Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on

National Defence

Chairman:
The Honourable HENRY D. HICKS

Tuesday, April 18, 1989
Tuesday, May 2, 1989

Issue No. 1

Organization meeting and First proceedings on:

Consideration of matters relating to national defence, namely, Canada's land forces

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la

Défense nationale

Président:
L'honorable HENRY D. HICKS

Le mardi 18 avril 1989
Le mardi 2 mai 1989

Fascicule nº 1

Séance d'organisation et Premier fascicule concernant:

L'examen de questions portant sur la défense nationale, notamment les forces terrestres du Canada

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE ON NATIONAL DEFENCE

The Honourable Henry D. Hicks, *Chairman*
The Honourable Jack Marshall, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour
Bonnell
Buckwold
Doyle
Gigantès
Lewis
*MacEachen (or Frith)
McElman
Molgat
Molson
*Murray (or Doody)
Roblin

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SPÉCIAL DU SÉNAT SUR LA DÉFENSE NATIONALE

Président: L'honorable Henry D. Hicks
Vice-président: L'honorable Jack Marshall

et

Les honorables sénateurs:

Balfour
Bonnell
Buckwold
Doyle
Gigantès
Lewis
*MacEachen (ou Frith)
McElman
Molgat
Molson
*Murray (ou Doody)
Roblin

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate,* Wednesday, April 5, 1989:

"The Honourable Senator Hicks moved, seconded by the Honourable Senator Molgat:

That a special committee of the Senate be appointed to hear evidence on and to consider the following matter relating to national defence, namely, Canada' land forces including mobile command, and such other matters as may from time to time be referred to it by the Senate;

That, notwithstanding Rule 66, the Honourable Senators Balfour, Bonnell, Buckwold, Doyle, Gigantès, Hicks, Lewis, MacEachen (or Frith), Marshall, McElman, Molgat, Molson, Murray (or Doody) and Roblin, act as members of the Special Committee and that four members constitute a quorum;

That the Committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to report from time to time and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Thirty-third Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee report to the Senate no later than 30th June, 1989.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 5 avril 1989:

«L'honorable sénateur Hicks propose, appuyé par l'honorable sénateur Molgat,

Qu'un comité spécial du Sénat soit institué pour entendre et examiner des témoignages formulés relativement à la question suivante portant sur la défense nationale, notamment les forces terrestres du Canada, y compris le commandement de la force mobile ainsi qu'à d'autres questions que le Sénat peut lui déférer de temps à autre;

Que, nonobstant l'article 66 du Règlement, le comité spécial soit formé des honorables sénateurs Balfour, Bonnell, Buckwold, Doyle, Gigantès, Hicks, Lewis, McEachen (ou Frith), Marshall, McElman, Molgat, Molson, Murray, (ou Doody) et Roblin et que quatre membres constituent un quorum;

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à exiger la production de documents et pièces, à interroger des témoins, à faire rapport selon les besoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et les témoignages qu'il juge à propos;

Que les témoignages entendus et les documents reçus sur le sujet durant le trente-troisième Parlement soient déférés au comité; et

Que le comité présente son rapport au Sénat au plus tard le 30 juin 1989.

La motion, mise aux voix, et adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 18, 1989
(1)
[*Text*]

The Special Committee of the Senate on National Defence met at 11:00 a.m., this day, for the purpose of organization.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, Gigantès, Hicks, McElman, Molson, and Roblin. (6)

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chairman.

The Honourable Senator Roblin moved that the Honourable Senator Hicks be the Chairman of this Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Hicks assumed the Chair.

The Honourable Senator Buckwold moved that the Honourable Senator Marshall be elected the Deputy Chairman of this Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Molson moved that the Sub-committee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Deputy Chairman, and the Honourable Senators Molgat and Roblin, and that the quorum of the Steering Committee be two members, one a Conservative and one a Liberal.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Buckwold moved that the Committee print 1,200 copies of its proceedings.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Gigantès moved that the Chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Roblin moved that the Committee retain the services of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade as advisors to the Committee, and that professional personnel or experts provided by the Centre be entitled to take part in the Committee's proceedings.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator McElman moved that, pursuant to Rule 84, the Chairman be authorized to report expenses incurred by the Committee during the Second Session, Thirty-Third Parliament, and First Session, Thirty-Fourth Parliament.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Molson moved that, pursuant to Rule 3:05 of Appendix III, the signing authority for certifying

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 18 AVRIL 1989
(1)
[*Traduction*]

Le Comité spécial du Sénat sur la défense nationale se réunit aujourd'hui à 11 heures pour une séance d'organisation.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Gigantès, Hicks, McElman, Molson et Roblin. (6)

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le greffier du Comité préside à l'élection du président.

L'honorable sénateur Roblin propose que l'honorable sénateur Hicks occupe le fauteuil du Comité en qualité de président.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Hicks occupe le fauteuil.

L'honorable sénateur Buckwold propose que l'honorable sénateur Marshall soit nommé vice-président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Molson propose que le président, le vice-président et les honorables sénateurs Molgat et Roblin composent le Sous-comité du programme et de la procédure, et que le quorum du Comité de direction soit de deux sénateurs, un Conservateur et un Libéral.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Buckwold propose que le Comité imprime 1 200 exemplaires de ses délibérations.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Gigantès propose que le président soit autorisé à organiser des réunions pour recevoir et autoriser l'impression de témoignages lorsqu'il n'y a pas de quorum.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Roblin propose que le Comité retienne les services du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur en tant que conseiller du Comité, et que les porte-parole du Centre aient le droit de participer aux travaux du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur McElman propose que, conformément à l'article 84, le président soit autorisé à faire rapport sur les dépenses engagées par le Comité durant la deuxième session de la 33e législature et la première session de la 34e législature.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Molson propose que, conformément à la directive 3:05 de l'Annexe III, l'autorisation de signer pour

the accounts payable by the Committee be delegated to either the Chairman or the Clerk of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Buckwold moved that the Acting Chairman be authorized to submit the Committee's budget presented for the period ending 31st July, 1989 to the Standing Senate Committee on Internal Economy.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The honourable Senator Buckwold moved that reasonable travelling and living expenses be paid to witnesses invited to appear before the Committee who so request that payment, and that for such payment of expenses, a maximum of three representatives per organization be established.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 11:35 a.m. the Committee continued *in camera*.

At 11:50 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

certifier les comptes à payer au nom du Comité soit conférée au président ou au greffier du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Buckwold propose que le président suppléant soit autorisé à présenter le budget du Comité pour la période se terminant le 31 juillet 1989 au Comité permanent de régie interne du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Buckwold propose que l'on verse une allocation raisonnable de déplacement et de logement aux témoins invités à comparaître devant le Comité, et qui en font la demande, et que l'on accorde cette allocation à un maximum de trois représentants par organisation.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 35, le Comité continue de siéger à huis clos.

À 11 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité
John Desmarais
Clerk of the Committee

TUESDAY, MAY 2, 1989
(2)

The Special Committee of the Senate on National Defence met this day at 7:00 p.m., the Chairman, the Honourable Henry D. Hicks, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Hicks, Balfour, Gigantès, Marshall, McElman, Molgat, Molson, and Roblin. (8)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Greg Wirick, Research Director; *From the Department of National Defence:* Col. J.M. Baril and Col. R. Dallaire.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Witnesses:

From the University of Toronto:

Prof. Timothy Colton, Director, Centre for Russian and East European Studies.

From the Department of External Affairs:

Mr. Robert Poetschke, Deputy Director (USSR), USSR and Eastern Europe Relations Division.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated April 5, 1989, continued its inquiry of Canada's land forces.

LE MARDI 2 MAI 1989
(2)

Le Comité spécial du Sénat sur la défense nationale se réunit aujourd'hui à 19 heures sous la présidence de l'honorable Henry D. Hicks, président.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Hicks, Balfour, Gigantès, Marshall, McElman, Molgat, Molson et Roblin. (8)

Présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Greg Wirick, directeur de la recherche; *Du ministère de la Défense nationale*: le colonel J.M. Baril et le colonel R. Dallaire.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Université de Toronto:

Le professeur Timothy Colton, directeur, Centre d'études sur la Russie et l'Europe de l'Est

Du ministère des Affaires extérieures:

M. Robert Poetschke, directeur adjoint (URSS), Direction des relations avec l'URSS et l'Europe de l'Est.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 5 avril 1989, continue son étude sur les forces terrestres du Canada.

Prof. Colton and Mr. Poetschke made introductory statements, following which they answered questions.

At 9:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le professeur Colton et M. Poetschke font une déclaration préliminaire et répondent ensuite aux questions.

À 21 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, April 18, 1989

[*Text*]

The Special Committee of the Senate on National Defence met this day at 11.00 a.m. to organize the activities of the committee.

Mr. John Desmarais, Clerk of the Committee: Honourable senators, it is my duty to call the meeting to order. The first item of business on the agenda before you is the election of chairman. I am prepared to receive nominations.

Senator Roblin: It gives me great pleasure to nominate the Honourable Senator Hicks to be chairman of this committee.

The Clerk of the Committee: Are there any further nominations?

Senator McElman: I move that nominations close.

The Clerk of the Committee: It is moved by Senator Roblin that the Senator Hicks be elected chairman of this committee. Is it your pleasure to adopt this motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Clerk of the Committee: I declare Senator Hicks to be chairman of the committee.

Hon. Henry D. Hicks (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, unworthy as I am of the honour which you have just conferred upon me, I shall do my best to preside over the deliberations of the committee, expressing the sincere hope that we can wind up all of the substantial business by the end of June, which is the end of our mandate from the Senate, as of now. Although it will no doubt take us longer to complete the translation, the editing, and so on, I think we should plan to wind up our deliberations at that time.

We have a number of routine items to deal with today. You all have the agenda before you. Before starting with the agenda, I should say that my chief concern results from a number of things that have happened in the last few months, and also the suggestion that has been made to me by one or two members of this committee, and by our research staff, that in view of Mr. Gorbachev's encouraging remarks, which he has made on a number of occasions over the past six months, the committee might consider whether the whole import of our recommendations should be modified. I have my own views on this, which I shall not express this morning, but it has been suggested, as a result of this situation, that we should have, possibly not more than two additional meetings to hear witnesses who might comment upon the likely changes in East-West relations as a result of the changed attitude on the part of our Soviet friends.

Over the weekend I read the most interesting series of reports from seminars on East-West relations held in Brussels and Paris. I understand that our colleague, Senator Roblin, attended these seminars in their entirety.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 18 avril 1989

[*Traduction*]

Le Comité spécial du Sénat sur la défense nationale se réunit aujourd'hui à 11 heures pour organiser ses activités.

M. John Desmarais, greffier du Comité: Honorables sénateurs, en ma qualité de greffier, il m'incombe d'ouvrir la séance. Le premier article à l'ordre du jour est l'élection du président. Je suis prêt à recevoir les candidatures.

Le sénateur Roblin: J'ai le plaisir de proposer l'honorable sénateur Hicks en tant que président du Comité.

Le greffier du Comité: Y a-t-il d'autres candidatures?

Le sénateur McElman: Je propose qu'on mette fin à la mise en candidature.

Le greffier du Comité: Le sénateur Roblin propose que le sénateur Hicks soit élu président du Comité. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le greffier du Comité: Je déclare l'honorable sénateur Hicks élu président du Comité.

L'honorable Henry D. Hicks (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, tout indigne que je sois de l'honneur que vous venez de me conférer, je dirigerai de mon mieux les délibérations du Comité, espérant sincèrement que l'essentiel de nos travaux sera terminé à la fin de juin puisque cela coïncide avec la fin du mandat que nous a confié le Sénat, du moins pour l'instant. Bien qu'il faudra tenir compte du temps nécessaire pour la traduction, la révision et le reste, je pense que nous devrions faire en sorte de terminer nos délibérations à ce moment-là.

Nous avons cependant un certain nombre d'affaires courantes à régler aujourd'hui. On a remis à chacun un ordre du jour. Avant d'aborder cette question, je dois dire que je me préoccupe d'abord d'un certain nombre de choses survenues au cours des derniers mois, et des observations que m'ont faites un ou deux membres du Comité et aussi notre personnel de recherches, à savoir que si on tient compte des propos encourageants que M. Gorbatchev a tenus en maintes occasions au cours des six derniers mois, le Comité pourrait se demander s'il ne conviendrait pas d'ajuster en conséquence ses principales recommandations. J'ai mon opinion personnelle à ce sujet, mais je me garderai de vous en faire part ce matin. On m'a suggéré qu'étant donné cette situation, nous ne devrions pas tenir plus de deux autres réunions et je le souhaite, pour entendre des témoins nous parler des changements qui se dessinent dans les relations Est-Ouest du fait des nouvelles dispositions de nos amis soviétiques.

Au cours de la fin de semaine, j'ai lu des comptes rendus fort intéressants de colloques qui ont eu lieu à Bruxelles et à Paris sur les relations Est-Ouest. Si je ne m'abuse, notre collègue, le sénateur Roblin, a assisté à toutes les séances de ces colloques.

[*Text*]

Senator Roblin: Mr. Chairman, I did not attend the Brussels seminar, but I was present in Paris and there I got a full earful on the Brussels meetings as well.

The Chairman: Perhaps the most interesting and comprehensive report on East-West relations is the draft report to the trilateral commission which was prepared by such luminaries as Mr. Giscard d'Estaing of France, Mr. Nakasone of Japan and Henry Kissinger. I have also read a report from the Secretary General of NATO which probably says what most of us would have expected the Secretary General of NATO to have said, but it was very interesting reading.

Senator Roblin: He said it very well. He is an impressive man.

The Chairman: It certainly reads very easily and very nicely. Thirdly, I read a paper on the cold war by Mr. Brzezinski which I did not think was quite as significant as the other two papers. I would like to have these papers duplicated—they run to 52 pages—and circulated to every member of the committee. If you will support me in this request, I shall ask the clerk to arrange for that duplication and distribution. Perhaps the committee will then be more readily able to decide how much time, if any, we should spend on some additional witnesses. Unfortunately Gregory Wirick is away until almost the end of this month.

The Clerk of the Committee: Until next week.

The Chairman: He will be here next week, but there is some likelihood that the Senate may not be sitting next week, which is unfortunate. I should also point out that it has been indicated that our meeting time will be the usual 7 o'clock on Tuesday evenings. Next week Her Excellency the Governor General has invited senators to dinner on that evening, and I do not think we can have a meeting then. I am unhappy about this delay because the longer we delay having another meeting, the longer we delay completing our report. Is it agreed that I have these papers duplicated and submitted to members of the committee?

Senator Roblin: Mr. Chairman, I would like to support that suggestion very strongly. Last August I visited Moscow. There I had interviews with Aleksandr Yakovlev who is one of the key people in the Soviet Government, plus with interesting persons in the Department of Foreign Affairs, in which the whole question of East-West relationships, particularly with regard to the question of disarmament, was front and centre. There may be an opportunity for me sometime to give my impressions of those conversations. Certainly they have been validated by events that have transpired since then, events which lend more importance than ever to the documents you are talking about. The white paper that we have been working on was written in the full flood of the cold war and things have changed drastically since then. We have been placed in a pretty difficult position because we have been operating on a set of premises which are now under question. So I think it would be highly advisable to circulate those documents, because they shed very interesting light on what is going on and represent opinions which cannot be easily dismissed.

[*Traduction*]

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je n'ai pas assisté à celui de Bruxelles, mais j'étais présent à Paris où j'ai beaucoup entendu parler des rencontres de Bruxelles.

Le président: Peut-être que le compte rendu le plus instructif et le plus complet sur les relations Est-Ouest est l'ébauche du rapport de la Commission trilatérale rédigé par des sommités telles que M. Giscard D'Estaing, de France, M. Nakasone, du Japon et Henry Kissinger. J'ai également parcouru un compte rendu du Secrétaire général de l'OTAN qui n'a rien de surprenant compte tenu du statut du personnage, mais qui reste d'une lecture fort intéressante.

Le sénateur Roblin: C'est très bien dit. C'est un homme remarquable.

Le président: Il est sûrement d'une lecture très facile et très agréable. En troisième lieu, j'ai aussi lu le papier de M. Brzezinski sur la guerre froide lequel, à mon avis, n'a pas une aussi grande portée que les deux autres documents. Je voudrais que ces documents soient photocopiés—au total cela fait 52 pages—et remis à chaque membre du Comité. Si vous êtes d'accord avec moi, je demanderai au greffier de faire le nécessaire. Peut-être que cela aidera la Comité à décider combien de temps, le cas échéant, nous devrions consacrer à entendre d'autres témoins. Malheureusement, Gregory Wirick sera absent presque jusqu'à la fin du mois.

Le greffier du Comité: Jusqu'à la semaine prochaine.

Le président: Il sera ici la semaine prochaine, mais il se peut que le Sénat ne siège pas la semaine prochaine, et c'est dommage. On nous a dit aussi que nos réunions auront lieu comme d'habitude le mardi soir, à 19 heures. Comme Son Excellence le Gouverneur général a invité les sénateurs à dîner ce soir-là la semaine prochaine, je doute que nous puissions nous réunir. Cela me contrarie un peu, car plus nous tarderons à nous mettre au travail plusnotre rapport sera retardé. Êtes-vous d'accord pour que ces documents soient polycopiés et distribués aux membres de Comité?

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je suis parfaitement d'accord avec cette suggestion. J'étais de passage à Moscou en août dernier, et j'ai eu des entretiens avec Aleksandr Yaklovlev, un des personnages clés du gouvernement soviétique, et aussi avec des personnes influentes au ministère des Affaires étrangères, et nous avions parlé des relations Est-Ouest, surtout du désarmement. Peut-être que j'aurai l'occasion de vous faire part des impressions que j'ai gardées de ces conversations. Assurément, les événements ont eu tendance à les confirmer et ces événements donnent encore plus de valeur aux documents dont vous parlez. Le Livre blanc que nous avons étudié avait été conçu dans un climat de guerre froide, mais les choses ont profondément évolué depuis lors. Nous sommes dans une situation assez singulière ayant eu à travailler à partir d'un ensemble de prémisses qui sont aujourd'hui remises en question. Je pense donc qu'il est très souhaitable que tous prennent connaissance de ces documents parce qu'ils illustrent fort bien la situation actuelle et représentent des opinions que l'on ne peut écarter facilement.

[*Text*]

The Chairman: I think we should give Senator Roblin an opportunity to comment along the lines he has suggested. Perhaps I am rushing things a little, but with that introduction, if honourable senators agree, let us go through the routine items on our agenda; and let me assume that we will be willing to entertain the prospect of, I hope, not more than two meetings in which we might listen to witnesses who will talk to us about the possibility of a changed relationship between the East and West.

Senator Gigantès: In view of what Senator Roblin has said, and your remarks, Mr. Chairman, on this issue, are we not faced with the prospect of perhaps asking for a new mandate in order to review the earlier recommendations of this committee? We may have to hear further witnesses after Senator Roblin's commentary.

The Chairman: I am most reluctant to reopen the whole mandate of the committee. I suspect we will find some resistance, prehaps considerable resistance, in the Senate to our doing that. I wish we had been able to complete our report last fall before events overtook us. We will just have to do the best we can.

You now know my intentions. If you do not disagree with them I will try to set up these arrangements and ask the committee to approve them as soon as possible.

Senator Buckwold: I believe this is a subject on which we should make one or two comments, because I agree wholeheartedly with you and Senator Roblin that it would be wrong for us to issue a report in the next two months or so that would not reflect the change in circumstances.

I envisage this to constitute an additional chapter. I do not think it will particularly change the conclusions we may reach, but there may be an addendum to indicate that circumstances have changed. There could be some recommendations that might differ somewhat from our previous standards.

We were given the responsibility of dealing with Canada's land forces, including Mobile Command, and such other matters as may be referred to us. That was our mandate and I think we should stay with that rather than, as Senator Gigantès suggests, looking to enlarge the mandate. We may have another mandate one of these days and I should like to talk about that after we conclude this report. Personally I am not prepared to accept the demise of this committee. We have fought long and hard to have some kind of input into national defence and I would regret seeing that being dissipated. I believe the Senate plays an important role in reviewing what is going on in our national defence forces.

The Chairman: With those preliminary statements, which at this time do not amount to a firm declaration of intent, at least we know the direction we should try to espouse. May we continue through our agenda and deal with the remainder of the organizational items.

The next item deals with the election of a deputy chairman. Previously Senator Marshall was deputy chairman.

[*Traduction*]

Le président: Je pense que nous dévrions donner l'occasion au sénateur Roblin de nous en dire davantage sur ce qu'il a appris. Je ne voudrais précipiter les choses, mais après cette entrée en matière et avec votre permission, nous passerons aux articles courants inscrits à l'ordre du jour. J'ose croire que nous aurons deux réunions devant lesquelles des personnes pourront entretenir des possibilités de rapports nouveaux entre l'Est et l'Ouest.

Le sénateur Gigantès: Compte tenu des commentaires du sénateur Roblin et de vos propos monsieur le président, n'allons-nous pas être obligés peut-être de demander un nouveau mandat afin de pouvoir réexaminer nos recommandations précédentes? Après ce que le sénateur Roblin a dit, il faudra peut-être entendre de nouveaux témoignages.

Le président: J'hésiterais beaucoup à demander une révision du mandat général du Comité. Je pense que nous nous heurterions à quelque résistance, peut-être même à pas mal de résistance, de la part du Sénat. C'est dommage que nous n'ayons pu terminer notre rapport à l'automne, avant que les événements ne se précipitent. Nous n'aurons d'autre choix que de faire de notre mieux.

Je vous ai fait part de mes intentions. Si vous n'avez pas d'objection je vais prendre les dispositions nécessaires et demanderai au Comité de les approuver le plus tôt possible.

Le sénateur Buckwold: Je crois que cette proposition mérite un ou deux commentaires, parce que je suis parfaitement d'accord avec vous et avec le sénateur Roblin, que ce serait faire fausse route si nous publions un rapport dans deux mois environ qui ne tiendrait pas compte des événements récents.

Nous pourrions ajouter un chapitre à notre rapport. Je ne pense pas que nos conclusions générales pourraient être sensiblement modifiées, mais nous pourrions indiquer que les circonstances ont changé. Certaines de nos recommandations pourraient s'écarter quelque peu de nos anciennes normes.

On nous avait confié la tâche de passer en revue les forces terrestres du Canada, dont le commandement mobile, et tous autres aspects qui retiendraient notre attention. Tel était notre mandat et je pense que nous devrions nous en tenir à cette mission au lieu de chercher à l'élargir comme l'a suggéré le sénateur Gigantès. On nous confiera peut-être un nouveau mandat et c'est une question que je voudrais aborder après que nous aurons terminé notre rapport. Je ne souhaite pas, pour ma part, que notre comité disparaisse. Nous avons longuement et durement travaillé pour avoir notre mot à dire sur la défense nationale et je ne voudrais pas que ces efforts soient perdus. Je pense que le Sénat joue un rôle important en examinant l'état de nos forces de défense nationale.

Le président: Avec ces considérations préliminaires, qui ne ressemblent nullement à des projets fermes, au moins nous avons une bonne idée de nos orientations probables. Pouvons-nous maintenant revenir à l'ordre du jour pour terminer cette séance d'organisation?

L'article suivant concerne l'élection d'un vice-président. Auparavant le vice-président était le sénateur Marshall.

[*Text*]

Senator Buckwold: I move that Senator Marshall be elected deputy chairman.

The Chairman: Are there any further nominations?

Senator Molson: I move that nominations close.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators, that Senator Marshall be elected deputy chairman?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The next item involves the Sub-committee on Agenda and Procedure. I would suggest that that committee should include the chairman and deputy chairman.

Senator Buckwold: What is the present membership?

The Clerk of the Committee: I am sorry, Senator, I cannot remember who the members are.

The Chairman: If you do not mind the chairman making a suggestion, my proposal would be that the chairman, the deputy chairman, Senator Roblin and Senator Molgat be members of this committee.

Senator Molson: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The next item on the agenda deals with the question of the number of copies of our proceedings to be printed. We have been printing 1,400 copies. Mr. Desmarais, what is the market like?

The Clerk of the Committee: The market is a little soft. It is suggested that 1,200 copies would be realistic.

The Chairman: I was considering moving the figure down to 1,000.

Senator Molson: Is it printed in both official languages?

The Clerk of the Committee: Yes.

The Chairman: Do you know of any mechanical reason why 1,000 will not be sufficient?

The Clerk of the Committee: Distribution seems to indicate that somewhat over 1,100 are required. We are constantly in the process of revising our own committee distribution lists and we have asked people to signify whether or not they intend to continue to receive copies. We have received some refusals. However, Mr. Chairman, I would point out that we can always reprint if necessary.

Senator Buckwold: That is an expensive proposition so we may as well print 1,200 copies.

The Chairman: The difference in cost between printing 1,100 and 1,200 copies is not great.

Senator Buckwold: I would move that we print 1,200 copies.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Senator McElman: Mr. Chairman, I would point out that you did not establish a quorum under item four.

[*Traduction*]

Le sénateur Buckwold: Je propose que le sénateur Marshall soit élu vice-président.

Le président: Y a-t-il d'autres candidats?

Le sénateur Molson: Je propose qu'on mette fin à la mise en candidature.

Le président: Acceptez-vous, honorables sénateurs, que le sénateur Marshall soit élu vice-président?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article suivant concerne le sous-comité du programme et de la procédure. Sauf erreur, le président et le vice-président doivent en faire partie.

Le sénateur Buckwold: Qui en est membre actuellement?

Le greffier du Comité: Je m'excuse, sénateur, je ne saurais vous le dire.

Le président: Si vous permettez au président de faire une suggestion, je proposerai que le sous-comité soit composé du président, du vice-président, du sénateur Roblin et du sénateur Molgat.

Le sénateur Molson: Je le propose.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: Le prochain article concerne l'impression de nos délibérations. Nous en faisions imprimer 1 400 exemplaires. Monsieur Desmarais, la demande est-elle bonne?

Le greffier du Comité: La demande est un peu indécise. Il serait plus juste de faire imprimer 1 200 exemplaires.

Le président: J'avais pensé qu'un millier suffirait.

Le sénateur Molson: Ils sont publiés dans les deux langues officielles?

Le greffier du Comité: Oui.

Le président: Y a-t-il une raison pour réclamer plus de 1 000 exemplaires?

Le greffier du Comité: Les services de distribution semblent d'avis qu'il faut un peu plus de 1 100 exemplaires. Nous faisons constamment la mise à jour de nos listes de distribution et nous demandons à nos abonnés s'ils tiennent toujours à leurs exemplaires. Quelques-uns ont répondu non. Cependant, monsieur le président, il est toujours possible d'en faire réimprimer.

Le sénateur Buckwold: C'est une solution coûteuse de sorte qu'il vaudrait mieux en faire imprimer 1 200 exemplaires.

Le président: Il n'en coûte pas beaucoup plus de faire imprimer 1 200 exemplaires au lieu de 1 100.

Le sénateur Buckwold: Je propose donc de faire imprimer 1 200 exemplaires.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le sénateur McElman: Monsieur le président, je constate que l'on n'a pas fixé de quorum tel que prévu à l'article 4.

[*Text*]

The Chairman: Are you referring to the steering committee?

Senator McElman: Yes.

The Chairman: What do you propose?

Senator McElman: I would suggest two.

The Chairman: I would agree with that so long as there is one representative from each party—not that we are very political in this committee. If that is agreeable, we will make a note of that.

Under item six we have the usual motion to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

Senator Gigantès: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Item number seven on the agenda deals with the motion to engage research staff. The research staff has been provided by the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade. I am sorry that Mr. Wirick cannot be here today, but he will be with us next week. If we were to change now, I think it would be like changing horses in midstream, which would be disastrous. I should like to have a motion that we continue to engage the services of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade.

Senator Roblin: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: What is the significance of item number eight on our agenda?

The Clerk of the Committee: At the beginning of each session, particularly when a new Parliament is constituted, the chairman has to present in the Senate the expenses incurred by the committee for the previous session. These expenses are usually prepared by the Financial Directorate. So that everyone knows that this is to be done, a motion is presented to the committee at an organization meeting in order to obtain the approbation of the committee for the chairman to do that.

Senator McElman: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Item number nine on the agenda deals with the authorization of accounts and the signing authority. Normally, the chairman has the signing authority, but I think it would be useful if we stipulate that the chairman or the clerk of the committee have signing authority.

Senator Molson: Is this the standard wording: " . . . the signing authority for certifying the accounts payable to the Committee . . . "?

The Clerk of the Committee: It should be " . . . the signing authority for certifying the accounts payable by the Committee . . . ".

[*Traduction*]

Le président: Vous voulez parler du comité directeur?

Le sénateur McElman: Oui.

Le président: Que proposez-vous?

Le sénateur McElman: Je proposerais qu'il soit de deux membres.

Le président: Je vous appuierai du moment que les deux partis soient représentés—même si nous ne sommes pas très partisans au sein de ce comité. Si personne ne s'y oppose, la question est réglée.

À l'article 6 figure la motion habituelle autorisant le président à recevoir des témoignages et à les faire imprimer en l'absence de quorum.

Le sénateur Gigantès: Je le propose, monsieur le président.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article nº 7 de l'ordre du jour concerne l'embauche du personnel de recherche. Nos recherchistes nous viennent du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur. C'est dommage que M. Wirick ne soit pas ici aujourd'hui, mais il y sera la semaine prochaine. Si nous décidions de changer quoi que ce soit aujourd'hui, cela équivaudrait à changer de guide au milieu du voyage. Quelqu'un veut-il proposer que nous continuions à retenir les services du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur?

Le sénateur Roblin: Je le propose, monsieur le président.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: Quel est l'intérêt de l'article nº 8 à l'ordre du jour?

Le greffier du Comité: Au début de toute nouvelle session, surtout après la formation d'un nouveau Parlement, le président du Comité doit faire rapport au Sénat des dépenses engagées pendant la session précédente. Règle générale, c'est la Direction des finances qui fait les comptes. Pour que tout cela soit en règle, lors de la séance d'organisation, le Comité se doit d'autoriser le président à présenter ce rapport au Sénat.

Le sénateur McElman: Je le propose, monsieur le président.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article nº 9 concerne l'autorisation de signer et la certification des comptes. Normalement, c'est le président qui est autorisé à signer, mais je pense que ce serait utile si le président et le greffier détenaient cette autorisation.

Le sénateur Molson: Est-ce la formulation réglementaire «. . . l'autorisation de signer pour certifier les comptes à payer au nom du comité . . .»?

Le greffier du Comité: Oui, « . . . l'autorisation de signer pour certifier les comptes à payer au nom du comité . . . ».

[*Text*]

Senator Molson: That being the case, Mr. Chairman, I would move that this certification may be exercised by the chairman or the clerk of the committee.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Item number 10 on the agenda deals with the budget. The budget, which is set out in the document before you, is within $2,000 or $3,000 of what the budget would have been had we been able to complete the work of the committee before prorogation. I believe that total came to $49,680. We are now asking for 52,750, which seems quite reasonable in view of the extended time and the roughly 5 per cent increase in payments to members of the Parliamentary Centre. Is it agreed that we approve this budget and ask for authority from the Internal Economy, Budgets and Administration Committee?

Senator Buckwold: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Are there any other matters? If there are no other matters under 11, then I move to item 12. If we revert to our 7 o'clock in the evening meeting time, and if we have three or four witnesses for these two meetings, it is almost certain that some or all of them will have to stay in Ottawa overnight; so we need authority to pay their travel and hotel expenses. We may be able to obtain some witnesses from the Ottawa area and we would not have to incur that expense. Indeed, some may be from Toronto or Montreal and they may return on a late plane that night.

Senator Buckwold: I always like to add the words "who so request". I do not know whether it should be automatic that we pay expenses, as this would indicate. I have always felt that some people are quite happy to come here. Some even come at their own request. That does not preclude us from giving it to everybody, but I think that individuals should indicate that they expect their expenses to be paid.

Senator McElman: Rule 83 indicates that that is the intent, that it would not be automatic but that it would be on request, and each request would be considered on its own merit.

The Chairman: Yes.

Senator Buckwold: Perhaps that can be changed to read "expenses be paid to witnesses invited to appear before the Committee, who so request that payment".

The Chairman: Senator McElman's statement indicates that this is implicit in the present rule.

Senator McElman: That has been the practice, whether or not it is implicit.

The Chairman: On the other hand, if it would be of comfort to Senator Buckwold to make it explicit, then we should add those words.

Senator Buckwold: I am just trying to help Mr. Wilson.

[*Traduction*]

Le sénateur Molson: Dans ce cas, monsieur le président, je proposerais que la certification soit effectuée par le président ou par le greffier.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article nº 10 concerne le budget. Le montant qui est indiqué dans le document équivaut au budget, à 2 000 $ ou 3 000 $ près, que nous aurions eu si nous avions pu terminer nos travaux avant la prorogation. Sauf erreur, le budget total était de 49 680 $. Nous demandons maintenant 52 750 $, ce qui paraît très raisonnable compte tenu des nouveaux délais et d'une hausse d'à peu près 5 p. 100 des honoraires versés aux membres du Centre parlementaire. Le Comité accepte-t-il ce budget que nous ferons approuver ensuite par le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration?

Le sénateur Buckwold: Je le propose.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? S'il n'y a pas d'autres questions au sujet de l'article 11, nous passons à l'article 12. Si nous continuons de nous réunir à 7 heures le soir et que nous ayons à entendre trois ou quatre témoins, il est presque certains d'entre eux, peut-être tous, devront passer la nuit à Ottawa. Nous devons donc être autorisés à payer leurs frais de déplacement et d'hébergement. Nous pourrons éviter de payer ces dépenses si nous avons des témoins qui viennent d'Ottawa. Mais il se peut que d'autres viennent de Toronto ou de Montréal et puissent repartir le soir même.

Le sénateur Buckwold: Je préfère toujours ajouter la restriction «sur demande». Je me demande si nous devrions nécessairement payer des frais comme cette proposition le laisse entendre. J'ai toujours eu l'impression que certaines personnes étaient très heureuses de venir témoigner. Certaines même le sollicitent. Ce n'est pas une raison pour nous empêcher de tous les traiter de la même manière, mais je pense que les intéressés devraient nous dire s'ils souhaitent que leurs dépenses soient payées.

Le sénateur McElman: C'est là le sens de l'article 83, à savoir que des frais peuvent être versés sur demande et que chaque demande est examinée à son mérite.

Le président: C'est vrai.

Le sénateur Buckwold: Ainsi, la formule devrait préciser que les dépenses des témoins invités à témoigner leur seront remboursées s'ils en font la demande.

Le président: Le sénateur McElman affirme que cela est implicite dans l'article du Règlement.

Le sénateur McElman: Implicite ou non, telle a été la coutume.

Le président: Par contre, si le sénateur Buckwold préfère que ce soit explicite, on le précisera.

Le sénateur Buckwold: J'essaie simplement d'aider M. Wilson.

[*Text*]

Senator Roblin: He needs it.

The Chairman: That is commendable. Then the motion is that this authorization be granted with this slight amendment.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried. Before we adjourn, can we decide this morning about the next meeting?

Senator Buckwold: When do we get a chance to review what has been written?

The Chairman: Well, you all have had this report since September.

Senator Buckwold: Is that the final written form?

The Chairman: Yes. I hope that some of you have read it, although some may not have done so. Your chairman has read it carefully, as a matter of fact, and I think it needs some changes. However, I think it is a pretty good starting point just the same.

Senator McElman: I think there is a major rewrite required with respect to females serving, in light of events having overtaken us.

The Chairman: I am not just sure how these events have overtaken us. I think that the armed forces are in a very fluid state about this whole thing, are they not?

Senator McElman: There is an order which has been accepted by the government that changes the whole picture very appreciably. So I think that has to be taken into account.

The Chairman: I think it does. I agree with you.

Senator McElman: A redraft has to be done; there is no question in my mind about that.

The Chairman: I will talk with Gregory Wirick about this next week, whether or not the Senate meets, and we will try to advance things.

Senator McElman: I think we would look rather silly if we tabled a report which did not appear to give any recognition to the order that has been made and approved.

Senator Gigantès: Mr. Chairman, would you indulge me for 60 seconds?

The Chairman: Certainly.

Senator Gigantès: A lady member of the other house approached me in Halifax when I was talking to two old shipmates who had made it to admiral. Because she was working on this business of women in the armed forces and she was particularly worried about submarines, she asked me, "How do you feel women in submarines?" She is French-speaking. I answered that in submarines one is usually too busy to feel women. I think she has not forgiven me since.

Senator McElman: They are specifically excluded from submarines, in any event.

The Chairman: I attended a very interesting meeting recently in Halifax where this whole question was discussed. It was very clear from the evidence that the agitation for women participating in all combat roles was not coming from women

[*Traduction*]

Le sénateur Roblin: Il en a besoin.

Le président: C'est fort louable. Donc la motion d'autorisation est agréée avec ce petit amendement.

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée. Avant de lever la séance, pouvons-nous décider tout de suite quand aura lieu la prochaine réunion?

Le sénateur Buckwold: Quand pourrons-nous revoir ce qui a déjà été rédigé?

Le président: Vous avez tous le rapport entre les mains depuis septembre.

Le sénateur Buckwold: Est-ce la version finale?

Le président: Oui. J'espère que quelques-uns d'entre vous l'ont lu, même si ce n'est pas le cas pour tous. En passant, votre président l'a lu avec attention et je pense que des modifications s'imposent. Pourtant, j'estime que c'est un bon point de départ.

Le sénateur McElman: Je pense que l'on devrait reformuler complètement ce qu'on dit au sujet des femmes dans les forces armées compte tenu des décisions récentes.

Le président: Je me demande comment cela est arrivé. Je pense que la situation est très fluide au sein des forces armées relativement à cette affaire, n'est-ce pas?

Le sénateur McElman: Le gouvernement a décidé d'entériner une décision qui change bien des choses. Je pense que nous devons en tenir compte.

Le président: Oui, je vous le concède.

Le sénateur McElman: Je suis donc convaincu qu'il faut refaire ce passage.

Le président: J'en parlerai à Gregory Wirick la semaine prochaine, que le Sénat se réunisse ou pas, et nous essayerons de faire bouger les choses.

Le sénateur McElman: Je pense qu'il serait ridicule de publier un rapport qui ne tiendrait pas compte d'une décision officielle.

Le sénateur Gigantès: Monsieur le président, pouvez-vous m'accorder 60 secondes?

Le président: Certainement.

Le sénateur Gigantès: Une honorable représentante de l'autre endroit s'est approchée de moi, à Halifax, alors que je m'entretenais avec deux anciens collègues devenus chacun amiral. Comme elle s'intéressait au rôle des femmes dans les forces armées, notamment de leur présence dans les sous-marins, elle m'a demandé ceci: «How do you feel women in submarines?» (Elle est francophone.) J'ai répondu que dans les sous-marins, on était généralement trop occupé pour faire cela. Je pense qu'elle ne me l'a jamais pardonné.

Le sénateur McElman: Quoi qu'il en soit, elles sont expressément exclues des sous-marins.

Le président: Dernièrement, j'assistais à une réunion fort intéressante à Halifax où cette question était fort discutée. Il en ressortait que ce n'étaient pas les femmes membres des forces armées qui tenaient le plus à occuper des postes de combat.

[*Text*]

in the armed services at all. It was coming from women's lib types and groups who had no intention of submitting themselves to the discipline of the Canadian armed forces. Indeed, one officer said that he had been approached by more than one woman in his unit who had said that if this was going to be the attitude of the Canadian armed forces, they were not going to renew their enlistment contracts with them. This is a very difficult subject, but it has been agitated by women outside of the armed forces, not by women within the armed forces.

Senator McElman: It was rather significant that just prior to the grace period elapsing for challenging the ruling, General Thériault departed the country on vacation so he would not be called upon to make comment.

The Chairman: That is a ploy which politicians ought to understand.

Senator McElman: Quite.

The Chairman: Is it agreed, then, that our next meeting be held on May 2 at 7 o'clock in the evening?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Will you give authority to the Subcommittee on Agenda and Procedure to arrange for up to two witnesses at that meeting to discuss the changed implications in the East-West relationships? In the meantime, the clerk will see that all members of the committee receive the three papers to which I made reference at the beginning of the meeting. If that is agreed, and if there is no other business, I would accept a motion to adjourn.

Senator McElman: I so move.

The Chairman: The motion is carried.

Senator Buckwold: Mr. Chairman, before we adjourn, and since we have a little time, I wonder whether you would express your views as to the future of the committee. Perhaps that should not be on the record.

The Chairman: I suggest that you accept the motion for adjournment and that we remain for a few minutes afterwards. The reporters can now conclude their activities.

(The committee continued *in camera.*)

Ottawa, Tuesday, May 2, 1989

The Special Senate Committee on National Defence met this day at 7.00 p.m. to consider matters relating to Canada's land forces.

Senator Henry D. Hicks (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, before calling on our witnesses this evening, there are a couple of chores having to do with the housekeeping business of the committee.

I tabled a report concerning the committee's budget in the Senate this afternoon. I do not think the committee need take further notice since it has approved that budget and the moneys have been expended. The Senate accepted the report without protest.

Had we finished our report before Parliament was dissolved last fall, we would not be holding these meetings, but since we were unable to finish the report because of dissolution, some

[*Traduction*]

Celles qui y tenaient le plus étaient des féministes qui n'avaient nulle intention de s'enrôler dans les forces armées. Un officier a même signalé que plusieurs femmes de son unité lui avaient dit que si les forces armées les obligeaient à occuper des postes de combat, elles ne renouvelleraient pas leur engagement. C'est une question fort controversée alimentée par des femmes qui ne sont même pas membres des forces armées.

Le sénateur McElman: Il est assez significatif que juste avant la fin du délai prévu pour contester la décision, le général Thériault est parti en congé à l'extérieur du pays pour éviter de devoir dire ce qu'il en pensait.

Le président: C'est un truc que les politiciens doivent comprendre.

Le sénateur McElman: Tout à fait.

Le président: Êtes-vous d'accord que la prochaine réunion ait lieu le 2 mai à 7 heures du soir?

Des voix: D'accord.

Le président: Autorisez-vous le sous-comité du programme et de la procédure à inviter au plus deux témoins pour examiner les nouvelles orientations des rapports est-ouest? Dans l'intervalle, le greffier verra à ce que tous les membres du Comité reçoivent les trois documents dont je vous ai parlé au début de la réunion. Si vous êtes d'accord, et s'il n'y a pas d'autres questions, quelqu'un pourrait proposer de lever la séance.

Le sénateur McElman: Je le propose.

Le président: La motion est adoptée.

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, avant de finir et comme nous avons un peu de temps, pourriez-vous nous dire comment vous voyez l'avenir de notre comité? Peut-être que cela ne devrait pas être consigné.

Le président: Je vous propose d'adopter la motion d'ajournement et de rester encore quelques minutes. Les sténographes peuvent maintenant terminer leurs activités.

(La séance se poursuit à huis clos.)

Ottawa, le mardi 2 mai 1989

Le Comité sénatorial spécial de la défense nationale se réunit aujourd'hui à 19 heures pour étudier des questions concernant les forces terrestres du Canada.

Le sénateur Henry D. Hicks (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, avant d'inviter nos témoins de ce soir à prendre la parole, j'aimerais que nous réglions quelques questions d'ordre interne.

J'ai déposé au Sénat, cet après-midi, un rapport sur le budget du Comité. Je ne pense pas qu'il faille s'y attarder étant donné que le budget a été approuvé et que les fonds ont été dépensés. Le Sénat a accepté le rapport sans opposition.

Si nous avions pu terminer notre rapport avant la dissolution du Parlement, l'automne dernier, nous n'aurions pas à tenir de séances maintenant. Aussi, certains membres du Comité et

[*Text*]

members of the committee, including myself, felt that we should perhaps take note of the rapid change in atmosphere between the U.S.S.R. and the West that has occurred over the period of the Gorbachev administration which came to power some four or more years ago. That seems to have accelerated, at least insofar as the comprehension of the West, in the past six months. Accordingly, it was decided that the committee should hold two further meetings to hear witnesses, and this is the first of those two meetings.

We have with us this evening Professor Timothy Colton, Political Scientist, University of Toronto. He is also the Director, Centre for Russion and East European Studies, University of Toronto. Professor Colton is to go eventually to Harvard University to take up a similar position.

Also appearing before the committee this evening is Mr. Robert Poetschke, Deputy Director (U.S.S.R.), U.S.S.R. and Eastern Europe Relations Division, Department of External Affairs.

I should inform the members of the committee that a meeting has been arranged for Tuesday next. At that time we will hear from Professor Karber, Vice-President, National Security Programs, BDM Corporation, Washington, and Professor Jacobsen, Political Scientist, Carleton University. I hope that those two meetings will complete the taking of evidence and enable the committee to get on with the finalization of its report.

For that purpose I propose that we hold an *in camera* meeting on Tuesday, May 16, to discuss what we have heard this evening and what we will hear next Tuesday evening and consider to what extent that ought to influence the nature and tone of the committee's final report.

If there are no questions—if there are, I will entertain them now—I will call upon the witnesses for this evening. Hearing no questions and seeing no hands, I shall ask Professor Colton to make his introductory statement.

Professor Timothy Colton, Director, Centre for Russian and East European Studies, University of Toronto: Thank you, Mr. Chairman. Honourable senators will appreciate that it is difficult to compress such an exciting story into a 10 or 15-minute presentation, but I shall do my best. In fact, I used to give talks such as this two or three years ago, but stopped doing so because I found it so frustrating to compress; but I am back doing it again and I am very pleased to be here this evening.

First, to speak briefly about the genesis of Gorbachev's reforms—it is impossible to give an historical narrative here—let me remind the committee of one or two things that got all of this started. It is important to keep these facts in mind as we contemplate the present situation. The first is a crucial one, which is that we must remind ourselves that the country which Gorbachev and his allies govern was in a bad state when he came to power. So there is an objective basis to the program he has come forward with. Some Russians were muttering in the early 1980s—and Mr. Poetschke will remember this very well, because he was stationed at our embassy then—that Russia and the Soviet Union had entered a new time of troubles:

[*Traduction*]

moi-même avons estimé que nous devrions examiner la rapide évolution du climat des relations entre l'URSS et l'Occident sous le gouvernement Gorbatchev qui est au pouvoir depuis quatre ans ou plus. Cette évolution semble s'être accélérée, du moins en ce qui concerne la compréhension de l'Occident, au cours des six derniers mois. Par conséquent, il a été décidé que le Comité tiendrait deux autres séances pour entendre des témoins. Nous tenons la première ce soir.

Nous accueillons ce soir M. Timothy Colton, professeur de sciences politiques à l'Université de Toronto. Il est en outre le directeur du Centre des études russes et est-européennes, à l'Université de Toronto. M. Colton est censé occuper un poste semblable à l'Université Harvard.

Comparaît aussi ce soir M. Robert Poetschke, directeur adjoint (URSS), Direction des relations avec l'URSS et l'Europe de l'Est, ministère des Affaires extérieures.

Je dois vous informer qu'une séance doit avoir lieu mardi prochain. Nous accueillerons alors M. Karber, professeur et vice-président des Programmes de sécurité nationale à la BDM Corporation, à Washington, et M. Jacobsen, professeur de sciences politiques à l'Université Carleton. Après ces deux séances, le Comité devrait avoir terminé de recueillir des témoignages et pouvoir mettre la dernière main à son rapport.

À cette fin, je propose que nous tenions une séance à huis clos le mardi 16 mai pour discuter des témoignages que nous aurons recueillis ce soir et mardi soir prochain et pour voir dans quelle mesure ils devraient influer sur la nature et le ton du rapport final du Comité.

Si vous n'avez pas de questions—si vous en avez, j'aimerais que vous les posiez maintenant—je vais céder la parole aux témoins de ce soir. Comme personne n'a de questions à poser, j'invite M. Colton à faire sa déclaration préliminaire.

M. Timothy Colton, professeur, directeur du Centre des études russes et est-européennes, Université de Toronto: Merci, monsieur le président. Honorables sénateurs, vous comprendrez qu'il m'est difficile de résumer un sujet aussi vaste dans un exposé d'une quinzaine de minutes, mais je ferai de mon mieux. En fait, il y a deux ou trois ans, je faisais régulièrement des exposés de ce genre, mais je m'en suis abstenu depuis, parce que je trouvais trop frustrant d'avoir à résumer. Pourtant, je m'y remets et je suis très heureux d'être parmi vous ce soir.

D'abord, voyons brièvement la genèse des réformes de Gorbatchev—il est impossible d'en faire ici une narration historique—aussi, permettez-moi de rappeler au Comité un ou deux des éléments qui ont tout déclenché. Il est important de se souvenir de ces faits pour examiner la situation actuelle. Le premier est d'importance cruciale, à savoir que nous ne devons pas oublier que le pays que M. Gorbatchev et ses amis gouvernent était en très mauvaise situation à son arrivée au pouvoir. Il existait donc des raisons objectives justifiant le programme qu'il a mis en branle. Au début des années 80, certains Russes murmuraient—et M. Poetschke s'en souviendra très bien puisqu'il était alors posté à notre ambassade—que la Russie et

[*Text*]

pravovoye gosudarstvo. That is an old Russian phrase that refers to a period of general economic, social and political malaise in which, in particular, it is not clear who, if anyone, is in charge of the state and who, if anyone, speaks for the government.

The Soviet Union, at many levels and in many dimensions, was a very unhappy place. Problems were accumulating. There was a clear sense, I think, at intermediate and lower levels of the political system that something should be done, that something had to be done. There was no consensus on what that something was, but there was a growing sense of disgust over the inaction of the increasingly incompetent Brezhnev leadership.

This leads directly to a related point, which is simply this: Gorbachev, in dealing with this legacy of problems, is not acting alone. He is responding to a situation that ripened over several decades, that increasingly called out for attention, and which was troubling many people at many levels of society. On some issues he has gone in front of others, to be sure, but on many issues he has not. On many issues he has lagged behind the cutting edge of opinion within, at least, the Soviet middle class. He has been responding to things rather than necessarily creating political facts on his own.

We do not know, in any detail, how much consultation there was between Gorbachev, as the Soviet heir apparent, King-in-waiting, and members of the team later to govern with him, but it would seem from several bits of evidence we have that there was quite a bit of this consultation.

By the time he came to office he clearly was ready to, as the Reagan administration said in 1981, "hit the ground running." In what direction it was not clear. I do not think it was entirely clear to him, but the sense of urgency was very great.

So there was consultation and a certain effort behind the scenes—much of it done in secrecy—to develop an image of where the country should head, and he had this incompletely formed vision in his head in March, 1985 when he took office.

I stress here that this image was incomplete. Again, we don't know—we will eventually find out, I think—how many of the pieces were present in his mind, how many were on paper and the various consultative groups and commissions that had been working behind the scene.

In his first year and a half in office, what he tried was relatively superficial. It was largely a set of tactical adjustments, fairly predictable measures, in some cases executed with some boldness, but nonetheless nothing that one could think of as being a radical reform—not uninteresting, not unimportant, but not terribly profound either.

What happened? At first, these minor measures really did not make much difference, or they set off other problems. The anti-alcohol campaign, for example, of the summer of 1985

[*Traduction*]

l'Union soviétique venaient d'entrer dans une nouvelle ère de troubles: *pravovoye gosudarstvo.* C'est une vieille expression russe qui évoque une période de malaise général de nature économique, sociale et politique pendant laquelle on ne voit pas clairement qui, s'il en est, dirige l'État ni qui, s'il en est aussi, parle au nom du gouvernement.

L'Union soviétique, à de nombreux niveaux et à de nombreux égards, était dans une situation peu enviable. Les problèmes s'amoncelaient. On sentait très bien, je pense, qu'aux échelons intermédiaires et inférieurs du régime politique, il fallait faire quelque chose, absolument. On ne s'entendait pas sur ce quelque chose, mais on sentait de plus en plus que le peuple était dégoûté de l'inaction et de l'incompétence grandissante du gouvernement de Brejnev.

De là, nous arrivons directement à un point connexe et bien simple: que Gorbatchev n'agit pas seul pour régler les problèmes dont il a hérité. Il réagit à une situation vieille de plusieurs dizaines d'années, qui nécessitait de plus en plus d'attention et qui inquiétait de nombreuses gens à de nombreux échelons de la société. En ce qui concerne certaines questions, il a pris les devants, c'est certain, mais pour d'autres il ne l'a pas fait. Dans de nombreux cas, il est resté à la remorque de l'avant-garde de la classe moyenne soviétique, au moins. Il a réagi plutôt qu'il n'a suscité lui-même les événements politiques.

Nous ne savons pas dans quelle mesure il y a eu consultation entre Gorbatchev, l'héritier présomptif soviétique, l'aspirant au trône, et les membres de l'équipe qui devait plus tard gouverner avec lui, mais il semble, compte tenu de plusieurs éléments d'information dont nous disposons, qu'il y ait eu pas mal de consultations.

Quand il est arrivé au pouvoir, il était manifestement prêt, comme l'a dit le gouvernement Reagan en 1981, à démarrer à fond de train. Dans quelle direction, ce n'était pas clair. Je ne pense pas qu'il le savait lui-même bien précisément, mais il existait un très grand sentiment d'urgence.

Il y a donc eu consultation et, en coulisse, on s'est efforcé dans une certaine mesure—la plupart du temps secrètement—de donner une idée de la direction que devrait prendre le pays. C'est cette vision encore incomplète qu'il avait en tête en mars 1985 quand il est arrivé au pouvoir.

Je souligne que cette vision était incomplète. À nouveau, nous ne savons pas—mais nous le saurons tôt ou tard, je pense—quels étaient les éléments déjà présents à son esprit, combien étaient déjà couchés sur papier ni quels différents groupes et commissions de consultation avaient travaillé en coulisse.

Pendant la première année et demie de son mandat, il n'a mis à l'essai que des mesures relativement superficielles. Il s'agissait en grande partie d'un ensemble d'ajustements tactiques, de mesures assez prévisibles, parfois appliquées avec une certaine fougue. Néanmoins, on n'y a rien vu qu'on eut pu qualifier de réforme radicale. Ainsi, rien d'inintéressant, rien qui soit sans importance, mais rien de terriblement nouveau non plus.

Que s'est-il passé? D'abord, ces mesures secondaires n'ont pas changé grand-chose sinon qu'elles ont déclenché d'autres problèmes. La campagne contre l'alcoolisme, par exemple, lan-

[*Text*]

had all kinds of undesirable side effects which led him to rethink the utility of this kind of campaign from a traditional Soviet campaign from above.

A couple of other things happened, and one—clearly this was in Gorbachev's design from the very beginning—was glasnost: openness, candour. It can be translated in various ways.

Gorbachev is in favour of glasnost. He is a modern person in that respect. Once people started speaking frankly and communicating about the things that were on their minds, pressure built up for more change. Not only that—and Gorbachev has said it more or less this way himself—the more the leadership, with the aid of glasnost, openness, looked at Soviet problems, the more concerned they became.

He said several times, "The more we looked at the situation the worse it appeared to us." Perhaps there is a little bit, of the politician here trying to buy himself some time by blackening the record of his predecessor. This is not unknown in other countries. However, I believe there is a kernel of truth to what he says, that "the more we looked at the situation, the more we looked at the books, the worse we realized things were."

There was also a purely political dimension to this. I have said that Gorbachev was not acting alone, but started with a relatively small group of active supporters. He and they started to look for allies. They started to look for groups, institutions and social forces that would cooperate with them to bring the society back to life. The politics of coalition building and alliance building is a very important part of what has unfolded since 1985.

They have tried all kinds of reforms, but to recite what they have attempted would take longer than the time I have been allotted. Let me very quickly tell you the main areas in which these activities are taking place, and there will be plenty of time for questions later.

I will not say a whole lot about economic reform. It is generally agreed—and I would not dispute this—that economic reform is where Gorbachev started. It was with the need to invigorate an over-centralized, over-planned economic system that clearly was not keeping up with the rest of the world that he started, and the results of his attempts at economic reform so far have been disappointing. I would be happy to elaborate on that point. So far not much by way of real change has occurred, but there are many reasons for expecting a greatly intensified attempt to force these changes through in the next three or four years.

To me, as a political scientist, what has been most interesting has been the cultural and political reform. This also has taken a variety of forms, and it has been very political. Again, it has been related directly to the politics of building a coalition.

In the area of cultural reform, we are all aware of the liberalization that has taken place in the arts, in the Soviet official media and Soviet social science, which is something that I deal with on a professional basis. Clearly what has happened since

[*Traduction*]

cée à l'été de 1985, a eu toutes sortes de conséquences néfastes qui ont conduit le gouvernement à réexaminer l'à-propos de ce type de campagnes traditionnellement menées d'en haut.

Quelques autres événements se sont produits, notamment—et c'était là manifestement une intention que Gorbatchev avait dès le début—l'avènement de la *glasnost*, l'ouverture, la franchise. On peut traduire ce mot de différentes façons.

Gorbatchev est en faveur de la *glasnost*. Il fait preuve, à cet égard, d'un esprit moderne. Quand les gens ont commencé à parler franchement et à échanger leurs vues, ils ont exigé plus de changements. Non seulement cela—et Gorbatchev l'a plus ou moins dit lui-même de cette façon—plus les dirigeants, grâce à la *glasnost*, à l'ouverture, examinaient les problèmes soviétiques et plus ils s'en inquiétaient.

Il a dit à plusieurs reprises: «Plus nous examinons la situation, pire elle nous apparaît». Sans doute peut-on y voir là une tactique de politicien qui veut gagner du temps en blâmant son prédécesseur. Ces choses se passent aussi dans d'autres pays. Cependant, j'estime qu'il y a un brin de vérité dans cette phrase qu'il a dite: «Plus nous examinions la situation, plus nous étudiions les livres, plus nous apparaissait la gravité de la situation».

Par ailleurs, cette situation revêtait aussi un aspect purement politique. J'ai dit que Gorbatchev n'agissait pas seul, mais il s'est lancé avec un groupe relativement restreint de fervents partisans. Il a commencé avec eux à chercher des alliés. Ils ont voulu s'adjoindre des groupes, des institutions et des forces sociales qui collaboreraient avec eux pour revitaliser la société. Les manœuvres inhérentes à la constitution d'une coalition, d'une alliance, ont joué un rôle très important dans ce qui s'est passé depuis 1985.

Ils ont essayé toutes sortes de réformes, mais pour en parler, il me faudrait plus de temps qu'il ne m'en est alloué. J'aborderai seulement les principaux domaines où il y a eu des réformes, après quoi nous aurons amplement de temps pour les questions.

Je ne m'attarderai pas sur la réforme économique. Il est généralement admis—et je n'en disconviens pas—que c'est par une réforme économique que Gorbatchev a commencé. Il a d'abord voulu tenir compte de la nécessité de revitaliser une économie surdirigée et surcentralisée qui, manifestement, était en reste avec les autres pays du monde. Mais, jusqu'à présent, les résultats obtenus sont décevants. Je me ferai un plaisir de revenir sur ce point. Si, pour l'instant, nous ne constatons pas de véritable changement, de nombreuses raisons nous portent néanmoins à croire qu'au cours des deux ou trois prochaines années, on intensifiera grandement les efforts visant à imposer ces changements.

En tant que spécialiste des sciences politiques, j'estime que la réforme culturelle et politique est la plus intéressante. Elle a aussi revêtu diverses formes et a eu un caractère très politique. Je rappelle qu'elle a directement trait aux difficultés inhérentes à la constitution d'une coalition.

Pour ce qui est de la réforme culturelle, nous sommes tous au fait de la libéralisation qui s'est opérée en Union soviétique dans les arts, la presse officielle et les sciences sociales, domaine qui m'intéresse sur le plan professionnel. Il va sans

[*Text*]

1985 is the most significant liberalization in the very difficult history of this country. That does not mean that they have reached western levels. There is still censorship; there are still controls of certain kinds which we should not minimize; but what has happened is truly remarkable. In fact, some Soviet intellectuals still rub their eyes, I think, when they get up in the morning. I have heard them say that this is a miracle and they still cannot quite believe it has happened.

One very important aspect of this liberalization has been the process of revising their understanding of Soviet history. They have gone back to the Stalin period in the 1920s, and to the Khrushchev period in the fifties and early sixties. They have opened up some of the closed trunks in the attic and they have started to look much more objectively and freely at the dark side of their past.

One unintended effect of this liberalization has been something that we are very aware of in our press these days, and that is the extraordinary ferment among the non-Russian population. I should balance this picture by saying there is plenty of it among the Russians as well, but the non-Russian ethnic groups, which make up almost 50 per cent of the Soviet population, have done what we expected they would. That is, when given the opportunity to air their grievances over centralization, about Soviet federalism, which is largely a spurious thing, they have taken advantage of the opportunity and have started to complain. They have started to do so not only in print and in the arts but also on the streets.

With regard to political reform, this ought to be my area because I am a professor of political science. I am a little uncertain about what to say about this at so early a date because the most interesting changes are just in train now. We are just now seeing some of the first results. However, enough has happened to say that this is a serious initiative, and it is one that may have profound implications in the long term.

What have those political reforms been, in a nutshell? At the more superficial end of the spectrum, Gorbachev has used his power of appointment to remove just about all of the close associates of Brezhnev and Chernenko and his cronies, and he has rejuvenated the Soviet political class by promoting younger and, it would seem, by and large more able, certainly better educated, more urbane and more ambitious, officials from the middle ranks. He has used this process of appointment and circulation among the elite to reinforce his own personal political position, which is hardly surprising. We saw last week the Central Committee plan and some concrete results of that.

They have also started to introduce new forms of accountability of control over officials and even decision-making. This has many facets. The one that probably is most familiar to this audience would be the very surprising and heartening experiment with multi-candidate elections, which was begun this spring, and will continue over the next year with elections at the republic and local levels.

[*Traduction*]

dire que ce qui s'est produit depuis 1985 constitue la plus importante libéralisation de toute la très difficile histoire de ce pays. Ce qui ne signifie pas pour autant qu'il ait rejoint les normes occidentales à ces égards. La censure demeure; on impose encore des mesures de surveillance qu'il ne faut pas négliger, mais ce qui s'est produit demeure tout à fait remarquable. En fait, certains intellectuels soviétiques en sont encore abasourdis, je pense. J'en ai entendu dire que c'était un miracle et qu'ils n'arrivaient pas encore à y croire.

L'un des grands aspects de la libéralisation a été la révision de l'histoire soviétique, de sa compréhension. On a examiné la période de Staline, les années 20, ainsi que celle de Khrouchtchev, les années 50 et le début des années 60. On a ouvert quelques dossiers empoussiérés et on a commencé à examiner beaucoup plus objectivement et plus librement les périodes sombres du passé.

Entre autres effets inattendus de la libéralisation, mentionnons l'extraordinaire réveil de la population non russe, réaction sur laquelle la presse nous informe abondamment ces jours-ci. Il faut bien dire toutefois que ce réveil s'opère aussi largement parmi les Russes eux-mêmes. Cependant, les groupes ethniques non russes, qui représentent près de 50 p. 100 de la population soviétique, ont fait ce à quoi nous nous attendions, c'est-à-dire saisir l'occasion pour exprimer leurs doléances au sujet de la centralisation, du fédéralisme soviétique, qui est grandement factice, et ils ont commencé à se plaindre. Ils ont commencé à le faire non seulement dans la presse et les arts, mais aussi dans les rues.

Quant à la réforme politique, domaine de prédilection du professeur de sciences politiques que je suis, je ne vois pas très bien ce que je pourrais en dire pour l'instant, car les changements les plus intéressants sont justement en train de se produire. Nous ne faisons que commencer à en voir certains premiers résultats. Néanmoins, il s'est déjà passé suffisamment de choses pour dire que c'est là une initiative sérieuse et qu'elle pourrait avoir de profondes conséquences à long terme.

En somme, quelles ont été ces réformes politiques? À un niveau superficiel, Gorbatchev s'est servi de son pouvoir de nomination pour déloger presque tous les proches collaborateurs de Brejnev et de Chernenko et ses copains, et il a revitalisé la classe politique soviétique en accordant de l'avancement à des fonctionnaires des échelons moyens qui sont plus jeunes et, semble-t-il, beaucoup plus capables, certainement plus instruits, plus ouverts et plus ambitieux que leurs prédécesseurs. Il s'est servi de ce processus de nomination et de roulement de l'élite pour conforter sa propre position politique, ce qui n'a rien d'étonnant. La semaine dernière, nous avons vu le plan du Comité central et certains de ses résultats tangibles.

Les Soviétiques ont aussi commencé à appliquer aux autorités de nouvelles façons pour celles-ci de rendre compte de l'exercice qu'elles font de leur responsabilité et de leur pouvoir de décision. Les conséquences sont multiples. Celle qui nous est sans doute la plus connue est probablement la très étonnante et réconfortante expérience des élections à candidats multiples, qui a commencé au printemps de cette année qui se poursuivra l'an prochain avec les élections qui auront lieu aux niveaux des localités et des républiques.

[*Text*]

There is a serious attempt underway, which I am going to be studying with Western and Soviet scholars, to revive Soviet legislative bodies—that is, parliamentary-type assemblies that have really been rubber-stamp legislatures for 70 years, which always voted unanimously, which never dissented, which never did anything, frankly. As a follow-on to this process of multi-candidate elections, they are going to try to give these bodies more rights and somewhat greater resources to challenge political executives.

One interesting facet of this is that they have now renounced the unanimity rule. Until last summer there was not a single occasion in the entire history of the so-called Supreme Soviet of the Soviet Union—the Parliament—in which a single deputy had voted against a bill. Mr. Mulroney would be delighted, I suppose, to have so obedient a legislature, but, clearly, this was done with a great deal of intimidation. That rule has now been jettisoned, and we can expect that no longer will there be any unanimous votes, which is a hopeful sign.

They have also committed themselves, on paper at least, to something which they call, using western idiom, the rule of law. *Pravovoye gosudarstvo*, which means a state that is governed or governs through laws, through legal means. This is a murky area, and I am not a legal specialist in any way, but what they have in mind here is enhancing the authority of the courts, increasing their independence from political interference, changing administrative procedures in such a way that they are more transparent to the citizenry, and, generally, they are trying to create—and it will take decades for them to do it—a faith in the population that they will be treated in a non-arbitrary manner even when the issue on which they are at odds with the state is one that is of great political importance. They are starting from a low level here, but their intentions, I think, are sincere.

Finally, let me mention, by way of political reform, a very interesting development that these recent elections have brought to our attention, and that is the striking tendency towards differentiation or fractionation, if you like, within the ruling party. Gorbachev has said that there is not going to be a multi-party democracy in the Soviet Union in his era. I am sure he is not going to waiver from that, although many young Soviets are talking about a multi-party system. In the last year particularly, you can see an embryo of a multi-faction system within the Communist party. As I say, the elections really brought this to the fore. One can imagine these various factions and proto-factions that we saw hammering at one another in the streets of Moscow and competing for votes eventually being the seeds of parties that would contest office, as our parties do, at some later point. I am not saying it is going to happen in the 1990s, but it may very well happen after the turn of the century, which is not so far off. I am nearly as pessimistic about that as I would have been a couple of years ago, and I hope that we do not return to pessimism on this score later.

To sum up, I have given a very superficial Cook's tour of what has been attempted. There are many nuances that I have not touched upon. We ask ourselves on the outside and in the

[*Traduction*]

On s'efforce vraiment, et je vais examiner la question avec des spécialistes occidentaux et des spécialistes soviétiques, de ranimer les corps législatifs soviétiques, soit les assemblées de type parlementaire qui, depuis 70 ans, ont toujours entériné automatiquement et unanimement les projets de loi du gouvernement, qui n'ont jamais rien critiqué, qui n'ont jamais rien fait, vraiment. Dans la foulée de ces élections à candidats multiples, on va tenter de donner plus de droits à ces corps législatifs et de leur accorder un peu plus de ressources pour critiquer les dirigeants politiques.

Fait intéressant, on a renoncé à la règle de l'unanimité. Jusqu'à l'été dernier, il n'était encore jamais arrivé, pas une seule fois dans toute l'histoire de ce qu'on appelle le Soviet suprême de l'Union soviétique (le Parlement), qu'un député vote contre un projet de loi. M. Mulroney serait ravi, je suppose, d'avoir affaire à un corps législatif aussi docile. Mais on y est parvenu à grand renfort d'intimidation. On a rejeté cette règle et nous pouvons espérer ne plus voir de projets de loi votés à l'unanimité. C'est un signe encourageant.

Ils se sont aussi engagés, sur papier du moins, à respecter ce qu'ils appellent, en employant une expression empruntée à l'Occident, la suprématie de la loi, *pravovoye gosudarstvo*, qui désigne un État gouverné ou qui gouverne au moyen de lois, par des moyens légaux. C'est une zone trouble, et je ne suis pas juriste, mais ce qu'ils envisagent, c'est de renforcer le pouvoir des tribunaux, d'accroître leur indépendance à l'égard du pouvoir politique, de changer la procédure administrative de telle sorte qu'elle soit plus transparente aux yeux de la population. De façon générale, ils essaient de donner aux gens l'assurance—il faudra y mettre des années—qu'ils seront traités de manière non arbitraire même si le différend qui les oppose à l'État revêt une grande importance politique. On part de très loin, mais les intentions me semblent sincères.

Enfin, à propos de la réforme politique, permettez-moi de mentionner un événement très intéressant sur lequel ces récentes élections ont attiré notre attention. Je veux parler de la frappante tendance à la différenciation ou au fractionnement, si vous préférez, au sein du parti au pouvoir. Gorbatchev a dit qu'il n'y aura pas de démocratie multipartite en Union soviétique tant qu'il gouvernera. Je suis persuadé qu'il ne reviendra pas là-dessus, bien que de nombreux jeunes Soviétiques parlent d'un régime multipartite. L'année dernière, en particulier, on a pu constater l'existence de multiples factions au sein du parti communiste. Je l'ai dit, les élections ont vraiment mis ce fait en lumière. On peut supposer que ces diverses factions et protofactions que nous avons vues se matraquer les unes les autres dans les rues de Moscou et lutter pour obtenir des votes, deviendront tôt ou tard les germes de partis qui se feront la lutte, comme le font nos partis. Je ne dis pas que c'est pour les années 90, mais cela pourrait très bien se produire au début du siècle prochain, qui n'est pas loin. À ce sujet, je suis presque aussi pessimiste que je l'aurais été il y a quelques années, mais j'espère que nous ne serons pas ultérieurement à nouveau enclins au pessimisme.

Pour résumer, je vous ai donné un très bref tour d'horizon de ce qu'ils ont tenté de faire. Il faudrait y apporter de nombreuses nuances que je n'ai pas faites. Nous nous demandons à

[*Text*]

west: "Is this for real? Is it lasting?" Of course it is for real; absolutely. The stakes are extremely high, and this leadership is commited to making serious changes in the operation of the system. Will it work? Well, who knows. Of course we cannot say scientifically. It will have many effects on Soviet life. It has already. What we may be seeing in the generation ahead is an era of change as much as an era of reform, and I am distinguishing between reform which is relatively purposeful, where the rulers say, "We want to push society down this path," and change, which is much more spontaneous and does not necessarily work out the way the leaders thought it would in advance. Should we welcome it? Yes, because it is what we hoped the Soviets would be doing at this time, and, to our great surprise and astonishment, they are doing it. It is hard to see how we could quarrel with the direction they are taking, although at times we may very well be impatient with the pace of their attainment of these goals. It is in their interests, and we should not be objecting to a development which clearly is welcomed by the majority of the Soviet population. Ultimately it is in our interests, the interests of Canada and of the other countries in the Western Alliance. This will make the world safer and more human place.

The Chairman: Thank you very much, Professor Colton.

We will proceed directly to Mr. Poetschke, from our own Department of External Affairs, with which he has been associated for some 15 years. He speaks both Polish and Russian, and has served in both Warsaw and Moscow. I am glad to add him to the roster of witnesses who have come before this committee, and, particularly, to have him follow Professor Colton this evening.

Mr. Robert Poetschke, Deputy Director (U.S.S.R.), USSR and Eastern Europe Relations Division, Department of External Affairs: Thank you very much. It is all very well for you to say that it is great to follow Professor Colton, but it is a somewhat intimidating experience. I am also a bit intimidated by the fact that what I tell you today may be nuanced by what the Minister says tomorrow in Toronto on the subject of east-west relations.

Thirdly, I did not know what Professor Colton would say; so that my presentation will have to take into account what he did say.

I agree wholeheartedly on the question of the origin of the phenomenon that we now tend to know in connection with Mr. Gorbachev's name, and that is the fact that at the root of the phenomenon is an economic problem in the Soviet Union of a massive scale.

To give you an idea, the European COMECON, the East-European and Soviet Trading Organization, accounted for some 21.6% of world GNP in 1975. That dropped to 19.2% in 1987. What is crucial here is that Mr. Gorbachev is a manifestation of a much larger phenomenon, which is that a group of people saw the Soviet Union becoming weaker and weaker in comparison to the world around it, and that, in absolute terms, within the country the economy was in bad shape. Mr. Gorbachev saw countries like Japan, China, South Korea, Indonesia

[*Traduction*]

l'extérieur et en Occident: «Est-ce bien vrai? Cela va-t-il durer?» Bien sûr que c'est vrai; parfaitement vrai. Les enjeux sont énormes et les dirigeants se sont engagés à effectuer d'importants changements dans le fonctionnement du régime. Réussiront-ils? Qui sait? Nous ne pouvons pas le prévoir scientifiquement. La vie soviétique en sera grandement changée. Elle a déjà changé. Au cours de la prochaine génération, nous verrons peut-être commencer une ère de changement comme une ère de réforme. Je fais une distinction entre la réforme, qui est relativement voulue et où les dirigeants disent: «Nous voulons diriger la population dans cette voie», et le changement, qui est beaucoup plus spontané et qui ne donne pas nécessairement les résultats escomptés par les chefs de file. Devons-nous nous en réjouir? Oui, parce que c'est ce que nous espérions des Soviétiques cette fois et, à notre grande surprise et à notre grand étonnement, c'est ce qu'ils font. Il est difficile d'imaginer comment nous pourrions critiquer l'orientation qu'ils prennent, et parfois nous risquons fort de nous impatienter devant le temps qu'ils mettent à atteindre leurs buts. C'est dans leur intérêt, et nous ne devrions pas nous opposer à une évolution que la majorité de la population soviétique voit manifestement d'un bon œil. En fin de compte, c'est dans notre intérêt, dans l'intérêt du Canada et dans celui des autres pays de l'Alliance occidentale. Le monde en deviendra plus sûr et plus humain.

Le président: Merci, monsieur Colton.

Je cède immédiatement la parole à M. Poetschke du ministère des Affaires extérieures où il travaille depuis une quinzaine d'années. Il parle le polonais et le russe et il a été en poste à Varsovie et à Moscou. Je suis heureux d'ajouter son nom à la liste des témoins que le Comité a accueillis et de l'inviter ce soir à prendre la parole à la suite de M. Colton.

M. Robert Poetschke, directeur adjoint, Direction des relations avec l'URSS et l'Europe de l'Est, ministère des Affaires extérieures: Merci infiniment. C'est facile pour vous de dire que c'est très bien de prendre la parole après le professeur Colton, mais je vous jure que c'est une expérience intimidante. D'autant que mes propos d'aujourd'hui pourraient être nuancés par ceux que prononcera le ministre demain à Toronto au sujet des relations Est-Ouest.

En troisième lieu, je ne savais pas ce que dirait le professeur Colton. Je devrai donc en tenir compte dans mon exposé.

Je suis absolument d'accord pour dire que l'origine du phénomène que nous avons maintenant tendance à identifier à M. Gorbatchev réside dans les énormes difficultés économiques que connaît l'Union soviétique.

Pour vous donner une idée, en 1975, le COMECOM, l'organisme de coopération économique des pays de l'Est, représentait quelque 21,6 p. 100 du PNB mondial. Cette proportion est tombée à 19,2 p. 100 en 1987. Ce qu'il faut comprendre ici, c'est que M. Gorbatchev est la manifestation d'un phénomène plus vaste. En effet, il est le porte-parole d'un groupe de dirigeants soviétiques pour qui l'URSS devenait de plus en plus faible par rapport au reste du monde, et qui a pris conscience du fait, qu'en chiffres absolus, l'économie du pays était en

[*Text*]

and India all moving forward, not to mention the traditional competitors, Europe and the United States, and something had to be done about it.

Growth rates of something in the area of .5% to 3% were not enough to maintain the gap, much less close it, and military spending was absorbing something approaching 20% of the Soviet GNP. So Mr. Gorbachev came, as Professor Colton said, with a lot of economic impulsion to make changes, and there was a lot of support for it.

Professor Colton has talked about the internal problems. To balance this, I shall address more specifically the foreign policy aspects of the Soviet reality.

In the West, we have been concerned with four major problems connected with the Soviet Union. The first is the question of ideology and the projection of it abroad as a confrontational mechanism. That is seen not only in the major East-West confrontation but also in regional disputes. Another problem was the military might that the Soviet Union projected. The third was the way in which the Soviet Union treated its own people. Its closed society caused us considerable concern about the kind of place that it was and the intentions its leaders might have. Finally, the domination of Eastern Europe by the Soviet Union since the Second World War was of concern.

These are the areas that have been of concern to us and the areas where we have demanded that the Soviet Union make changes. Therefore, they are the areas that we must look at to see if this phenomenon is to our liking.

On the subject of ideology, it would be no exageration to say that it has been abandoned essentially by the Soviet leadership as a vehicle or a motor-driving Soviet foreign policy. The Soviets have recognized that their ideology is not attractive, that it does not work at home and has not shown any signs of working abroad. Therefore they are turning to a much more cooperative approach to solving the world's problems and their role in it. In essence, they are trying to obtain the reputation of a country, albeit a super power, pursuing legitimate, national ambition abroad.

On the subject of the military forces, it is sufficient to turn to the large number of arms control discussions they have now, at long last, been seriously willing to become engaged in. We have already had the INF, the Intermediate Nuclear Forces Agreement, which eliminated an entire class of weapons and carried with it serious intrusive verification provisions, which for decades the Soviets had refused to contemplate. There is no reason to think that the conventional forces in Europe—negotiations that are now underway—will not show the same approach on the part of the Soviet Union toward reducing forces to a level which is still to be determined. In December we also saw the announcement of Mr. Gorbachev in New York of a unilateral reduction of forces of some 500,000, which is the rough equivalent of the entire armed forces of West Ger-

[*Traduction*]

mauvais état. Face aux progrès économiques réalisés dans des pays comme le Japon, la Chine, la Corée du Sud, l'Indonésie et l'Inde, sans compter l'Europe et les États-Unis, les concurrents traditionnels de l'Union soviétique, M. Gorbatchev a décidé qu'il fallait faire quelque chose.

Des taux de croissance de l'ordre de 0,5 p. 100 à 3 p. 100 ne suffiraient pas à empêcher l'écart de se creuser, encore moins à le combler. Parallèlement, les dépenses militaires accaparaient près de 20 p. 100 du PNB de l'Union soviétique. De sorte qu'au moment de l'arrivée au pouvoir de M. Gorbatchev, comme l'a mentionné le professeur Colton, les pressions pour les réformes économiques étaient très fortes et les appuis très nombreux en faveur de ces changements.

Le professeur Colton a parlé des problèmes internes. En contrepartie, je parlerai des relations extérieures de l'URSS.

Le monde occidental s'est intéressé à quatre grands problèmes liés à l'Union soviétique. Le premier concernait l'idéologie et la propagande communiste à l'extérieur. Propagande qui s'est manifestée non seulement dans les grandes confrontations Est-Ouest, mais également dans les différents conflits régionaux. Un deuxième problème réside dans la puissance militaire que l'Union soviétique projetait. Le troisième portait sur le traitement réservé par l'Union soviétique à sa propre population. Nous nous sommes toujours grandement inquiétés du caractère fermé de la société soviétique et des intentions de ces chefs. Enfin, nous nous préoccupions de la domination de l'Europe de l'Est par l'Union soviétique depuis la Seconde Guerre mondiale.

Voilà donc les grands problèmes qui nous inquiétaient et que nous avons demandé à l'Union soviétique de résoudre. Par conséquent, ce sont ces problèmes que nous devons étudier pour voir si les changements sont satisfaisants.

En ce qui concerne l'idéologie, il n'est pas exagéré de dire que l'Union soviétique l'a essentiellement rejetée comme moteur de sa politique étrangère. Les dirigeants soviétiques ont pris conscience que leur idéologie n'était pas attrayante, qu'elle était inefficace en URSS même et qu'elle ne fonctionnait pas à l'extérieur non plus. Par conséquent, ils inclinent à plus de coopération pour régler les problèmes mondiaux. En somme, ils veulent que l'URSS soit reconnue non pas seulement comme une superpuissance, mais surtout comme un pays poursuivant des objectifs nationaux légitimes à l'étranger.

En ce qui concerne les forces militaires, il suffit de mentionner les nombreuses discussions sur la réduction des armements auxquelles les Soviétiques ont enfin accepté de participer sérieusement. En outre, les Deux Grands ont adopté un traité sur les forces nucléaires intermédiaires, lequel élimine toute une catégorie d'armements et comporte de strictes dispositions de vérification, dispositions que les dirigeants soviétiques avaient refusé de considérer pendant des décennies. Tout indique qu'ils aborderont de la même manière la question des forces classiques en Europe—sur lesquelles des négociations ont maintenant lieu—et qu'ils accepteront de les réduire à un degré qui reste à déterminer. M. Gorbatchev a également annoncé à New York, au mois de décembre, une réduction unilatérale des forces soviétiques, de l'ordre de 500 000 hommes

[*Text*]

many, and a reconfiguration of those forces in Europe which are configured in a hostile fashion to allow rapid attack. This has been a major concern, as you all know, of the West in terms of the military balance in Europe.

Professor Colton talked persuasively about what is happening inside the Soviet Union; in other words, of the way the Soviets treat their people and the closed society phenomenon that frightened those of us in the West and caused us some concern about the Soviet leadership's intentions. I will not dwell on that point.

Treatment of Eastern Europe, though, is something that deserves a certain amount of attention, because, here again, you see a new policy which has not been enunciated as such, but nevertheless the practice is new. It amounts to laissez-faire. On the one hand, some countries, such as Hungary and Poland are going through fairly radical liberalizing and are moving toward a kind of pluralistic and multiparty state; and while, on the other hand, the other countries in Eastern Europe such as Romania, are proceeding at a slower pace or are not proceeding at all to make changes. Also, the Soviets appear to be willing to tolerate either extreme, or anything down the middle. The question might be: What is the limit of their tolerance for liberalization or for change in the Soviet Bloc? I am not sure that anyone knows. In the past there was a bottom line. At one time it was possible to say that there was one thing for sure: The Soviets would never tolerate any state that allowed a challenge to domination by the party, or the Soviets would never allow any of its allies to leave the Warsaw Pact. Today, Hungary and Poland are certainly moving towards a multi-party system, as I have said. The Soviet intellectuals, at least, are now speculating on whether Hungary's leaving the Warsaw Pact would constitute a threat to Soviet security. Therefore my answer to the question of how much are the Soviets willing to tolerate in eastern Europe must be that I do not know, and I do not know anyone who does know. In fact, I am not entirely surely that the Kremlin could answer that question any better than I can. In my opinion, the major hope that the Kremlin has for eastern Europe is that whatever change occurs will occur gradually enough so that it will not be destablizing.

When the Soviets talk about their foreign policy, they use the expression "new thinking". What I think that boils down to is a rejection of pretty well everything that they have held dear for at least the last ten years, together with an exploration of ways of reducing tension. The main reason for that is that the driving impetus for the kind of reforms that are being undertaken in the Soviet Union is economic, to go back to my first point. In order for economic changes to occur, the Soviet leadership needs stability abroad. The way to achieve that is to reduce their aggressive posture, and that they have done.

Mr. Chairman, we cannot possibly cover all of the subjects that are relevant, but I will run through a list of what we have seen in the last year. There has been a withdrawal of the Soviet army from Afghanistan. The Soviets have also put pres-

[*Traduction*]

environ, soit à peu près l'équivalent de l'ensemble des forces armées de la République fédérale d'Allemagne, de même qu'un redéploiement des forces du Pacte en Europe, lesquelles sont structurées sur un mode offensif en vue d'attaques éclair. Cette question de l'équilibre des forces en Europe a beaucoup préoccupé, comme vous le savez, les pays occidentaux.

Le professeur Colton nous a parlé, d'une façon convaincante, des conditions de vie en Union soviétique. En d'autres mots, du sort réservé par les dirigeants soviétiques à la population et du phénomène de société fermée qui effraie certains d'entre nous et qui nous fait nous interroger sur les intentions des dirigeants soviétiques. Je ne m'attarderai pas là-dessus.

Je m'arrêterai toutefois aux pays de l'Europe de l'Est, qui, sans adopter de politiques nouvelles, n'en ont pas moins amorcé une série de changements semblables à la pratique du laissez-faire. D'une part, certains pays, comme la Hongrie et la Pologne, ont engagé un processus de libéralisation assez radical et se dirigent vers l'institution d'un État multipartite et pluraliste. D'autre part, d'autres pays de l'Europe de l'Est, comme la Roumanie, évoluent à un rythme beaucoup plus lent, ou maintiennent même le statu quo. En outre, les dirigeants soviétiques semblent disposés à tolérer des changements modérés, voire radicaux. On peut se demander jusqu'où sera acceptée la libéralisation ou le changement dans le bloc soviétique. Je crains que personne ne le sache. Par le passé, nous étions sûrs d'une chose: les dirigeants soviétiques n'auraient jamais accepté que, dans un État membre du Pacte, la domination du parti soit contestée ni qu'un de leurs alliés se retire du Pacte de Varsovie. Aujourd'hui, la Hongrie et la Pologne, comme je l'ai déjà mentionné, se dirigent certainement vers l'adoption d'un système à plusieurs partis. Cependant, même les intellectuels soviétiques se demandent à l'heure actuelle si le retrait de la Hongrie du Pacte de Varsovie constituerait une menace pour la sécurité de l'Union soviétique. Par conséquent, j'estime que, ni moi ni personne, ne pouvons savoir jusqu'où va la tolérance des dirigeants soviétiques en Europe de l'Est. En fait, je ne suis pas du tout certain que le Kremlin puisse répondre mieux que moi à cette question. À mon avis, tout ce que le Kremlin peut espérer, c'est qu'en Europe de l'Est les changements se produiront suffisamment graduellement pour ne pas être déstabilisateurs.

Lorsque les dirigeants soviétiques parlent de leur politique étrangère, ils utilisent l'expresison «pensée nouvelle». En fait, cette pensée nouvelle se compose du rejet de la plupart des notions tenues pour immuables au cours des dix dernières années et d'une exploration des moyens de réduire les tensions. Cela tient principalement au fait que les pressions en faveur des changements qui se font sentir en Union soviétique, sont avant tout d'origine économique, pour revenir à mon premier point. Pour opérer les changements économiques, les drigeants soviétiques ont besoin de stabilité à l'extérieur. Pour ce faire, il leur fallait adopter une attitudfe moins offensive. Et c'est ce qu'ils ont fait.

Monsieur le président, nous ne pouvons parler de tous les sujets pertinents, mais je vais énumérer les événements de la dernière année. L'armée soviétique s'est retirée de l'Afghanistan. Les dirigeants soviétiques ont aussi pressé leurs alliés au

[*Text*]

sure on their allies in Vietnam to withdraw from Cambodia, and that withdrawal is expected in the coming months. They have also contributed to a proposed solution of the situation in Angola-Namibia. That solution may still be somewhat unstable but, as all of the participants have acknowledged, the Soviet role in that solution has been constructive. In the Middle East the Soviets have appeared to be aiming more for a resolution of the problem than political capitalization on that problem. Also, the pressure that was put on Mr. Arafat, while he was in Moscow, to recognize Israel could not have gone without its effect.

Relations with neighbours are crucial to the Soviet Union and they have worked very hard, particularly since 1986 in the Asia-Pacific area, to reduce the fear of Soviet intentions. This has borne fruit in a number of ways, the most important being the restoration of relations with China which will be sealed later this month when Mr. Gorbachev visits that country.

There is another role that the Soviets see for themselves. Earlier I talked about the fact that the Soviets see themselves as being responsible players in the world and they are aware that, in an interdependent world, it means that they must look more closely and more constructively at organizations such as the United Nations. In fact, they have urged, and are working for, a strengthening of the role of the Secretary General and the Security Council; a strengthening of the peacekeeping and, in fact, the peacemaking capabilities, of the United Nations, and lastly—and of course by no means irrelevantly—the payment of their arrears to the UN, something which, in my opinion, a lot of the world had given up hoping for.

The desire of the Soviets to be incorporated into the international economic system is not, perhaps, surprising given their economic problems. It is, nevertheless, a manifestation of new thinking that they have asked for observer status in the GATT; that they have indicated interest in the IMF, and that there have been agreements between the European community and its equivalent in the Soviet bloc. Finally, the Soviet leader has joined a rather large number of leaders in demanding that something be done in terms of international cooperation on the question of the environment.

Briefly, Mr. Chairman, those are the changes that have occurred over the last year or so in the way in which the Soviets are looking at foreign policy. Perhaps I might make a couple of points about the problems facing Mr. Gorbachev which are not, strictly speaking, foreign policy problems but are problems overall. The key problem for him, of course, is the economic performance of perestroika. Mr. Gorbachev needs to win the enthusiastic support of the people in order to make significant changes. Progress has been painfully slow, although that should not be a surprise.

The second problem facing the Soviet leadership is this question of nationalities, to which Professor Colton referred. There is a profusion of expressions—often rather violent—of national interest within the Soviet Bloc, such as a desire for language, flags, literature and autonomy. Some of the voices are very clearly anti-Soviet. One of the significant things about those voices, of course, is that whereas three years ago they

[*Traduction*]

Vietnam de se retirer du Cambodge (ce retrait est prévu pour les mois qui viennent). L'Union soviétique a également participé au règlement du conflit en Angola et en Namibie. La situation en Namibie est encore quelque peu instable, mais, comme l'ont reconnu tous les participants, le rôle de l'Union soviétique a été constructif. Au Proche-Orient, il semble participer à la solution des problèmes d'une manière plus désintéressée. En outre, M. Arafat n'aurait peut-être pas décidé de reconnaître l'État d'Israël sans les pressions exercées par Moscou lors de sa visite à Moscou.

Les relations avec ses voisins sont capitales pour l'Union soviétique qui s'est efforcée, depuis 1986 en Asie notamment, d'atténuer la peur qu'inspiraient les intentions; efforts qui ont porté fruit à maints égards. Notons surtout le rétablissement des relations avec la Chine, qui sera consacré plus tard ce mois-ci à l'occasion de la visite de M. Gorbatchev en Chine.

L'Union soviétique veut se doter d'un autre rôle. J'ai mentionné plus tôt que ce pays se considérait comme un membre responsable de la collectivité mondiale et, à ce titre, qu'il devait accorder plus d'attention et de respect à des organismes comme les Nations Unies. En fait, les représentants soviétiques ont fait pression pour que le rôle du secrétaire général et celui du Conseil de sécurité soient renforcés, que le maintien de la paix et, en fait, les capacités de maintien de la paix des Nations Unies soient raffermis et, enfin,—ce qui est révélateur—ils se sont engagés à payer leurs arriérés aux Nations Unies, à la grande surprise d'une bonne partie du monde.

Le désir de l'Union soviétique de s'intégrer au système économique international n'est peut-être pas surprenant, compte tenu de ses difficultés économiques. Il n'empêche que la pensée nouvelle a poussé les représentants de l'Union soviétique à demander le statut d'observateur au GATT, à manifester de l'intérêt pour le FMI et à passer des ententes avec la CÉE. Enfin, le chef de l'Union soviétique s'est joint à un nombre plutôt élevé de dirigeants de pays qui demandent une coopération internationale en matière d'environnement.

Voilà donc, en quelques mots, monsieur le président, les changements qui se sont produits au cours des quelques dernières années en matière de politique extérieure en Union soviétique. Je pourrais peut-être m'arrêter sur quelques-uns des problèmes auxquels est confronté M. Gorbatchev, mais qui ne sont pas, à proprement parler, des problèmes de politique extérieure, le principal étant, bien sûr, celui de la perestroïka. M. Gorbatchev doit gagner l'appui enthousiaste du peuple afin de réaliser des changements appréciables. Les progrès ont été beaucoup trop lents, ce qui ne devrait toutefois pas nous surprendre.

Le deuxième problème auquel sont confrontés les dirigeants soviétiques est celui des nationalités dont a parlé le professeur Colton. Les expressions, parfois violentes, des divers intérêts nationalistes se font nombreuses dans les républiques soviétiques, qu'elles portent sur la langue, les drapeaux, la littérature ou l'autonomie. Certaines sont très clairement anti-soviétiques. Il importe de souligner toutefois qu'il y a à peine trois ans, ces

[*Text*]

would have been silenced and the instigators imprisoned, now they are allowed to be heard and the instigators to function in popular fronts in the Baltics and elsewhere. I think it is no exaggeration to say that the nationalities issue could, somehow, bring this whole reform policy to a halt. However, if the Soviet leadership were to see itself obliged to put a serious brake on the progress that has already been achieved in terms of the nationalities questions, this would clearly have an impact on western attitudes toward developments in the Soviet Union and could affect the whole program of perestroika.

Similarly, eastern Europe is pursuing a policy of, as I have described it, laissez-faire. However, if the bottom line is higher than I have described; if for any reason the Soviets felt that they needed to repeat the experiences of Hungary or Czechoslovakia, then clearly this would upset the achievements of the reform, and particularly the new thinking in foreign policy.

In conclusion, the changes in the Soviet Union are fundamental; and while they are not entirely irreversible, they are becoming increasingly entrenched as Mr. Gorbachev's tenure in office is prolonged. This amounts to the beginning of the elimination of ideological confrontation. We welcome this; we are not threatened by it, and we should encourage these developments to the extent possible. Thank you.

The Chairman: Thank you very much indeed, Mr. Poetschke. That was a most interesting introduction to the topic that has brought us together this evening.

Senator Balfour: I have one area that has not been touched upon and which interests me, and that is what I perceive to be the deteriorating relationship between the Soviet Union and Cuba, which is, of course, on our doorstep or on the United States' doorstep. Would either of the witnesses, or perhaps both, care to comment on that?

Mr. Poetschke: I do not like to say this, but it was in my notes. I think the point is that the Soviets have made it clear that they would like to reduce their foreign commitments, particularly those which are a drain on their resources. I think you are right in saying that the relationship between the Soviet Union and Cuba is not as cordial as it was, and the visit of Mr. Gorbachev to Cuba did not produce the kind of signals that would suggest a fundamental break.

I think that whatever change occurs in that relationship will be more gradual than it has been in many of the other things that I have listed; and I am not sure that I know why, except that, of course, Cuba is the gateway to influence in Central American developments. I think the Soviets are willing to talk with theAmericans about cooperation in Central America in reducing confrontation, but I think that so far that is about as far as it has gone.

Senator Balfour: I think Professor Colton offered to enlarge upon the disappointing results of economic reform. Is the economic state of the Soviet Union at the root of everything that is taking place?

Professor Colton: Of course, that is how a Marxist would see it.

[*Traduction*]

manifestations auraient été réprimées et les instigateurs, emprisonnés, alors que maintenant elles sont tolérées et que leurs instigageurs peuvent faire partie de fronts populaires, que ce soit dans les pays baltes ou ailleurs. Je crois qu'il n'est pas exagéré de dire que cette question des nationalités pourrait enrayer tout le processus de réforme. Cependant, si les dirigeants soviétiques devaient mettre la pédale douce aux réformes touchant les nationalités, l'opinion occidentale sur l'évolution de la situation en URSS pourrait changer et la perestroïka même pourrait être compromise.

De même, les pays de l'Est ont adopté une politique de laissez-faire, ainsi que je l'ai mentionné plus tôt. Si, toutefois, les résultats étaient moins bons que prévu, et que, pour quelque raison, les Soviétiques estimaient devoir répéter l'expérience de la Hongrie ou de la Tchécoslovaquie, il va sans dire que les réformes en souffriraient, la «nouvelle pensée» en politique étrangère tout particulièrement.

En conclusion, les réformes en URSS sont essentielles; certes, elles ne sont pas encore irréversibles, mais il reste qu'elles s'enracinent de plus en plus à mesure que se prolonge le mandat de M. Gorbatchev. Il en résultera l'élimination progressive de l'idéologie de la confrontation, ce qui est souhaitable et ne nous inquiète pas. Il nous faut l'encourager le plus possible. Merci.

Le président: Merci beaucoup M. Poetschke. Vous nous avez présenté la plus intéressante introduction de la soirée.

Le sénateur Balfour: Il y a un sujet qui m'intéresse, mais dont les témoins n'ont pas parlé. Il s'agit de la détérioration des relations entre l'URSS et Cuba, notre voisin ou plutôt celui des États-Unis. L'un des témoins, ou les deux, voudraient-ils nous donner leur avis à ce sujet?

M. Poetschke: Je ne tenais pas à en parler, mais j'ai des notes à ce sujet. Je crois que les Soviétiques ont clairement laissé entendre qu'ils souhaitaient réduire leurs engagements étrangers et, en particulier, ceux qui drainent leurs ressources. Il serait juste de dire que les relations entre l'Union soviétique et Cuba ne sont plus aussi cordiales que par le passé et que la visite de M. Gorbatchev à Cuba n'a pas donné les résultats qui feraient croire qu'une rupture fondamentale s'est produite.

J'estime que l'évolution de ces relations sera encore plus graduelle que la plupart des changements dont j'ai parlé jusqu'à maintenant. Je ne sais pas exactement pourquoi, sauf que, bien sûr, Cuba est la porte d'accès par laquelle toute influence sur le développement de l'Amérique centrale s'exerce. Les Soviétiques sont disposés, je crois, à discuter avec les Américains d'une réduction de la confrontation en Amérique centrale, mais les choses en sont restées là.

Le sénateur Balfour: Le professeur Colton a dit qu'il nous donnerait des détails sur les résultats décevants des réformes économiques. Les difficultés économiques de l'Union soviétique sont-elles à l'origine des présentes transformations?

M. Colton: C'est ainsi bien sûr qu'un marxiste verrait les choses.

[*Text*]

Senator Balfour: I assure you I am not a Marxist.

Senator Roblin: There are still some, are there?

Professor Colton: Of course, I was not suggesting that you were, but they have traditionally seen economics as the base upon which everything else is the superstructure, as they call it. When I wrote about this four or five years ago, I argued that economics was the problem for almost all of us. I think, like many others, that I overstated the point somewhat, and this is not to depart from what I said before or, for that matter, to disagree with Mr. Poetschke. Clearly, of all the problems, it is the one that rubs most painfully, and it is also the one on which poor performance is most readily measurable. You cannot escape the day of reckoning.

But I think the malaise of the system has also a non-material component to it which he has been able to address much more effectively than I think we would havewhich he has been able to address much more effectively than I think we thought possible by making very decisive decisions to free up discussions, to lessen repression, to ease the hand of the State somewhat in many areas of life, to tell fewer lies, to admit to mistakes, to bring into the political community many, if not all, of the individuals who were political outcasts under the previous regime or previous administration.

Who would have thought it possible that Roy Medvedev, who was evicted from the party in 1969 for writing a book about Stalin, would not only be readmitted to the party, which happened last week, but is now a member of the Soviet Parliament; and that Sakharov would be a Member of Parliament.' This is quite astounding.

So there is this non-material element which we should not underestimate. I do not know that Gorbachev was a terribly spiritual man before he took over these responsibilities, but there is an element of the prophet in him. He speaks about spiritual needs, *dukhovnoye* needs, which has this religious ring to it.

As far as the economy is concerned, one would not have thought—and here again is a good example of how events confound your predictions—that attempts to reform the economy would actually have made it worse; but they have had that effect in the short-term. When I was in Moscow briefly in the fall of 1987, I heard, for the first time, Russians saying that things are getting worse. I thought they were just grumbling. I pooh-poohed this because I could not see much evidence with my own eyes that things had become worse. I spent a much longer period there last June and July, and it was clear that things had become worse. I have not been back there since then, but all reports indicate that the situation has deteriorated.

What has happened? Well, among other things, they have added a financial crisis to the other economic problems and chronic ills with which the state was confronted. One of Gorbachev's first decisions, in May 1985, was to ration alcohol. That really is what the anti-alcohol campaign amounted to: restricting supply, curtailing production, restricting the number of hours in which it could be sold, and increasing the price.

[*Traduction*]

Le sénateur Balfour: Je vous assure que je ne suis pas marxiste.

Le sénateur Roblin: Y en a-t-il encore?

M. Colton: Je ne voulais certainement pas dire que vous êtes marxiste, mais que les marxistes ont toujours considéré l'économique comme le facteur déterminant de ce qu'ils appellent la superstructure. Dans mes écrits d'il y a quatre ou cinq ans à ce sujet, je soutenais que l'économique constituait le problème principal pour la plupart d'entre nous. Je crois qu'à l'instar de beaucoup d'autres j'ai exagéré quelque peu son importance. Et je ne dis pas cela pour revenir sur mes propos antérieurs ni pour contredire M. Poetschke. Il et clair que, de tous les prblèmes, ce sont les difficultés économiques qui apparaissent les plus graves et qui sont aussi le plus mesurables. On n'y échappe pas.

Cependant, les difficultés que connait l'Union soviétique ne sont pas que matérielles. À ce chapitre, M. Gorbatchev a réagi bien mieux qu'on aurait cru possible en prenant de courageuses décisions en vue d'assurer la liberté d'expression, de réduire la répression, de diminuer l'intervention de l'État dans une foule d'aspects de la vie, de faire en sorte que l'État soit plus transparent, qu'il admette ses erreurs, qu'il accueille de nouveau en son sein la plupart des dissidents politiques, sinon tous, exclus par le gouvernement précédent.

Qui aurait cru possible à l'époque, que Roy Medvedev, qui a été expulsé du parti en 1969 pour avoir écrit un livre sur Staline, serait non seulement réadmis dans le parti (ce qui s'est produit la semaine dernière), mais aussi élu au Parlement soviétique, et que Sakharov aurait été choisi comme député? Ces événements ont de quoi surprendre.

Il existe donc des éléments intangibles qu'il ne faudrait pas sous-estimer. Je ne sais si M. Gorbatchez était une homme très enclin à la spiritualité avant de prendre les rênes du pouvoir, mais quelque chose en lui tient du prophète. Il parle de besoins spirituels, de *dukhovnoye*, terme qui a une connotation religieuse.

En ce qui concerne l'économie, on ne se serait pas attendu—ce qui montre une fois de plus que les faits font souvent mentir les prédictions—à ce que des tentatives de réforme économique aggravent les choses au lieu de les améliorer. Mais, à court terme, c'est hélas! ce qui s'est produit. Lors de ma courte visite à Moscou à l'automne 1987, j'ai entendu pour la première fois les gens dire que les choses se gâtaient. J'ai cru qu'ils se plaignaient pour rien, car les preuves me manquaient pour ajouter foi à leurs critiques. Or, lorsque j'y ai séjourné plus longuement en juin et juillet de l'an dernier, j'ai pu constater par moi-même à quel point les choses s'étaient aggravées. Je n'y suis pas retourné depuis, mais tout indique que la situation s'est détériorée.

Que s'est-il passé? Entre autres choses, une crise financière s'est ajoutée aux problèmes économiques et chroniques auxquels l'État est aux prises. L'une des premières décisions de M. Gorbatchev, en mai 1985, a été le rationnement de l'alcool. Cette campagne contre la consommation d'alcool a provoqué une restriction de l'offre, une diminution de la production, une réduction des heures où l'alcool pouvait être vendu et une

[*Text*]

This denied the State, in which Russia has traditionally had a monopoly over the sale of alcohol, tens of billions of rubles of revenue and unwittingly stimulated the production of illegal samogon, as they call it—moonshine, distilled in bathtubs and everywhere you could think of. As much as anything else, this quickly led within a few years to the eruption of a budget deficit which makes even our own look manageable.

They have traditionally not worried a lot about money. Historically in the Soviet economy money was treated as kind of a plaything. The powerful players in the system allocated individuals, labour and materials, but they did not worry about money. Money was something for minor officials to worry about. The Minister of Finance, who normally is the senior member after the Prime Minister in our Cabinet, is politically a third or fourth-rate figure in the Soviet Union. People hardly know his name.

So in the old system this sort of thing would not have mattered, but now they are getting to the point where they want, at least partially. to marketize the economy for many consumer items and let prices find their natural level to reflect a balance of supply and demand; but to do that you have to have a currency that means something. What they have managed to do through this policy decision on alcohol and a number of other decisions is to further debase the currency. They have created an enormous repressed inflation—what the economists call "rouble overhang". There is a huge oversupply of roubles with which people cannot buy anything.

This problem goes back to the seventies, but it has become much worse since 1985. Now it is becoming something that intimidates the leaders, I think, when they think about marketizing reform. If we suddenly take the lid off prices and let them find their natural level, is that natural level going to be so high that people cannot afford to buy things? Will it force the situation to be such that they will grumble and get out on the streets, much like the Chinese students are doing these days, complaining that economic reform is worse for them?

It has that effect, as well. All in all, it is a mess. For the moment I think they have agreed, that there is a concensus even among the economic reformers in the universities and academies and elsewhere, that they should wait for a year or two. They are regrouping and we expect that they will now try to push these measures through in the early 1990s.

Senator Molson: These changes are so enormous and have been happening over such a short period of time that I find myself asking: What is the possibility that they will move too far too fast and, in a sense, choke on the thing and cause pressures that will become, perhaps, uncontrollable? Is that a possibility?

If that were to happen, what would that mean to their relationship with the western world, in particular? I am not thinking of the eastern world in that sense. I am just wondering if

[*Traduction*]

hausse des prix. Or, en URSS, c'est l'État qui détient le monopole de la vente des boissons alcooliques. Par ces mesures restrictives, l'État s'est donc privé de dizaines de milliards de roubles de recettes et a, du même coup, stimulé la production illégale à grande échelle d'un alcool frelaté, le *samogon*, distillé n'importe où, même dans les baignoires. Tout autant que le reste, cette situation a, en l'espace de quelques années, entraîné l'accumulation d'un déficit budgétaire à côté duquel le nôtre paraît bien insignifiant.

Les Soviétiques ne se sont jamais vraiment préoccupés des questions d'argent. Historiquement, l'argent n'a jamais été pris au sérieux. Les principaux agents économiques affectaient de la main-d'œuvre et du matériel, sans s'inquiéter des questions d'argent. C'était les bureaucrates inférieurs qui s'en chargeaient. Le ministre des Finances, qui vient normalement après le premier ministre au Canada, n'est pas une personnalité importante en Union soviétique. En fait, presque personne ne connaît son nom.

Ainsi, sous l'ancien système, ce genre de chose n'aurait pas eu de l'importance. Mais, maintenant, les dirigeants en sont rendus au point où ils veulent, au moins partiellement, libéraliser l'économie pour bon nombre de produits de consommation et laisser les prix fluctuer en fonction de l'offre et de la demande; mais, pour ce faire, il leur faut une monnaie qui ait une certaine valeur. Tout ce qu'ils ont obtenu par cette campagne contre l'alcool et un certain nombre d'autres décisions, c'est de déprécier davantage leur devise. Ils ont provoqué une énorme inflation réprimée, de sorte qu'ils se retrouvent maintenant avec un excédent de roubles considérables avec lesquels les gens ne peuvent cependant rien acheter.

Ce problème remonte aux années 70, mais il s'est beaucoup aggravé depuis 1985, au point que les dirigeants en frémissent, je crois, lorsqu'ils envisagent la libéralisation du marché. Ils se demandent avec inquiétude ce qui arrivera s'ils suppriment le plafonnement artificiel des prix pour les laisser s'établir à leur niveau naturel: les prix deviendront-ils prohibitifs? La situation risque-t-elle de susciter de profonds ressentiments dans la population et d'entraîner des manifestations, comme celles qui mobilisent les étudiants chinois ces jours-ci, où les gens se plaignant de ce que le remède est pire que le mal?

C'est une conséquence parmi d'autres. Tout bien considéré, c'est la pagaille. Pour le moment, je pense que tout le monde, même partisans d'une réforme économique, universitaires, académiciens et autres, conviennent qu'il faut marquer le pas pendant un an ou deux. Ils se concertent, et nous pensons qu'ils essaieront maintenant de faire passer ces mesures au début des années 90.

Le sénateur Molson: Quand des changements aussi considérables se produisent en un si court laps de temps, je ne peux m'empêcher de me demander si les Soviétiques ne risquent pas d'aller trop vite et de susciter des pressions telles que la situation leur échapperait? Ce risque existe-t-il?

Si cela arrivait, quelles seraient les répercussions sur leurs relations avec l'Ouest, par exemple? Je ne pense pas au bloc de l'Est dans ce cens là. Je me demande simplement si toutes ces réformes ne se déroulent pas à un rythme tel qu'aucun d'entre

[*Text*]

this whole scenario is not moving at such an enormous rate that none of us has a complete understanding of the potential.

Mr. Poetschke: I think we can go back to the original point here. At the risk of being accused of being a Marxist, there is an economic basis to this problem. There is an economic problem that both Professor Colton and I have described that is the objective reality, as the Soviets like to say. Regardless of what happens they must push forward with some kind of reform. They know that the old kind of reforms, those that just call for more discipline, do not work. Until somebody comes up with a new idea and convinces the Central Committee that it is worth trying, they will have to continue to push in the direction in which they are now going.

The possibility of the system seizing up is remote on the economic side, in my view, because it is already about as bad as it can be. It has almost nowhere to go but up. As long as they persevere, the possibilities for the future are not bad.

If you are asking whether this will create so much turbulence and dissatisfaction that you could have a political backlash that would get rid of the present leadership and put somebody else in place, my own belief is that that cannot happen, particularly in light of what we have seen in the last few weeks—the elections and the change in the Central Committee—where a good percentage of the conservatives were eliminated. But even if it did happen, as I say, the economic imperative is that they proceed more or less in this direction, more or less at this pace.

Professor Colton: Could I comment on that question briefly?

The Chairman: Please do, yes.

Professor Colton: I think the question reflects this common sense perception: When you have seen a situation that has been frozen for so long, if things start to change, can they be controlled by the people who direct them or will they lose control and have something worse or something completely unpredictable? We cannot preclude such a thing from happening.

There is a volatile mix here of emotion and economic misery. There is also a sense of discovering possibilities that have for so long been denied. This is still very greatly felt and I think it has led some people to look quickly to much more radical solutions.

I would offer the three Baltic nationalities or groups as the best example of that. People who even three years ago—not five but three years ago, when Gorbachev was already in power—would not have dared to try to write these thoughts down are now actually running elections on platforms calling for what is really secession from the Soviet Union. That is a fact.

But Gorbachev was initially worried about the reverse possibility, which was that after a period of reform there would be a counter-reform. He kept referring to the need to make *perestroika* irreversible. I think he had in mind the past rhythm of Soviet history which, you might argue, had meant years of

[*Traduction*]

nous n'est à même de bien en saisir toutes les ramifications éventuelles.

M. Poetschke: Je crois que nous pouvons ici revenir à notre argument initial. Au risque de me faire accuser de marxisme, je pense que ce problème repose sur une base économique. Il y a bel et bien un problème économique, que M. Colton et moi-même avons décrit, et qui constitue une réalité objective, pour reprendre une expression que les Soviétiques affectionnent. Quoi qu'il advienne, ils doivent procéder à des réformes. Ils savent que les vieux modèles de réforme où l'on se borne à exiger davantage de la population ne donnent rien. Jusqu'à ce quelqu'un ait une idée nouvelle et réussisse à convaincre le Comité central qu'elle vaut la peine d'être mise à l'essai, ils n'auront d'autre choix que de continuer sur leur lancée.

À mon avis, sur le plan économique, le système ne risque pas de tomber en panne parce qu'il ne peut être pire qu'il l'est aujourd'hui de sorte que les choses ne peuvent que s'améliorer. Les perspectives d'avenir ne sont pas mauvaises, à condition qu'on ne lâche pas pied.

Si vous vous demandez si ces réformes pourraient susciter suffisamment de bouleversements et de mécontentement pour entraîner un renversement des dirigeants actuels et leur remplacement, je crois personnellement que cela est fort improbable, particulièrement vu ce qui s'est produit ces dernières semaines—les élections et les changements au sein du Comité central—où une bonne partie des conservateurs ont été éliminés. Mais même si cela arrivait, je répète que, pour des impératifs d'ordre économique, ils n'ont d'autre choix que de continuer grosso modo dans cette voie au rythme actuel.

M. Colton: Pourrais-je faire un bref commentaire?

Le président: Je vous en prie.

M. Colton: Je crois que cette question est sensée. Lorsqu'une situation a été figée pendant aussi longtemps, quand les choses commencent à changer, on peut se demander si ceux qui sont au gouvernail pourront maintenir le cap ou si la situation risque de leur échapper des mains, de s'aggraver ou de prendre un tour tout à fait imprévisible. On ne peut exclure cette possibilité.

Il y a là un dangereux mélange d'émotivité et de misère économique. Les gens commencent par ailleurs à découvrir des perspectives qui leur avaient été fermées pendant longtemps, et je crois que cela a amené certaines personnes à envisager rapidement des solutions beaucoup plus radicales.

Je ne vois pas de meilleur exemple que celui des trois républiques baltes. Des gens qui, il y a trois ans seulement—pas cinq ans, mais trois ans, lorsque Gorbatchev était déjà au pouvoir—n'auraient pas même osé coucher ces réflexions sur papier font maintenant campagne avec une plate-forme électorale où ils réclament en fait la sécession d'avec l'Union soviétique. C'est un fait.

Ce qui inquiétait Gorbatchev à l'origine, c'était en fait le risque inverse qu'une période initiale de réforme soit suivie d'une contre-réforme. Il a affirmé maintes et maintes fois qu'il fallait faire de la *perostroïka* un phénomène irréversible. Je crois qu'il craignait une répétition des cycles que l'on observe dans

[*Text*]

political reform and change followed by years of conservation and reaction.

In the same sense, then, that Khrushchev the reformer was followed by Brezhnev the conservative, so was there reason to think it would be natural for Gorbachev the reformer to be followed by a more conservative leader. He has dealt pretty effectively with his conservative opponents and, for the time being, a coup against him from the right is not terribly likely. He may now be worrying more about the danger on the left.

I think he sees salvation in institutions more than anything else, which is where most of us, being western liberals, would probably also see the answer. These institutions involve legal mechanisms, parliamentary fora and other decision-making fora in which people have some trust. Whether he can invent something in so short a time and make it stick—whether he can make it stick when he has gone—remains to be seen. Whether he can do it incompletely also remains to be seen. He is being selective; he is saying that it is legitimate to have co-operatives in small businesses but not in large, modern economic corporations—those are out. In our system, most of our economic deficiency has come from large corporations. He is saying that it is acceptable to have multi-candidate elections and various kinds of platforms circulated locally but it is not permissible to have national political parties. This is also a restriction on what people normally tend to want.

Therefore, he is riding a tiger. And I am reasonably optimistic. I will, however, make one observation that his detractors within the party have made repeatedly. The writer Yuri Bondarev, who is a conservative nationalist writer who lost an election bid in Volgograd last month, said at the party conference that *perestroika* is headed for disaster—"It is an airplane in which we have taken off but for which we have no landing in sight. We do not know where it is going to go and the plane may crash."

Ligachev, Gorbachev's second secretary at the time, who was later to be demoted, basically agreed with Bondarev at the conference. He put it this way: "I don't like to go into any room that I don't know how to get out of". I think this sense of unease about going too far, perhaps toward an unravelling of society, is strong, at least within the policital establishment.

The fact that it comes up again and again in their discussions suggests that there is a consituency there that, if a lot of other things go wrong, could be mobilized at some later date. But I think that Gorbachev has a number of years in which he can try almost anything and he will pay the bill later.

Senator Molgat: Given that a goodly number of the satellite countries, the Baltic states, Poland, Czechoslovakia and so on, have really had a long association with the West and in many respects are probably closer to the West—not, perhaps, the leaders right now, but in terms of background—and considering what happened in Georgia just recently, is there a possibility that this desire for independence is going to grow and grow quickly? If, at the same time, the internal economic situation

[*Traduction*]

l'histoire de l'Union soviétique où des années de réforme politique et de changements sont suivies d'années de politique conservatrice et réactionnaire.

Donc, de la même manière que Krouchtchev le réformiste a été suivi de Brejnev le conservateur, on n'avait pas tort d'imaginer que Gorbatchev le réformiste pourrait être suivi d'un dirigeant beaucoup plus convervateur. Il a su s'y prendre avec ses adversaires conservateurs et il n'a probablement rien à craindre de l'aile droite pour le moment. Il s'inquiète peut-être maintenant davantage des dangers émanant de l'aile gauche.

Je crois qu'il voit le salut d'abord et avant tout dans les institutions, attitude que nous, libéraux occidentaux, partageons probablement tous. Par institutions on entend des mécanismes judiciaires, des tribunes parlementaires, et d'autres organes de décision en lesquels la population aurait confiance. Il reste à voir s'il peut inventer quelque chose à si court terme et s'il pourra en assurer la continuité après son départ. Ce sera peut-être une réussite partielle. Il est sélectif; il dit que les coopératives sont légitimes dans la petite entreprise, mais qu'elles n'ont pas leur place dans les grandes sociétés modernes. Dans notre régime, les grandes sociétés sont responsables de la majeure partie de nos lacunes économiques. Il dit que campagnes électorales et élections à candidats multiples sont acceptable au niveau local, mais il s'oppose aux partis politiques nationaux. Cela aussi représente une limitation par rapport à ce que veulent normalement les gens.

Par conséquent, il navigue en eau trouble. Je suis raisonnablement optimiste, mais je voudrais cependant faire une remarque que les détracteurs de Gorbatchev au sein du parti ont faite à maintes reprises. L'écrivain Yuri Bondarev, nationaliste conservateur qui n'a pas réussi à se faire élire à Volograd le mois dernier, a dit lors d'une conférence du parti que la *Perestroïka* courait au désastre—«C'est comme si nous étions dans un avion qui a réussi à décoller, mais qui ne voit aucune piste d'atterrissage à l'horizon. Nous ne savons pas où se dirige l'avion, et il peut s'écraser.»

Ligatchev, qui était deuxième secrétaire de Gorbatchev à l'époque et qui a depuis été limogé, a essentiellement abondé dans le sens de Bondarev à la conférence. Il a dit «Je n'aime pas entrer dans une pièce si je ne sais pas comment en sortir». Je crois que ce sentiment de malaise, cette crainte d'aller trop loin et de causer un éclatement de la société, est assez fort, tout au moins chez les dirigeants politiques.

Le fait que ce thème revienne constamment dans leurs discussions montre que, si beaucoup d'autres choses tournaient mal, certains groupes pourraient se mobiliser plus tard. Mais je pense que Gorbatchev a plusieurs années devant lui durant lesquelles il pourra essayer pratiquement n'importe quoi; il ne paiera la note que plus tard.

Le sénateur Molgat: Compte tenu du fait qu'un bon nombre des pays satellites, comme les républiques baltes, la Pologne, la Tchécoslovaquie et d'autres ont des liens de longue date avec l'Ouest et sont à de nombreux égards probablement plus proches de l'Ouest—peut-être pas leurs dirigeants actuels, mais sur le plan du patrimoine—et vu ce qui s'est produit récemment en Géorgie, est-il possible que les visées indépendantistes se répandent rapidement? Si, en même temps, la conjoncture

[*Text*]

is not improving, as you have indicated, but is getting worse, is there a possibility of the military taking the view that that situation is intolerable, that the country is falling apart and that is has to move back in?

Mr. Poetschke: Certainly you could not rule out such a scenario. You cited Georgia. The military did move in there. What was interesting about that situation is that they did it against their will and apparently not with Moscow's blessing. Georgia offers another interesting example of Moscow's increasing ability to handle these national crises in the sense that while reaction of the military was a tragedy, that tragedy could have created very serious unrest. However, by getting Mr. Shevardnadze to go down there so quickly—of course, he is a Georgian—and having him do as Mr. Colton was saying—which is to acknowledge that mistakes had been made, that they would do something to set them right, and then firing the appropriate leaders—it diffused that situation fairly effectively; whereas the Armenian-Azerbaijan situation of only a few months before had been allowed to boil over without Moscow reacting very intelligently.

I think you are right in focusing on the Baltic republics and what can happen there. Moscow has demonstrated an enormous tolerance for the variety of opinions that are being expressed. There is a strong attempt on the part of the party in those three Baltic republics to try to associate itself with the popular fronts in order to reduce the extremism that reflects itself in, essentially, anti-Soviet attitudes. Moscow has demonstrated that it does not want to indulge in the kind of repression that you are talking about. It would do serious damage to the reform that has already been tried and it would certainly do serious damage to the attitude in the west as to how the west perceives the intentions of the leadership in the Soviet Union.

Professor Colton: I would like to say something about two aspects of this issue. First, about the military. We are underinformed about the Soviet military. Glasnost has had a certain effect on the national security sector, but there are still many things we don't know about the Soviet military. To be fair, we know less about their thinking than we do about many of the other major national elites. However, from all of the signs indicated in the printed media, and from the informal contact that they have, particularly with their American counterparts, it would seem that once Gorbachev carried out his coup within the military in December 1987—this is a counter-military coup by civilians within the armed forces—he was able to put in positions of authority officers who were very much convinced that his program is the only possible thing for the Soviet Union at this time. I am sure they have some doubts and reservations. However, I think they have made the link to foreign policy in the same way that Bob's comments got us thinking about it earlier in the hearing. Their feeling essentially is that unless something is done, particularly about the economic problems and the technology lag, Russia will no longer be a super power a generation from now. As one of my Russian friends said to me last summer while observing a line-up, "We are going to end up just another poor country with a big army." The Soviet military is appalled by that prospect. I

[*Traduction*]

économique intérieure ne s'améliore pas, comme vous l'avez dit, mais s'aggrave, est-il possible que les militaires décident que la situation est intolérable et qu'ils doivent reprendre les rênes du pouvoir?

M. Poetschke: On ne peut certainement pas exclure ce scénario. Vous avez mentionné la Géorgie. Les militaires sont intervenus là-bas. La situation présentait par contre ceci d'intéressant qu'ils l'ont fait contre leur volonté et apparemment sans la bénédiction de Moscou. Le cas de la Géorgie constitue un autre exemple intéressant de la façon dont Moscou améliore ses réactions à ces crises nationales en ce sens que, bien que l'intervention des militaires ait été une tragédie, elle aurait pu susciter des troubles très graves. Or, en dépêchant immédiatement M. Chevarnadze sur les lieux—bien sûr, c'est un Géorgien—et, comme M. Colton l'a dit, en lui faisant admettre que des erreurs avaient été commises et que des mesures seraient prises pour y remédier, puis en limogeant les chefs responsables, Moscou a réussi à désamorcer la situation. Il y a quelques mois à peine, Moscou avait laissé s'envenimer le conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan et n'y avait pas réagi très intelligemment.

Je pense que vous avez raison de vous intéresser aux républiques baltes. Moscou fait preuve d'une très grande tolérance pour la diversité des opinions exprimées. Dans ces trois républiques, le parti essaie de s'unir aux fronts populaires pour atténuer l'extrémisme qui se reflète essentiellement dans une attitude anti-soviétique. Moscou a montré qu'il n'avait pas l'intention de se livrer au genre de répression dont vous parlez. Cela nuirait grandement aux mesures de réforme qui ont déjà été prises et endommagerait considérablement l'image des dirigeants politiques de l'URSS aux yeux de l'Occident.

M. Colton: Je voudrais dire quelque chose sur deux aspects de cette question. Nous manquons d'informations sur les militaires soviétiques. La *glasnost* a eu certains effets sur le secteur de la sécurité nationale, mais nous ignorons encore beaucoup de choses au sujet des militaires soviétiques. Pour parler franchement, nous connaissons bien moins leur mode de pensée que celui de beaucoup d'autres grandes élites nationales. Cependant, d'après tous les indices qu'on recueille dans la presse écrite et les contacts officieux que les journaux maintiennent avec leurs homologues des États-Unis en particulier, il semblerait que Gorbatchev a réalisé son putsch au sein de l'armée—il s'agit d'un putsch contre-militaire mené par des civils au sein des forces armées—en décembre 1987 et qu'il a réussi à faire nommer aux postes de commande des officiers convaincus que son programme était la seule solution possible pour l'Union soviétique dans l'état actuel des choses. Je suis sûr que les militaires ont des doutes et des réserves. Je pense cependant qu'ils ont fait le lien avec la politique étrangère de la même façon que les remarques de Bob nous y ont fait réfléchir un peu plus tôt. Essentiellement, ils ont l'impression que, à mois qu'on ne fasse quelque chose en particulier au sujet des problèmes économiques et du retard technologique, d'ici une génération, la Russie ne sera plus une superpuissance. Comme un de mes amis Russes me l'a dit l'été dernier en regardant des

[*Text*]

think most of them are willing to gamble with Gorbachev that his efforts will work. So I do not see the military leaders as being particularly likely to side with his opponents.

The nationality point is terribly complicated, although, perhaps of special interest to us as Canadians. Let me mention one aspect of this subject which I think is important in terms of how these local crises might develop. If you are thinking of the prospects for volatility and violence that will not be easily subdued, one very important ingredient is the local Russian communities in the non-Russian areas. There are about 25 million Russians living outside the Russian Republic. They live in the Ukraine, the three Baltic republics, etc. They are relatively scarce in the Trans-Caucasus area where the worst violence has occurred. That may be one of the reasons why that violence was containable by military means. The Armenians and Azerbaijanis were going after one another, not after the Russians. The Georgians were demonstrating against a remote Moscow, not against the local Russian community. In other parts of the Soviet Union, however, the situation may turn out differently. The first of these demonstrations occurred in Kazakhstan in December '86 and the issue was very much the domination of a Kazakh population by the local Russians. In the Baltic Republic, especially in Estonia and Latvia, the issue is not just over centralization in a remote Ottawa-like Moscow personally administering from afar, but over the local Russians. That is a very important variable which I think may assume greater importance in the months ahead.

The question for the nationality movements is whether they can moderate the extreme elements among them who want, in some cases, even to expel the Russians. There are elements in the Estonian and Latvian national movements who want the Russians to physically leave. This clearly is unacceptable to the Soviet leadership. Gorbachev could not accede to such a proposal. However, there are ways around problems like this, ways that can be moderated. We have seen how democracy sometimes deals with such problems. There are parts of the Soviet Union with very large Russian settlement communities which have not yet exploded and which may well explode in the next several years. I am thinking in particular about the Ukrainian Republic where there is a very large Russian presence, and Central Asia where there is also a very large Russian presence in the cities.

Senator Molgat: What does this mean to us from a military standpoint? Can we expect that they will continue to reduce their conventional armaments? Will they be prepared to do something on chemical weapons? Is this the direction they are taking, or is what they have done so far a piece of show and that is where it ends?

Professor Colton: I really do not think it is show. If it was only show, we would have seen signs that it was being done for

[*Traduction*]

gens faire la queue: «Au bout du compte, nous ne serons qu'un autre pays pauvre avec une grosse armée.» Cette perspective atterre les militaires et je crois que la plupart d'entre eux sont prêts à faire le pari avec Gorbatchev que ses efforts porteront fruit. Je ne crois donc pas que les chefs militaires puissent lier parti avec l'opposition.

Cependant, la question des nationalités est terriblement compliquée quoiqu'elle présente peut-être un intérêt spécial pour nous en tant que Canadiens. Permettez-moi d'aborder un aspect de ce sujet qui m'apparaît important pour comprendre comment ces crises locales pourraient évoluer. Si vous pensez aux risques d'incertitude et de violence qu'on ne pourrait facilement maîtriser, il est un facteur important qui joue à cet égard: ce sont les collectivités russes locales dans les régions non russes. Environ 25 millions de Russes vivent en-dehors de la république de Russie. Ils vivent en Ukraine, dans les trois républiques baltes, etc. Ils sont relativement peu nombreux en Transcaucasie où se sont produits les incidents les plus graves. C'est peut-être une des raisons pour lesquelles la violence a pu être contenue par des moyens militaires. Les Arméniens et les Azerbaïdjanais s'en prenaient les uns aux autres et non aux Russes. Les Géorgiens protestaient contre la lointaine Moscou, et non contre la communauté russe locale. Cependant, dans d'autres régions de l'Union soviétique, la situation pourrait être tout à fait différente. La première des manifestations a eu lieu au Kazakhstan en décembre 1986 et avait été provoquée par la domination des Russes sur la population kazakh. Dans les républiques baltes, en particulier en Estonie et en Lettonie, les différends ne concernent pas uniquement la centralisation et le pouvoir exercé par la lointaine Moscou à des allures d'Ottawa, mais aussi les Russes locaux. C'est un facteur non négligeable qui prendra, je pense, de plus en plus d'importance dans les mois qui viennent.

La question qui se pose au sujet des mouvements nationalistes est celle de savoir s'ils pourront modérer les extrémistes dont certains veulent même expulser les Russes. En effet, certains éléments des mouvements nationalistes estoniens et lettoniens réclament le départ des Russes de leur territoire. Cette revendication est, bien sûr, tout à fait inacceptable aux dirigeants soviétiques. Gorbatchev ne pourrait pas accéder à une telle requête. Il existe cependant des moyens de surmonter les problèmes de ce genre, de modérer les passions. Nous avons vu comment les démocraties s'y prennent parfois pour remédier à ce genre de problème. Il y a dans certaines régions d'Union soviétique d'importantes collectivités russes qui ne posent aucun problème pour le moment, mais qui pourraient exploser dans les prochaines années. Je pense en particulier à l'Ukraine où les Russes sont nombreux et à l'Asie centrale où les villes comptent aussi un grand nombre de Russes.

Le sénateur Molgat: Qu'est-ce que cela signifie pour nous d'un point de vue militaire? Avons-nous des raisons de penser que les Soviétiques vont continuer de réduire leurs armements classiques? Sont-ils prêts à faire quelque chose au sujet des armes chimiques? Sont-ils vraiment sérieux ou tout cela n'est-il que de la poudre aux yeux?

M. Colton: Je ne crois vraiment pas qu'ils essaient de nous jeter de la poudre aux yeux. Si c'était le cas, nous nous serions

[*Text*]

contrived purposes or for tactical reasons. The Soviet government wants to reduce in a substantial way—I would say by roughly half—the economic and financial burden of its military establishment on the economy. They simply cannot afford so colossal a military burden and have any hope whatsoever of lessening the economic gap with the United States, let alone with Japan, which only spends one per cent of its GNP on defence. Bob has mentioned 20 per cent. These are the estimates that we work with and which they now accept, although they are not putting the numbers down on paper yet. Imagine 20 per cent of Canada's GNP. It is the equivalent of putting almost all of Quebec's production into defence. The army is a burden on every sector of society.

Another effect is that it creates enemies. Having such a large army has the perverse effect of making outsiders angry and forcing the Soviet Union to undertake other military measures. I think they have sorted this one out. I am not saying that they will be left with a small army. I believe they are moving from 5 million down to 2 million or 3 million eventually. Believe it or not, they are actually having discussions about whether to move from a conscript force to a volunteer force. I would be really surprised if that happens. They clearly want to reduce the burden, not just for manpower reasons but also for reasons of allocation of capital, of scarce scientific talent, and so on, away from defence and into the civilian sector.

Senator Marshall: Moving to the local front, do either of you see any changes in attitude between the embassies, the consulates and our Canadian government? Has there been a coolness and has it diminished on a one-on-one basis?

Mr. Poetschke: Here in Ottawa, for example, I think it would be fair to say that as each year goes by the atmosphere between the embassy and official Ottawa improves, not that, frankly, it was ever all that bad, but there is, in the new thinking, a desire to instill Soviet diplomats with that new thinking, and they become much easier interlocutors. They are, frankly, much more welcome when they make their calls—which is not to say that all is beer and skittles, but it is an improvement that is fairly generally observed around the western community at any rate.

The Chairman: Over what timeframe?

Mr. Poetschke: In the last three years.

Senator Marshall: A good example of what the Russian embassy here has done is the giving out of medals on the fortieth anniversary of Murmansk. They sought out Canadian veterans across the country and appeared in every part of the country and made presentations. They intermingled with the local people and really established a different attitude with the local people.

Mr. Poetschke: Your specific question related to embassies and officials, but you can go beyond that to the embassy's outreach program. The medals you are talking about are one

[*Traduction*]

rendu compte qu'ils avaient des intentions cachées ou des objectifs d'ordre tactique. Le gouvernement soviétique veut réduire considérablement—je dirais d'environ la moitié—le fardeau économique et financier que représente le secteur de la défense. Ils n'ont tout simplement pas les moyens d'assumer un fardeau militaire colossal et n'ont aucun espoir de diminuer l'écart économique qui les sépare des États-Unis et encore bien moins du Japon, lequel ne consacre que 1 p. 100 de son PNB à la défense. Bob a mentionné le chiffre de 20 p. 100. Ce sont là les chiffres estimatifs à partir desquels nous travaillons et que les Soviétiques acceptent maintenant, bien qu'ils n'aient encore rien mis sur papier. Imaginez 20 p. 100 du PNB du Canada. C'est comme si l'on consacrait presque toute la production du Québec à la défense. L'armée est un fardeau qui pèse sur chaque secteur de la société.

Elle a aussi pour effet de créer des ennemis. Une armée aussi importante a quelque chose de provoquant pour les autres, ce qui force l'Union soviétique à renchérir. Je crois qu'ils ont compris ce phénomène. Je ne dis pas qu'ils ne conserveront qu'une petite armée, mais je crois qu'ils ramèneront un jour les effectifs de 5 millions à 2 ou 3 millions d'hommes. Croyez-le ou non, ils envisagent même de remplacer les conscrits par des volontaires. Je serais très surpris si cela arrivait. Ils veulent manifestement réduire le fardeau que représente la défense et injecter les sommes économisées dans le secteur civil et ce, non seulement pour des raisons de main-d'œuvre, mais également pour assurer une meilleure distribution du capital, des rares ressources scientifiques, etc.

Le sénateur Marshall: Parlons maintenant de ce qui se passe ici. Est-ce que l'un d'entre vous a observé un changement des rapports entre les ambassades et les consulats et le gouvernement canadien? Nos rapports un peu froids ne se sont-ils pas réchauffés?

M. Poetschke: Pour ce qui est d'Ottawa, par exemple, je pense que l'atmosphère s'améliore tous les ans, non que nos rapports aient jamais été franchement mauvais, mais je pense que l'on essaie de changer l'attitude des diplomates soviétiques et qu'ils deviennent des interlocuteurs plus agréables. Ils sont maintenant bien mieux reçus, ce qui ne veut pas dire qu'on les accueille à bras ouverts, mais on observe une amélioration sensible de leurs rapports avec l'ensemble des pays de l'Ouest.

Le président: Depuis combien de temps?

M. Poetschke: Depuis trois ans.

Le sénateur Marshall: On peut signaler à titre d'exemple que l'ambassade de l'URSS a distribué des médailles pour commémorer le quarantième anniversaire de Mourmansk. Ces diplomates ont cherché des anciens combattants canadiens et se sont rendus un peu partout au Canada pour remettre ces médailles. Ils se sont mêlés à la population locale et ont vraiment témoigné avec elle d'une attitude toute nouvelle.

M. Poetschke: Votre question portait spécifiquement sur les rapports entre les ambassades et les hauts fonctionnaires, mais on peut voir plus loin. Les remises de médailles dont vous avez

[*Text*]

manifestation of a much larger phenomenon where the embassy is clearly more open.

Senator Marshall: Why would the Canadian government show a reluctance to participate in such a project?

Mr. Poetschke: I am not sure I know what you mean.

Senator Marshall: When this happened I became involved in seeking out Newfoundland veterans and it seemed that our own government was cool towards participating and assisting. They were reluctant to do that.

Mr. Poetschke: It was an initiative undertaken by the Soviet embassy directly with the Canadian population for which the Soviet embassy did not seek the active participation of the government.

Senator Marshall: I will not argue with you, but I think you are wrong.

Senator McElman: You discussed with Senator Molgat the developments in Georgia which are the result of the nationalism developing within the various elements of the Soviet Union. We have the other situation in China which does not come from the same source, in that the youth of the country is rebelling and demanding greater democracy, an end to corruption, and so on. What are the prospects within the Soviet Union of the youth of the country coming out in the same fashion?

Professor Colton: I can make several observations on that, although I have never really studied the Soviet youth systematically.

I think Gorbachev sees an opportunity for himself with the younger population which one has to understand is not monolithic but is stratified quite a bit by age. The young people who came of age under Brezhnev are now in their late 20s and 30s. They are youth in the Soviet official sense in that they are eligible to belong to the youth league until they are 29 or 30.

They have, by and large, been very apolitical, very apathetic and very alienated by things political and governmental because of their experience under Brezhnev where they associated politics with corruption and idle promises.

I think Gorbachev has seen a greater opportunity among the really younger group—today's teenagers, and tomorrow's youth league officials—and the relaxation of controls over rock music and various kinds of popular culture are partly explained by the desire to win greater credibility among this group.

I would also argue that the government's concern with youth is partly responsible for the withdrawal from Afghanistan. There were many other reasons, but this was surely one of them. The war was becoming intensely unpopular among Soviet draft-age males—and we see the echoes of Viet Nam here. This happened especially when it became clear that the war was not going to be won and the death and suffering that they were experiencing and inflicting on the Afghan population was for no higher purpose. They catered to the sentiment eventually and have now even allowed the release of anti-war films which played the youth element very strongly.

[*Traduction*]

parlé ne sont qu'une manifestation d'un phénomène plus vaste d'ouverture de la part de l'ambassade.

Le sénateur Marshall: Pourquoi le gouvernement du Canada serait-il réticent à participer à un tel projet?

M. Poetschke: Je ne saisis pas très bien votre question.

Le sénateur Marshall: Pour ces remises de médailles, j'ai eu à chercher des anciens combattants de Terre-Neuve, et j'ai eu l'impression que notre gouvernement n'était pas particulièrement soucieux d'aider ce programme et d'y participer. On sentait une réticence.

M. Poetschke: C'était une initiative entreprise directement par l'ambassade soviétique auprès de la population canadienne et l'ambassade n'a pas demandé la participation active du gouvernement.

Le sénateur Marshall: Je ne vais pas ergoter, mais je crois que vous vous trompez.

Le sénateur McElman: En réponse au sénateur Molgat, vous avez dit que les manifestations qui ont eu lieu en Géorgie résultaient de l'émergence d'un sentiment nationaliste dans diverses régions de l'URSS. On observe par ailleurs en Chine des manifestations d'étudiants motivées par d'autres questions; ils réclament plus de démocratie, la fin de la corruption, etc. Quelles sont les chances que les jeunes soviétiques se mobilisent pareillement?

M. Colton: Je peux faire plusieurs observations, bien que je n'aie jamais vraiment fait d'étude systématique des jeunes soviétiques.

Je crois que Gorbatchev sent qu'il pourrait avoir des appuis parmi les jeunes, lesquels forment un groupe non pas monolithique, mais stratifié par âge. Les jeunes qui sont arrivés à l'âge adulte sous Brejnev, sont maintenant dans la fin de la vingtaine ou la trentaine. Ce sont officiellement des jeunes au sens soviétique dans la mesure où ils peuvent faire partie de la ligue des jeunes jusqu'à l'âge de 29 ou 30 ans.

Dans l'ensemble, ils sont apolitiques et apathiques, et se sont désintéressés de la politique et du gouvernement parce que, sous Brejnev, politique signifiait corruption et fausses promesses.

Je pense que Gorbatchev a senti qu'il aurait plus de chance avec les plus jeunes, les adolescents d'aujourd'hui et les représentants des ligues de jeunes de demain; c'est ce qui explique le relâchement des contrôles sur la musique rock et sur diverses manifestations de la culture populaire, c'est-à-dire son désir d'accroître sa crédibilité au sein de ce groupe.

J'avancerais également que le retrait de l'Afghanistan est en partie attribuable aux préoccupations du gouvernement au sujet de la jeunesse. Il y avait une foule d'autres raisons, mais c'est certainement l'une d'entre elles. La guerre devenait de plus en plus impopulaire parmi les jeunes en âge d'être appelés sous les drapeaux—cela fait penser à la guerre du Vietnam. Ce mouvement s'est intensifié lorsqu'il est devenu évident qu'on ne gagnerait pas cette guerre et qu'aucune raison supérieure ne justifiait les souffrances qu'on subissait et qu'on infligeait à la population afghane. Les dirigeants ont finalement reconnu ce

[*Text*]

There is a colossal youth organization with approximately 20 million or 30 million members, the Communist Youth League, and since the 1920s it has had a monopoly when it comes to youth activities. It is a like a gigantic Boy Scout organization, and anyone who has any ambitions of aspiring to political office, a military career or a high-powered career, has had no choice in the past but to join.

That organization is now going through a very profound crisis because a lot of young people associated it with the worst of politics and its membership shrank noticeably between 1984 and last year. We do not have the figures for this year. It lost two million or three million members and, in fact, the First Secretary of the organization said in an interview in a Soviet newspaper that his 13- or 14-year old son was refusing to join the organization he headed. That is an interesting development.

What has partially filled a vacuum here are all kinds of other more special-purpose organizations such as self-starting voluntary organizations which they refer to as "informal" organizations. There are something like 30,000 of these organizations in the Soviet Union. Most of them are not recognized by the state. They sprang up and the members who sign up either do or do not pay dues according to the arrangement. The Soviet youth are very attracted to these organizations. Some of the abandoned generation who grew up under Brezhnev are now seeing some hope in these organizations. We see that young scholars whom we get to meet in the institute, younger than I, are now taking part in these organizations. So far, the government has been willing not only to tolerate but in some instances even to encourage them. They are promising a national law on youth, which is a curious thing, but they are apparently going to have a law which sets out the regime's attitude towards young people. More importantly, they are also proposing a law on voluntary associations, in which youth tend to be overrepresented. We are told that both of these statutes will be considered by the new Parliament by 1990.

Senator McElman: It seems to me, Mr. Chairman, that in looking at the long-term or even the shorter term initiatives of a government, particularly within the Warsaw Pact or the Soviet bloc, you can get a pretty fair indication of what their military planning is by examining the policy that they develop with respect to their youth. In other words, if they are going to have a military buildup, the policies toward induction into the various elements of the service are quite evident, whereas if they are going to reduce their military machine, there is a relaxation. You suggested that perhaps they were moving towards voluntary service for their military. Are there any other indications, since Mr. Gorbachev came to power, of their relaxing their requirements for military service and direction?

Professor Colton: No, not really. In fact, I think that one corollary of a move towards a smaller standing army will probably be an increase in their reserves. This might be the kind of compromise they would strike with the military establishment.

[*Traduction*]

mouvement et ils ont même autorisé la sortie de films pacifistes, cherchant ainsi à s'attirer les jeunes.

Il existe une organisation de jeunes vraiment colossale qui compte environ 20 ou 30 millions de membres; il s'agit de la Ligue de la jeunesse communiste qui exerce un véritable monopole depuis 1920 sur les activités des jeunes. C'est comme un mouvement scout gigantesque, et quiconque songe à une carrière politique, militaire ou tout simplement un poste de commande, ne peut qu'en faire partie.

Cette organisation traverse maintenant une période difficile parce que beaucoup de jeunes l'associent aux pires machinations politiques; elle a perdu de deux à trois millions de membres entre 1984 et l'année dernière. Nous n'avons pas le chiffre pour cette année. En fait, le premier secrétaire de l'organisation a avoué, dans une entrevue donnée à un journal soviétique, que son fils de 13 ou 14 ans refusait de se joindre à l'organisation qu'il dirigeait. C'est un phénomène plutôt intéressant.

Le vide ainsi créé a été comblé par toutes sortes d'organisations ayant un but plus précis, comme des organismes spontanés de bénévoles qu'on appelle des organismes non officiels. Il en existe près de 30 000 en Union soviétique. La plupart ne sont pas reconnus par l'État. Ces organisations surgissent un peu partout; certains adhérents donnent leur nom, mais ne paient jamais leur cotisation. Les jeunes soviétiques sont très attirés par ces organisations. Une partie de la génération dite abandonnée, qui a grandi sous Brejnev, y voit une lueur d'espoir. Les jeunes que nous rencontrons à l'Institut—ceux qui sont plus jeunes que moi—font maintenant partie de ces organisations. Jusqu'à maintenant, le gouvernement les a pas seulement tolérées, mais, dans certains cas, il a semblé les encourager. Il a promis une loi nationale sur la jeunesse, ce qui est plutôt curieux, mais il semble que ce sera une loi qui définira l'attitude du régime à l'égard de la jeunesse. Encore plus important, on prévoit une loi sur les organisations bénévoles dans lesquelles les jeunes sont surreprésentés. On nous a dit que le nouveau Parlement étudierait ces deux mesures législatives d'ici 1990.

Le sénateur McElman: J'ai l'impression, monsieur le président, que les initiatives à long et à court termes d'un gouvernement à l'égard des jeunes, en particulier d'un gouvernement membre du Pacte de Varsovie, nous donnent une assez bonne indication de sa politique ou de ses projets d'avenir sur le plan militaire. En d'autres mots, lorsque se prépare une intensification de la course aux armements, on en voit des signes, par exemple l'adoption d'une politique préparant l'entrée massive de jeunes dans les différents corps d'armée; s'il y a relâchement, on peut conclure, au contraire, à une diminution de l'appareil militaire. Vous avez laissé entendre que l'Union soviétique allait peut-être abandonner le service militaire obligatoire. Avez-vous remarqué d'autres signes d'un assouplissement des exigences soviétiques en ce qui concerne le service militaire depuis l'arrivée au pouvoir de M. Gorbatchev?

M. Colton: Non, pas vraiment. En fait, l'une des conséquences observables d'une réduction des forces permanentes sera probablement une augmentation des forces de réserve. C'est peut-être le type de compromis auquel on en arrivera avec les

[*Text*]

For reserve duty, there would have to be all kinds of training. The Soviet military establishment has representatives in their equivalent of our high schools who give young men pre-induction training for their full-time military service. I am not aware of any change in that policy, although there is a lot of grumbling about it. This notion of a voluntary army is just an idea. It has not received any official sanction, although Mr. Gorbachev did say it was worth considering. They may make parts of it voluntary and other parts still conscript. One thing which has been discussed a lot, and in which I think there have been some changes, is the issue of preferential treatment for the sons of influential officials in the conscription system. There was a widespread feeling that the sons of the powerful and the influential were first, evading military service completely and, secondly, evading duty in Afghanistan. The military themselves complained about this. The issue was aired. It was said that changes had been made to the system, to make this more difficult, but I have no independent information on what the real effect was.

Mr. Poetschke: Professor Colton may correct me on this, but I dimly recall reading in the last month or so that the Soviet regulations about the draft has been changed so that students who were at university were permitted to finish their courses before going into the army, whereas previously they had to do so when they were called up. However, I am not very confident about that. If Tim tells me that it is not true, I may have to back off.

Professor Colton: No. I think you are right in that. It actually goes back a little bit to last year some time. I believe that it is only a partial rather than total deferment for university students, and only for students who are engaged in certain kinds of study. However, in the past, this kind of thing was not very popular with the military establishment. They argued that, on the grounds of equity, there should be no such exemption. There had been such a thing for years and years but, in 1980, they succeeded in having it removed. So Gorbachev has reinstated something that was there before and that was popular with university students but not necessarily with the sons of blue collar workers because they have no chance of getting this exemption. So it is a controversial thing. One interesting thing about this kind of discussion is that it sounds familiar. That is another indication that their politics are, to a degree, becoming normalized.

The Chairman: Senator Roblin, have you any questions?

Senator Roblin: I have questions on a couple of points, Mr. Chairman. I remember that Ottawa and Moscow were in a bit of a cream puff war last spring with respect to the sending home of certain diplomats they did not want, and the Russians responded. I was sent to Moscow to try to tell them that we really were not very mad at them and to ask Mr. Alexander Yakovlev what the chances were of getting the Russian workers back into the Canadian Embassy in Moscow so that the ambassador's wife did not have to cook breakfast. I did not succeed in that. I am not sure whether things have improved since then. However, he said some very interesting things to

[*Traduction*]

militaires. Pour des réservistes, il faudrait prévoir toutes sortes de formations. Dans les écoles qui correspondent à nos écoles secondaires, les forces armées ont des représentants qui offrent aux jeunes une formation préparatoire à une carrière militaire. Je n'ai pu remarquer aucun changement dans cette politique, bien qu'il y ait beaucoup de récriminations à ce sujet. On a seulement lancé l'idée d'une armée de volontaires; elle n'a jamais été sanctionnée officiellement, même si M. Gorbatchev a dit qu'elle valait la peine d'être prise en considération. Peut-être qu'une partie de l'armée sera composée de volontaires et une autre, de conscrits. Une question chaudement discutée est celle du traitement préférentiel qui serait accordé aux fils de personnages influents en fait de conscription. Beaucoup pensent que les fils de gens importants et influents échappaient au service militaire, ou esquivaient l'Afghanistan. Même les militaires s'en plaignent. La question a donc été soulevée. On a dit que des changements avaient été apportés pour empêcher cela, mais je ne sais pas ce qui en est.

M. Poetschke: M. Colton pourra me corriger si je fais erreur, mais, si je me rappelle bien, j'ai lu, le mois dernier, que les règlements soviétiques relatifs à la conscription avaient changé afin que les étudiants qui fréquentent l'université puissent achever leurs études avant de faire leur service militaire; auparavant, ils devaient se présenter lorsqu'ils étaient appelés. Toutefois, je n'en suis pas certain. Si Tim me dit que ce n'est pas le cas, je me rétracterai.

M. Colton: Je pense que vous avez raison. Cette décision a en fait été prise l'année dernière, mais elle ne s'applique pas à tous, seulement à ceux qui font un certain type d'études. Les hauts gradés étaient tout à fait contre cette idée il n'y a pas si longtemps. Ils prétendaient que ce type d'exemption était injuste et ils ont réussi à la faire disparaître en 1980, alors qu'elle avait été en place pendant des années et des années. Gorbatchev l'a rétablie; c'est une mesure populaire parmi les cols bleus qui n'ont aucune chance de l'obtenir. C'est donc une question controversée, mais intéressante parce qu'elle indique une normalisation de leur politique.

Le président: Sénateur Roblin, désirez-vous poser des questions?

Le sénateur Roblin: Oui, sur quelques points, monsieur le président. Je me rappelle qu'Ottawa et Moscou étaient un peu à couteaux tirés, l'année dernière, au sujet du renvoi de certains diplomates. On m'a envoyé là-bas pour dire aux Soviétiques que nous n'étions pas réellement fâchés contre eux et pour demander à M. Alexandre Yakovlev si nous avions de bonnes chances de voir revenir les employés soviétiques à l'ambassade canadienne afin d'éviter à la femme de l'ambassadeur d'avoir à préparer le petit déjeuner. Je n'ai pas réussi et je ne sais pas si les choses se sont améliorées depuis. Toutefois, il m'a dit des choses très intéressantes que j'aimerais rapporter à notre

[*Text*]

me which I would like to report to the witnesses, because they may be able to enlarge upon them.

First, having to do with the military situation, Mr. Yakovlev said that it was the policy of the Russian government to recognize the asymmetry in the numbers of conventional forces in Europe and that they were prepared to do something about it. He also said that when these things were on the table they would be prepared to accept on-site verification in Russia of the moves that they were making. He said something else which, to me, is perhaps the most important of the lot, namely, that they were changing their military posture from an aggressive one, or one able to cross the frontiers into the West in an aggressive mode, to a defensive one, which meant removing a lot of the offensive equipment from offensive positions and putting them some place else, and that, furthermore, when they got them back, they were going to destroy them.

Now, that takes in a lot of territory, and my question is: Do we see sufficient evidence that this forecast Mr. Yakovlev gave me of Russian policy is real? If it is, then it has profound implications for General Woerner and some other people that are around these days.

Professor Colton: I would like to answer briefly but I think Bob is better equipped to handle this. My view is that this is serious but that there are many opportunities for them to play games with these concepts. They did sign and verify an INF treaty, the Intermediate Nuclear Forces treaty, which contained all of the elements that you just described, senator, including asymmetry and on-site verification. The Soviets have allowed American military personnel to inspect the plants at which these missiles are manufactured and also to observe the physical destruction of them. That is a tremendous change from past behaviour. The treaty was highly asymmetrical in that the Soviets gave up much more hardware than did the United States in order to achieve a mutually acceptable outcome.

The defensive strategy is the one that gives me trouble. I would be interested to hear what Bob says about it because I think the Soviet military is dragging its feet here. There are many indications that they are rolling with the punches and saying that what they have always done has been defensive. They are trying to cushion the blow in a way that has made Gorbachev angry once or twice. This is going to be a long struggle. However, that they accept the principle of asymmetrical cuts is beyond question; that they accept on-site verification is also clear; but that these things, together with a change in their military doctrine, will easily lead to mutually acceptable conventional force reductions in Europe is not clear. All the same, I think there are reasons to be much more optimistic than in the past.

Mr. Poetschke: I think I agree with everything that Tim said. On the question of asymmetries—and I do not recall if I ever knew what Mr. Yakovlev said to you, senator—what the Soviets mean by asymmetries and what we mean by asymmetries is not necessarily the same. They are quite prepared to acknowledge that they have more tanks than we do, but they are not, perhaps indefinitely, prepared to acknowledge that the West cannot count certain kinds of forces that are not on the

[*Traduction*]

témoin parce que cela lui permettra peut-être d'élaborer là-dessus.

Tout d'abord, en ce qui concerne la situation militaire, M. Yakovlev a dit que le gouvernement soviétique reconnaissait le déséquilibre des forces conventionnelles en Europe et qu'il était prêt à faire quelque chose à ce sujet. Lorsque ces questions feraient l'objet de discussions, a-t-il ajouté, l'URSS serait disposée à accepter des vérifications sur son territoire comme preuve de sa bonne volonté. Il a également dit autre chose que j'estime plus important encore, à savoir que l'Union soviétique procédait à un redéploiement de ses forces militaires pour les faire passer d'une position aggressive, c'est-à-dire qui leur permettait d'envahir l'Ouest, à une position défensive; cela entraînerait le déplacement et même la destruction de certaines armes.

Cette déclaration a une portée très vaste et ma question est la suivante: existe-t-il suffisamment d'indices nous permettant d'ajouter foi aux paroles de M. Yakovlev? Dans l'affirmative, elles pourraient avoir des répercussions sérieuses pour le général Woerner et pour d'autres gens en place à l'heure actuelle.

M. Colton: J'aimerais répondre brièvement, mais je pense que Bob est plus compétent que moi pour le faire. A mon avis, il était sérieux, mais les Soviétiques jouent souvent avec ces idées. Ils ont en fait signé un taité de limitation des armes nucléaires à moyenne portée qui contenait tous les éléments que vous venez de décrire, sénateur, y compris l'élément d'asymétrie et la vérification sur place. Les militaires américains ont pu inspecter les usines où ces missiles sont fabriqués et assister à leur destruction. Il s'agit d'un profond changement. Les dispositions du traité dénotaient un fort déséquilibre puisque l'Union soviétique renonçait à beaucoup plus que les États-Unis en vue d'en arriver à une situation mutuellement acceptable.

C'est là stratégie défensive qui me laisse songeur. J'aimerais entendre ce que Bob a à dire à ce sujet parce que j'ai l'impression que les militaires soviétiques prennent bien leur temps. Tout porte à croire qu'ils esquivent les coups; ils prétendent même qu'ils ont toujours eu une stratégie défensive. Ils se défilent si bien qu'ils ont réussi à mettre Gorbatchev en colère une ou deux fois. La lutte sera vraisemblablement très longue. Il est toutefois évident qu'ils acceptent le principe de réductions asymétriques et les vérifications sur place; par ailleurs, il n'est pas certain que cela conduira à une diminution mutuellement satisfaisante des forces classiques en Europe. Tout compte fait, nous avons cependant plus de raisons qu'auparavant d'être optimistes.

M. Poetschke: Je suis d'accord avec Tim sur tout ce qu'il a dit. A propos des asymétries—et je ne pense pas avoir en connaissance des propos que vous a tenus M. Yakovlev, sénateur—il reste que les Soviétiques ne comprennent pas nécessairement le mot asymétrie de la même façon que nous. Ils sont prêts à reconnaître qu'ils possèdent plus de chars que nous, mais ils ne sont pas prêts, et peut-être indéfiniment, à reconnaître que l'Ouest ne peut pas faire entrer en ligne de compte

[*Text*]

table during the Conventional Forces in Europe talks that are now taking place. They are concerned, of course, with dual-capable weapons; they are concerned with naval weapons—

Senator Roblin: We have to agree on what to count.

Mr. Poetschke: That is precisely the mandate for the Conventional Forces in Europe talks, but that does not mean that the Soviet side will forever be happy to limit themselves in that respect.

But I think there is ample evidence that they not only recognize the asymmetries, but also the damage it does to themselves to have such grotesque asymmetries that the West lives in terror of Soviet intentions, particularly if the Soviets themselves believe that their intentions are only honourable and that they have no intention of attacking; then moving into the "reasonable sufficiency" doctrine is logical and not quite so painful.

I think Professor Colton is quite right that the military brass is having a little trouble coping with this concept of reasonable sufficiency in the sense that they have always said: "We are always purely a defensive army. It is just that the way we defend ourselves is to attack you." Now what you have is the split that Professor Colton has talked about, although it is not exactly a split; you have a civilian approach to the military argument, which really has the upper hand in terms of the public need, and I think in terms of access to the thinking of the Soviet leadership, and they are the ones who articulated reasonable sufficiency. This is a system that is gradually being imposed on military leadership.

I think what you would have to do in order to assess the degree to which this is really likely to take hold is sit in on the new training sessions for officers in which their military doctrine would have to be spelled out.

Our own impression—and it is still too early to suggest that there is anything profound that you can point to—is that this reasonable sufficiency doctrine is starting to have an impact, but I would not like to overstate the degree of that impact.

On the last question, the one respecting verification, the Soviets, as I said right at the beginning, have accepted something that no one believed they would accept in the sense of intrusive verification. Their argument now, with respect to chemical weapons, is that the West is afraid of intrusive verification of chemical weapons. They see this as a reverse situation.

Senator Roblin: I think that is quite true. We are not as keen on verification as we used to be, because it might come true.

Let me ask you a wildly speculative question: What do you think of the future of the Russian state as a great power?

What I have in mind is this: We are used to looking at a small piece of time, but we have to take the broad perspective of history and recollect that from the time of Peter the Great, and perhaps before that, Russia has been an expansionist, imperialist power. The reason they have all of these nationality

[*Traduction*]

certaines forces qui ne sont pas à l'ordre du jour des discussions qui ont lieu aujourd'hui sur les forces classiques en Europe. Ils s'inquiètent, bien sûr, des armes bivalentes, des armes navales . . .

Le sénateur Roblin: Nous devons nous entendre sur ce qui doit entrer en ligne de compte.

M. Poetschke: C'est précisément l'objet des entretiens sur les forces classiques en Europe, mais cela ne veut pas dire que les Soviétiques se contenteront jamais de se limiter à cet égard.

Je pense qu'il est parfaitement clair qu'ils reconnaissent non seulement ces asymétries, mais aussi le préjudice que des asymétries aussi flagrantes peuvent leur causer. En effet, l'Ouest craint les intentions des Soviétiques, alors que ces derniers sont convaincus que leurs intentions sont honorables étant donné qu'ils ne se proposent nullement d'attaquer. De là, la doctrine de «quantité raisonnable et suffisante» est donc logique et pas aussi pénible.

A mon avis, M. Colton a parfaitement raison de dire que les autorités militaires ont de la difficulté à admettre ce concept de quantité raisonnable et suffisante étant donné qu'elles n'ont jamais cessé de déclarer que leur armée a toujours été essentiellement défensive et que nous considérons leur façon de se défendre comme une attaque contre nous. Nous sommes donc témoins de la scission dont M. Colton nous a parlé, bien qu'il ne s'agisse pas véritablement d'une scission; vous avez la façon civile d'aborder le problème militaire, qui, en fait l'emporte aux yeux du public et aussi, à mon avis, aux yeux des dirigeants soviétiques qui ont exposé cette doctrine de quantité raisonnable et suffisante et l'ont progressivement imposée aux chefs militaires.

Pour savoir jusqu'à quel point cette doctrine va s'imposer, je pense qu'il faudrait, en fait, participer aux nouvelles séances d'entraînement des officiers.

Nous avons l'impression, même s'il est encore trop tôt pour l'affirmer, que cette doctrine de quantité raisonnable et suffisante commence à avoir un certain effet. Je ne voudrais pas toutefois en exagérer l'importance.

J'en arrive maintenant à la dernière question portant sur la vérification. Comme je le disais dès le début, les Soviétiques ont accepté, contre toute attente, le principe de la vérification, dans le sens de vérification intruse. Ils avancent maintenant que l'Ouest a peur d'une telle vérification des armes chimiques. La situation est, à leurs yeux, tout le contraire de ce qu'elle était.

Le sénateur Roblin: Vous avez parfaitement raison. Nous débordons moins d'enthousiasme à l'égard de la vérification, car elle pourrait bel et bien se concrétiser.

Permettez-moi de vous poser une question purement théorique: En tant que grande puissance, l'URSS a-t-elle un avenir?

Ce que je veux dire, c'est que nous avons tendance à n'observer que les événements d'une période limitée au lieu de nous placer dans une perspective historique qui nous rappelle que, depuis l'époque de Pierre le Grand et peut-être même avant, la Russie a été une puissance expansionniste et impérialiste. Si

[*Text*]

problems is that they, like the British, went out and conquered, and they have not given them up yet.

Now we say to ourselves that Stalin was just following right in the steps of Russian imperialism, except that he was using a new reason—he had the philosophy of Leninism which gave him more punch than the old system had, and it was extremely effective for a while.

Now we say that Marxism is no longer the driving force. Does that mean that the whole idea of Russian imperialism is dead? What do you say to the people who say, "Well, this is all very well, but from the Russians' point of view it is only "reculer pour mieux sauter," and they are retrenching in order that sometime in the future they can resume their march to broader pastures.

I do not happen to subscribe entirely to that point of view, but we have heard that in some places. What is your reaction to that? What is the future of the Russian state, because we have to look at the long term?

Professor Colton: I will try to answer that briefly. You have probably heard of a book by the British historian Paul Kennedy entitled, *The Decline of the Great Powers* in which he argues that both—

Senator Roblin: Maybe he is right.

Professor Colton: I think he probably is. He argues that both the Soviet Union and the United States are declining because their economic strength in relation to other countries is declining. Mr. Poetschke adduced the figure, which I heard before, that the Soviet Bloc's proportion of world economic production had declined from 26 per cent to something in the order of 19 per cent. I assume that the American proportion declined by several percentage points during the same period of time.

Mr. Poetschke: As a matter of fact, no.

Professor Colton: That is interesting. It is a controversial thesis, and there are some who attacked Kennedy precisely for overstating American vulnerability; but without getting into that, I think it applies to the Soviet Union in that its power peaked some time ago and is likely slowly to decline.

It is hard to see how it could be otherwise, unless they were to use the only asset which they really have, and that is the military one. It seems to me that world politics in the late 20th century revolves more and more around economic issues, and that is their weak suit. So they will decline. The trick for all of us will be to manage that decline so that it occurs in a non-dangerous way.

But they will decline, I would say, to the point where their power and aspirations will be in proportion to their resources, and that is still a great power. There are, after all, 150 million Russians. It is the biggest European country. Rightfully it will feel that it should have a disproportionate say in the affairs of Europe, but those 150 million Russians are trying to control 140 million non-Russians, and 140 million East Europeans next door, and, in Kennedy's terms, it is an overextended empire.

[*Traduction*]

elle connait tous ces problèmes de nationalisme, c'est que, comme les Britanniques, les Russes ont conquis tous ces peuples dont ils ne veulent pas se départir.

Nous nous disons que Staline s'est contenté de suivre les traces des impérialistes russes, sauf qu'il se fondait sur quelque chose de nouveau, le léninisme, qui lui donnait plus de poids que l'ancien système et qui a été, pour un temps, extrêmement efficace.

Nous affirmons maintenant que le marxisme n'est plus l'élément moteur. Cela veut-il dire que l'impérialisme russe n'est plus? Que repondre à ceux qui disent: «Tout cela est bien beau, mais du point de vue soviétique, cela revient à reculer pour mieux sauter» et que les Soviétiques font mine de se restreindre afin d'étendre encore plus leur sphère d'influence, à l'avenir.

Je ne partage pas entièrement ce point de vue, mais j'ai déjà entendu plusieurs personnes l'exprimer. Quelle est votre réaction à cet égard? Considérant les choses à long terme, quel est l'avenir de l'État soviétique?

M. Colton: Je vais essayer de répondre brièvement. Vous avez probablement entendu parler du livre de l'historien britannique Paul Kennedy intitulé «The Decline of the Great Powers» où il avance que les deux . . .

Le sénateur Roblin: Il a peut-être raison.

M. Colton: Je pense qu'il a probablement raison. Il prétend que l'Union soviétique, comme les États-Unis, connaissent une période de déclin étant donné que leur puissance économique diminue par rapport à celle d'autres pays. M. Poetschke a cité des chiffres dont j'ai déjà eu connaissance, à savoir que la participation du bloc soviétique à la production économique mondiale est tombée de 26 p. 100 à 19 p. 100 environ. Je suppose que la participation américaine a baissé de plusieurs points durant la même période.

M. Poetschke: En réalité, non.

M. Colton: C'est intéressant. C'est une thèse controversée. Certains ont accusé Kennedy d'avoir précisément exagéré la vulnérabilité des États-Unis. Je ne veux pas discuter ce point, mais je pense que cette thèse s'applique à l'Union soviétique; en effet, elle est parvenue à un sommet il y a quelque temps et va probablement connaître maintenant un lent déclin.

On ne peut imaginer qu'il en soit autrement à moins qu'elle n'utilise le seul atout dont elle dispose vraiment, son atout militaire. Il me semble que la politique de cette fin du 20e siècle est de plus en plus axée sur l'économie qui est justement son point faible. L'Union soviétique va donc connaître une période de déclin. Il ne nous reste plus qu'à faire en sorte que ce déclin survienne de façon inoffensive.

Elle va donc décliner jusqu'au point où sa puissance et ses aspirations seront proportionnelles à ses ressources. Mais, elle reste toujours une grande puissance. Il y a après tout 150 millions de Russes en Union soviétique. C'est la population européenne la plus importante; le pays européen le plus grand. L'Union soviétique ne manquera pas de penser, à juste titre, qu'elle devrait jouer un rôle disproportionné dans les affaires de l'Europe. Mais ces 150 millions de Russes essaient de contrôler 140 millions de non-Russes et 140 millions d'Européens

[*Text*]

As its region shrinks, I think it will still be left with a core, which is that of a very formidable society with a weak economy which it will try to modernize. I think that is how Gorbachev would also see it.

Mr. Poetschke: I think the Kennedy book does bear reading for that reason. While the Soviets have probably not actually read the book—some of them will have—a lot of the analysis that I described at the beginning, respecting where the Soviet Union fits into the global environment, would have been informed by the same kind of thinking. When they see that their GNP is shrinking, that Japan's is growing, that China's is growing, and all of their neighbours' GNP is growing, while theirs is shrinking, then they do not have to be geniuses to read the implications.

As for the notion of "reculer pour mieux sauter, I think that if you look at the most optimistic economic assessments of the possibility for the Soviet Union to overcome, or at least to close, the gap between Western economies as they are now and the Soviet Union, if everything went according to plan, it would probably be another 50 years before that gap would be closed. While it is possible that in 50 years someone will say, "Well, now we have recuilled," as it were, "It's time to sauter," it does not seem to me that you could ascribe that notion to the present leadership, because they are unlikely to be alive at the time it becomes relevant to discuss it.

Senator Roblin: Neither will I be.

The Chairman: There being no further questions, I wish to thank both witnesses for giving us a very interesting and highly instructive evening. I would also like to thank the members of the committee, who have turned out in good numbers and have asked sensible questions.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

de l'Est. Pour reprendre les propos de Kennedy, c'est un empire trop étendu.

À mon avis, même si son domaine rétrécit, il restera toujours à l'Union soviétique un noyau, celui d'une société très redoutable dont elle essaiera de moderniser la fragile économie. Je pense que Gorbatchev verrait également les choses de cette façon.

M. Poetschke: Le livre de Kennedy vaut la peine d'être lu pour cette raison précisément. Même si les Soviétiques ne l'ont probablement pas lu—sauf certains peut-être—l'analyse que j'ai faite au début de la place qu'occupe l'Union soviétique dans le monde procède du même genre de réflexion. Voyant leur PNB diminuer et celui du Japon, de la Chine et de tous leurs voisins augmenter, les Soviétiques n'ont pas besoin d'être des génies pour comprendre ce que cela signifie pour eux.

Venons-en maintenant à la notion de «reculer pour mieux sauter». Si l'on envisage les choses sous l'angle le plus optimiste et si tout se déroule comme prévu, il faudra probablement à l'Union soviétique encore 50 ans pour surmonter, ou, tout du moins, combler l'écart qui sépare son économie de celle des pays de l'Ouest. Même s'il est possible que dans 50 ans quelqu'un dise «maintenant que nous avons reculé, il est temps de sauter», je ne pense pas que l'on puisse prêter cette idée aux dirigeants actuels qui ne seront sans doute plus de ce monde lorsqu'il sera temps d'en débattre.

Le sénateur Roblin: Je ne serai plus ici non plus.

Le président: Les questions étant épuisées, j'aimerais maintenant remercier nos deux témoins qui nous ont fait passer une soirée intéressante et fort instructive. J'aimerais également remercier les membres du Comité qui sont venus si nombreux et ont posé d'intéressantes questions.

La séance est levée.

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on

National Defence

Chairman:
The Honourable HENRY D. HICKS

WITNESSES:
(See back cover)

Second proceedings on

Consideration of matters relating to national defence, namely, Canada's land forces

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the University of Toronto:

Prof. Timothy Colton, Director, Centre for Russian and East European Studies.

From the Department of External Affairs:

Mr. Robert Poetschke, Deputy Director (USSR), USSR and Eastern Europe Relations Division.

De l'Université de Toronto:

M. Timothy Colton, Directeur, Centre d'études sur la Russie et l'Europe de l'Est.

Du ministère des Affaires extérieures:

M. Robert Poetschke, Directeur adjoint (URSS), Direction des relations avec l'URSS et l'Europe de l'Est.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on

National Defence

Chairman:
The Honourable HENRY D. HICKS

Tuesday, May 9, 1989

Issue No. 2

Second proceedings on:

Consideration of matters relating to national defence, namely, Canada's land forces

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la

Défense nationale

Président:
L'honorable HENRY D. HICKS

Le mardi 9 mai 1989

Fascicule nº 2

Deuxième fascicule concernant:

L'examen de questions portant sur la défense nationale, notamment les forces terrestres du Canada

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

38012—1

THE SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE ON NATIONAL DEFENCE

The Honourable Henry D. Hicks, *Chairman*
The Honourable Jack Marshall, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	*MacEachen
Bonnell	(or Frith)
Buckwold	McElman
Doyle	Molgat
Gigantès	Molson
Lewis	*Murray (or Doody)
	Roblin

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SPÉCIAL DU SÉNAT SUR LA DÉFENSE NATIONALE

Président: L'honorable Henry D. Hicks
Vice-président: L'honorable Jack Marshall

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	*MacEachen
Bonnell	(ou Frith)
Buckwold	McElman
Doyle	Molgat
Gigantès	Molson
Lewis	*Murray (ou Doody)
	Roblin

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, April 5, 1989:

"The Honourable Senator Hicks moved, seconded by the Honourable Senator Molgat:

That a special committee of the Senate be appointed to hear evidence on and to consider the following matter relating to national defence, namely, Canada's land forces including mobile command, and such other matters as may from time to time be referred to it by the Senate;

That, notwithstanding Rule 66, the Honourable Senators Balfour, Bonnell, Buckwold, Doyle, Gigantès, Hicks, Lewis, MacEachen (or Frith), Marshall, McElman, Molgat, Molson, Murray (or Doody) and Roblin, act as members of the Special Committee and that four members constitute a quorum;

That the Committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to report from time to time and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Thirty-third Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee report to the Senate no later than 30th June, 1989.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 5 avril 1989:

«L'honorable sénateur Hicks propose, appuyé par l'honorable sénateur Molgat,

Qu'un comité spécial du Sénat soit institué pour entendre et examiner des témoignages formulés relativement à la question suivante portant sur la défense nationale, notamment les forces terrestres du Canada, y compris le commandement de la force mobile ainsi qu'à d'autres questions que le Sénat peut lui déférer de temps à autre;

Que, nonobstant l'article 66 du Règlement, le comité spécial soit formé des honorables sénateurs Balfour, Bonnell, Buckwold, Doyle, Gigantès, Hicks, Lewis, MacEachen (ou Frith), Marshall, McElman, Molgat, Molson, Murray (ou Doody) et Roblin et que quatre membres constituent un quorum;

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à exiger la production de documents et pièces, à interroger des témoins, à faire rapport selon les besoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et les témoignages qu'il juge à propos;

Que les témoignages entendus et les documents reçus sur le sujet durant le trente-troisième Parlement soient déférés au comité; et

Que le comité présente son rapport au Sénat au plus tard le 30 juin 1989.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 9, 1989
(3)

[*Text*]

The Special Committee of the Senate on National Defence met this day at 7:00 p.m., the Chairman, the Honourable Henry D. Hicks, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Hicks, Balfour, Lewis, Marshall, Molgat and Roblin. (6)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Greg Wirick, Research Director; *From the Department of National Defence:* Ms. Diane Boyce.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Witnessess:

From BDM Corporation, McLean, Virginia:

Mr. Phillip A. Karber, Senior Vice-President.

From Carleton University:

Prof. Carl Jacobsen, Political Science.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated April 5, 1989, continued its inquiry of Canada's land forces.

Prof. Jacobsen and Mr. Karber made opening statements, following which they answered questions.

The Honourable Senator Lewis moved that the submission of Prof. David R. Jones entitled "Gorbachev and the Soviet Military" be appended to this day's proceedings. (See Appendix "ND-2").

At 9:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 9 MAI 1989
(3)

[*Traduction*]

Le Comité spécial du Sénat sur la Défense nationale se réunit aujourd'hui à 19 heures sous la présidence de l'honorable Henry D. Hicks (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Hicks, Balfour, Lewis, Marshall, Molgat et Roblin. (6)

Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Greg Wirick, directeur de recherches; *Du ministère de la Défense nationale:* Mme Diane Boyce.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoin:

De la BDM Corporation, McLean, Virginie:

M. Phillip A. Karber, premier vice-président.

De l'Université Carleton:

M. Carl Jacobsen, sciences politiques.

Conformément à son ordre de renvoi du 5 avril 1989, le Comité poursuit son examen des forces terrestres du Canada.

M. Jacobsen et M. Karber font des exposés préliminaires et répondent ensuite aux questions.

L'honorable sénateur Lewis propose que le mémoire de M. David R. Jones intitulé «Gorbatchev et l'organisation militaire soviétique» figure en appendice aux délibérations d'aujourd'hui. (Voir Appendice «ND-2»).

À 21 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 9, 1989

[*Text*]

The Special Committee of the Senate on National Defence met this day at 7.00 p.m. to consider matters relating to Canada's land forces.

Senator Henry D. Hicks (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: I see a quorum and I think we should start. There should be two other senators who will show. In the meantime, there are a few housekeeping items that we should discuss. First, I caused to be distributed to members of the committee a paper prepared by David Jones of Dalhousie University, who was asked to be a witness but is otherwise engaged. He prepared a 34-page paper which I have read in its entirety. It is quite interesting and contains some of the material that is in your briefing notes prepared by Gregory Wirick. It is interesting enough to be appended to the Minutes of this meeting. If any honourable senator would move that this be done, it will be done.

Senator Lewis: I so move.

The Chairman: Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Molgat: As long as it is not favouritism towards Dalhousie, Mr. Chairman.

The Chairman: It obviously is. Actually, no, it is not slanted towards Dalhousie. Mr. Jones runs a Russian microfilm project at Dalhousie. He has learned Russian and keeps himself quite well informed in matters having to do with the Soviet Union.

The other item I wish to discuss is that it seems to me this will be the last meeting at which the committee will take evidence. As members of the committee know, we heard from two witnesses last week about the changing situation in the Soviet Union and the possible implications in East-West relations as a result of that.

The two witnesses we have this evening will deal with similar lines of inquiry. It would be my view that next week we should have an *in camera* meeting to discuss the nature of the report. I hope that you will all have read or made yourselves familiar with the draft report which has been in your hands for some time. If you have not, I hope that you will have done so by this time next week so that we can try to give Mr. Wirick and his staff such direction as we can concerning the report. I know that all members would like to have it completed by the end of June. Whether or not that will be possible, I do not know. It should be possible, except perhaps for the translation.

So unless someone has a view to the contrary, we will meet at the usual time next Tuesday evening. Contrary to the rumours, the Senate is sitting next week.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 9 mai 1989

[*Traduction*]

Le Comité spécial du Sénat sur la défense nationale se réunit aujourd'hui à 19 heures pour étudier des questions se rapportant aux forces terrestres du Canada.

Le sénateur Hicks (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Je crois qu'il y a quorum et je propose que nous commencions sans plus tarder. Deux autres sénateurs devraient se joindre à nous un peu plus tard. Entre-temps, il y a quelques points d'ordre administratif que nous devrions examiner. D'abord, j'ai fait distribuer aux membres du Comité un document préparé par M. David Jones, de l'Université Dalhousie, qui a été invité à venir témoigner devant nous mais qui avait d'autres engagements. Il a rédigé ce document de 34 pages, que j'ai lu en entier. Il s'agit d'un document très intéressant, qui contient certains renseignements qu'on trouve dans nos notes d'information préparées par Gregory Wirick. Il mérite certainement d'être joint au procès-verbal de notre réunion. Si un honorable sénateur avait l'obligeance de le proposer, nous pourrions le faire.

Le sénateur Lewis: J'en fais la proposition.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Molgat: Dans la mesure où cela ne constitue pas du favoritisme à l'égard de Dalhousie, monsieur le président.

Le président: C'en est un exemple flagrant. En fait, pas du tout. Il n'y a pas de parti pris pour Dalhousie. M. Jones dirige un projet de microfilm russe à l'Université Dalhousie; il a appris le russe et se tient au courant des questions se rapportant à l'Union soviétique.

L'autre point que je désire aborder est le fait que, si je ne m'abuse, cette réunion est la dernière au cours de laquelle nous entendrons des témoignages. Comme vous le savez, nous avons entendu la semaine dernière deux témoins qui nous ont parlé de l'évolution de la situation en Union soviétique et de ses répercussions éventuelles sur les relations Est-Ouest.

Les deux témoins que nous entendrons ce soir nous entretiendront du même sujet. Je serais d'avis que nous tenions, la semaine prochaine, une réunion à huis clos pour examiner le rapport. J'espère que vous aurez tous lu le rapport préliminaire qui vous a été remis il y a quelque temps ou en aurez pris connaissance. Si vous ne l'avez pas encore fait, j'espère que vous l'aurez fait d'ici à la semaine prochaine, pour que nous puissions donner à M. Wirick et à son équipe quelques directives précises. Je sais que tous les membres du Comité aimeraient que le rapport soit prêt d'ici à la fin de juin. Je ne sais pas si cela sera possible; ça devrait l'être, sauf pour ce qui est de la traduction.

À moins que quelqu'un ne s'y oppose, nous nous rencontrerons mardi soir prochain, à l'heure habituelle. Contrairement à la rumeur qui est colportée, le Sénat siège effectivement la semaine prochaine.

[*Text*]

Mr. Desmarais and I appeared before the Internal Economy Committee this morning and our budget was approved except that one member of the committee felt very strongly that we should not have extended the budget to July 31 since our mandate from the Senate expires on June 30. We agreed. Consequently, they reduced the monthly allotment of monies by approximately $6,000. However, if we require more time or more money, I am confident that we can arrange to have it. So if that is agreed, we shall now hear our two witnesses.

Senator Marshall: Before we do so and prior to examining the report, in view of the budget cuts might it not be advisable to have somebody from the Department of National Defence to explain the overall structure?

The Chairman: That has been suggested to me. If you want to do that, perhaps next week we should have someone from National Defence, after which we can perhaps have a brief meeting *in camera*. I am not anxious to extend the time very much.

Senator Marshall: Neither am I.

The Chairman: For one thing, this is now May 9. Next week's meeting will be May 16. The following Tuesday, I may very well be on my way to Turkey for the NATO Parliament, although our Deputy Chairman, who is the distinguished senator who has just spoken, could carry on very well in my absence, I am sure.

Mr. Wirick, do you think we could get someone from National Defence?

Mr. Gregory Wirick: I think that is possible.

The Chairman: All right. See what you can do and we will try to hear that evidence, and also start our *in camera* discussions having to do with the final nature of the report.

If there are no other items of business, we shall continue with tonight's witnesses. We are very fortunate to have with us this evening Professor Carl Jacobsen, who was with us once before, in March of 1988. He is a professor of political science, specializing in Soviet and strategic studies at Carleton University. He was educated in Glasgow, Harvard and Columbia and has had such a distinguished career that he has even taught at a well known Nova Scotia university—not mine, I might say. I shall call upon him first.

The other witness is Mr. Phillip A. Karber, who is a senior vice-president of one of the leading defence consulting firms in the United States. He comes to us from near Washington. We will call upon him after we have heard from Professor Jacobsen.

So without further ado, I call upon Professor Jacobsen.

Professor Carl Jacobsen, Department of Political Science, Carleton University: Thank you. It is probably my fault, but I

[*Traduction*]

M. Desmarais et moi avons comparu devant le Comité de régie interne ce matin, et je suis heureux d'annoncer que le budget a été approuvé, mais un membre du Comité était absolument convaincu que nous n'aurions pas dû prolonger jusqu'au 31 juillet la période visée par le budget, puisque le mandat que nous a donné le Sénat prend fin le 30 juin. Nous nous sommes entendus. Par conséquent, ils ont réduit nos affectations mensuelles d'environ 6 000 $. Toutefois, si nous avons besoin de plus de temps ou de plus d'argent, je suis certain que nous pourrions obtenir ce dont nous avons besoin. S'il n'y a pas de question, nous pouvons céder la parole à nos deux témoins.

Le sénateur Marshall: Avant d'entendre les témoins et d'examiner le rapport, ne serait-il pas souhaitable, compte tenu des compressions budgétaires imposées récemment, que quelqu'un du ministère de la Défense nationale vienne nous donner une vue d'ensemble?

Le président: On m'en a fait la suggestion. Si tel est votre désir, peut-être pourrions-nous entendre la semaine prochaine un représentant de la Défense nationale; après quoi, nous pourrions peut-être tenir une brève réunion à huis clos. L'idée de prolonger les délibérations ne me sourit pas beaucoup.

Le sénateur Marshall: Moi non plus.

Le président: Nous sommes déjà rendus au 9 mai. La semaine prochaine, ce sera le 16. Le mardi suivant, je serai probablement en route pour la Turquie, où je dois rencontrer le Parlement de l'OTAN, quoique notre vice-président, le distingué sénateur qui vient de prendre la parole, saurait très bien me remplacer, j'en suis sûr.

Monsieur Wirick, croyez-vous être en mesure de faire venir quelqu'un de la Défense nationale?

M. Gregory Wirick: Je crois que cela est possible.

Le président: Très bien. Voyez ce que vous pouvez faire et, de mon côté, je vais essayer de faire en sorte que nous entendions ce témoignage et que nous puissions également entreprendre nos délibérations à huis clos au sujet de la forme finale du rapport.

S'il n'y a pas d'autres points à aborder, nous allons maintenant entendre nos témoins. Nous avons la chance de compter parmis nous, ce soir, M. Carl Jacobsen, qui a déjà comparu devant nous en mars 1988. Il est professeur de sciences politiques, spécialiste des études soviétiques et stratégiques à l'Université Carleton. Il a fréquenté les universités de Glasgow, de Harvard et de Columbia, et sa carrière distinguée l'a même amené à enseigner dans une université bien connue de Nouvelle-Écosse, qui n'est pas la mienne cependant. Je l'inviterai à prendre la parole en premier.

L'autre témoin est M. Phillip A. Karber, vice-président directeur d'une des principales firmes de consultants dans le domaine de la défense aux États-Unis. Il vient des environs de Washington et sera invité à prendre la parole après que nous ayons entendu M. Jacobsen.

Sans plus de cérémonie, j'invite M. Jacobsen à prendre la parole.

M. Carl Jacobsen, Département de sciences politiques, Université Carleton: J'en porte probablement seul le blâme, mais

[*Text*]

was not quite sure, and I am still not absolutely sure, what precisely is expected of me here. I thought I would give a brief survey of the historical background to current changes, to try to put current changes in a somewhat longer term context, following which we can perhaps debate the specifics of today's situation.

I wish to start superficially with what I call a scissors phenomenon, an incongruent or apparently contradictory evolution of U.S. and Soviet strategic doctrine. I say "superficially" and I use the word "apparently" because I shall be talking about certain declaratory doctrine, and one has to be cautious because declaratory doctrine does not equate with operational, procurement or budgetary doctrine. There are all too many caveats that need to be made.

Nevertheless, I think it is useful to go back to the early 1960's or to the end of the Eisenhower Administration. When Eisenhower left, of course, the U.S. had adopted a policy of massive retaliation which, in effect, relegated the nuclear weapon to being the final Damoclean sword.

In contrast to that, one saw in the Soviet Union the adoption of a nuclear war-fighting strategy. Nuclear weapons were diffused through the Soviet armed forces to an extent not seen in the West. It is partly because Soviet military culture—quite distinct from Anglo-Saxon military culture—saw the use of any new weapon, no matter how revolutionary, in wartime as axiomatic. If there were nuclear weapons, it assumed nuclear weapons would be used. It also, of course, assumed, equally axiomatically, that wars are fought to be won. However, as the 1960s progressed, there was increasing debate and concern within Soviet military circles about the control and efficacy of nuclear weapons and the military utility of nuclear weapons. By 1972—and in fact, even before that—it was clear that American MIRVs, or multiple independently-targeted warhead capabilities, had negated Soviet ballistic missile defence hopes to erect a shield against air penetration. By 1972, although they had not yet been deployed, it was also clear that the imminent Soviet MIRV capabilities would also negate America's tentative ballistic missile defence efforts.

SALT I was seen to confirm mutually-assured destruction as a fact; not necessarily a desirable one but something one had to accept. One conclusion the Soviets drew was that if indeed each side could obliterate the other in response, then in effect the logical corollary to this was that each side must accord the other homeland immunity; anything else was suicidal. That was the only rational conclusion.

It is interesting indeed that the CIA testifies that after 1972 the percentage of the Soviet defence budget going to strategic nuclear systems begins to decline. It is not that strategic nuclear systems do not continue to undergo organization, but

[*Traduction*]

je n'étais pas très sûr, et je ne le suis pas encore tout à fait, de ce que vous attendez de moi. J'ai pensé vous donner un aperçu du contexte historique des changements actuels, pour essayer de les situer dans un contexte un peu plus vaste; après quoi, nous pourrions peut-être entrer dans le détail de la situation présente.

J'aimerais commencer par expliquer superficiellement ce que j'appelle le phénomène des «ciseaux», c'est-à-dire l'évolution incompatible ou apparemment contradictoire de la doctrine stratégique aux États-Unis et en Union soviétique. J'ai dit «superficiellement» et j'ai utilisé le terme «apparemment» parce que je vais parler d'une doctrine déclarée et que pareille doctrine exige d'être traitée avec circonspection parce qu'elle ne correspond pas à la doctrine opérationnelle, budgétaire ou d'acquisition. Il y a bien trop de réserves à faire.

Quoi qu'il en soit, je crois utile de remonter au début des années soixante, à la fin de la période où Eisenhower était au pouvoir. Évidemment, après son départ, les États-Unis ont adopté une politique de représailles massives qui reléguait l'arme nucléaire au rang d'épée de Damoclès à utiliser en dernier ressort.

Par contre, on a vu l'Union soviétique adopter une stratégie axée sur la guerre nucléaire. En effet, des armes nucléaires ont été distribuées dans les forces armées soviétiques beaucoup plus que cela ne s'est fait en Occident. Cela s'explique en partie par le fait que la culture militaire soviétique, qui est très différente de la culture militaire anglo-saxonne, considérait comme allant de soi l'emploi de toute arme nouvelle, quelque révolutionnaire qu'elle soit, en temps de guerre. Elle supposait que l'existence d'armes nucléaires dictait l'emploi de telles armes. Bien sûr, elle supposait en outre, ce qui allait aussi de soi, qu'on faisait la guerre pour la gagner. Or, au cours des années qui suivirent, les milieux militaires soviétiques se sont interrogés de plus en plus sur le contrôle et l'efficacité des armes nucléaires ainsi que sur leur utilité militaire. Si bien qu'en 1972, et même avant, il était apparu clairement que les missiles américains «mirvés», c'est-à-dire des véhicules de rentrée à têtes multiples à trajectoires indépendantes, avaient anéanti l'espoir qu'avaient les Soviétiques d'ériger un bouclier de protection contre les attaques aériennes au moyen de missiles anti-missiles balistiques. En 1972 donc, même si les MIRV soviétiques n'avaient pas encore été déployés, il était également évident que ce potentiel soviétique aurait un effet identique sur les efforts de défense antibalistique des Américains.

L'Accord SALT I a été perçu comme un accord confirmant le concept de la «destruction mutuelle assurée», était de chose qui n'était peut-être pas souhaitable, mais qu'on était forcé de reconnaître. Une des conclusions auxquelles les Soviétiques en sont venus est que, s'il était effectivement possible pour chacun des camps d'exterminer l'autre par sa riposte, il s'ensuit donc logiquement que chaque camp doit accorder l'immunité au territoire de l'autre, tout autre geste étant fondamentalement suicidaire. C'était là la seule conclusion rationnelle à tirer.

Il est intéressant de noter que la CIA affirme qu'après 1972, le pourcentage du budget militaire soviétique affecté aux systèmes nucléaires stratégiques a commencé à diminuer. Ce n'est pas qu'on ait mis fin à la conception de ces systèmes, mais plu-

[*Text*]

that the relative percentage of funds begins to decline and they begin to shift elsewhere.

There were those who saw the SALT I agreement as sanctioning or confirmation of mutually-assured destruction. I do not really like that term, but for shorthand it is useful and perhaps necessary. There were some, of course, who drew the conclusion that if there was homeland immunity on both sides—in other words, if the bottom line was that neither side could touch the other's homeland—then in effect this made the world free for conventional or nuclear warfare in other regions. In other words, you could safely engage in local wars.

However, the momentum of the debate that had begun in the late 1960s continued into the 1970s, and by the mid or late-1970s it was clear that there was an ever more solid consensus on the Soviet side that, in fact, any nuclear war threatened loss of control and purpose. In other words, even at the local level, you just could not be sure that the danger of escalation would not get out of control. There were too many uncertainties. We then saw a new Soviet doctrine take shape, heralded by Brezhnev's speech in Tula at the beginning of 1977 and the appointment of General Ogarkov as the Chief of General Staff that same year, that, in effect, nuclear war is irrational. The Soviets had then come full circle. Starting with a nuclear war-fighting posture they, in effect, were now embracing the Eisenhower position that nuclear weapons are only useful to deter nuclear weapons; that they are a sort of final Damoclean sword and are not useful for war-fighting purposes.

On the other hand, of course, the United States, just at this point, had, in effect, traversed in the other direction from massive retaliation to the early Reagan administration's toying with nuclear war-fighting options and capabilities. The Soviets went the other way from nuclear war fighting to massive retaliation, to put it very simply.

However, if a nuclear war is irrational at all levels, then in effect there is no real opportunity on the part of the Soviets, in terms of a possible rationale, for them to start a war. On the other hand, there are also no real threats. In the past, whereas they might have considered that NATO posed a real threat, clearly any threat from NATO today was no longer rational.

In that case, if there is no immediate threat, what does one do? You then start thinking in terms of longer-term threats. In other words, if there is no threat today, what might the threat be like in, say, 25 years or in 50 years? Therefore the whole focus of the Ogarkov doctrine was on the longer-term view, looking at the threats down the road: the post-nuclear threats; the new conventional exotic weaponry and technologies; laser particle beams or whatever—the new types of threats that might face the Soviets in years to come.

[*Traduction*]

tôt que le pourcentage relatif des fonds qui y étaient affectés a commencé à diminuer parce que l'argent commençait à être affecté ailleurs.

Certains ont dit de l'Accord SALT I qu'il venait sanctionner ou confirmer le principe de la «destruction mutuelle assurée». Je n'aime pas beaucoup cette expression mais, faute de mieux, elle est sûrement utile et peut-être nécessaire. Certains, bien sûr, ont conclu que, si les territoires de l'un et l'autre camps jouissaient de l'immunité, si, en fin de compte, ni l'un ni l'autre ne pouvait attaquer le territoire de l'autre, alors, l'accord avait pour effet d'exposer le monde à des guerres classiques ou nucléaires dans d'autres régions. Autrement dit, il n'y avait aucun risque à prendre part à des hostilités locales.

Or, l'élan que ce débat avait pris vers la fin des années soixante s'est poursuivi au cours des années soixante-dix; de sorte que, vers le milieu ou la fin des années soixante-dix, il était devenu évident qu'il y avait, dans le camp soviétique, un consensus plus fort que jamais à l'effet que toute guerre nucléaire menaçait de faire perdre le contrôle. Autrement dit, même à l'échelle locale, rien ne pouvait vous prémunir contre le danger d'escalade incontrôlable. L'incertitude était beaucoup trop grande. C'est alors qu'on a vu naître une nouvelle doctrine soviétique, que M. Brejnev a annoncée dans l'allocution qu'il a prononcée à Toula, au début de 1977, et la nomination du général Ogarkov au poste de chef de l'état-major au cours de la même année est venue renforcer l'idée que la guerre nucléaire est irrationnelle. Les Soviétiques venaient donc de boucler la boucle. Abandonnant leur position de départ axée sur le nucléaire, ils étaient en train de faire leur la position du général Eisenhower, selon laquelle les armes nucléaires ne servent qu'à dissuader un ennemi éventuel d'utiliser des armes nucléaires et qu'elles sont un genre d'ultime épée de Damoclès qui ne sont pas utiles à des fins de combat.

Évidemment, pendant ce temps, les États-Unis avaient fait le cheminement inverse, depuis la doctrine des représailles massives jusqu'aux options et potentiels de guerre nucléaire avec lesquels jonglait le jeune gouvernement Reagan. Les Soviétiques ont fait exactement le contraire, abandonnant la doctrine de la guerre nucléaire pour adopter celle des représailles massives, si l'on simplifie un peu les choses.

Toutefois, si la guerre nucléaire est irrationnelle à tous les niveaux, il n'existe donc aucune possibilité réelle pour les Soviétiques de trouver à justifier le déclenchement d'une guerre. Par contre, il n'existe pas non plus, à proprement parler, de menace. Alors qu'ils auraient pu considérer, dans le passé, que l'OTAN faisait planer une menace réelle, il n'était manifestement plus rationnel de le croire à ce moment.

Bon, alors, que faire s'il n'existe pas de menance immédiate? Il suffit de commencer à penser à des menances à long terme. Autrement dit, s'il n'existe pas de menace aujourd'hui, qu'est-ce qui pourrait constituer une menace dans, disons, 25 ans ou dans 50 ans? Par conséquent, toute la doctrine Ogarkov était axée sur une perspective à long terme, sur des menaces qui pourraient exister dans l'avenir: les menaces postnucléaires, les nouvelles armes et technologies classiques étrangères, les lasers à faisceau de particules ou toute autre nouvelle forme de menace dans les années à venir.

[*Text*]

In looking at the area of high tech, new conventional exotic weaponary, this is an area of ever more rapid change. It is clear today that while the Soviet armed forces is too immense and bureaucratic a beast to be thought of simply as one thing, since it has many components and many functions, nevertheless there is consensus within the armed forces since they supported Andropov and then Gorbachev.

At this stage I would emphasize the support of Andropov. We tend to forget that Andropov was Gorbachev's mentor and that Gorbachev did not spring out of nowhere. Likewise, the reform constituency did not spring out of nowhere; it pre-dated Gorbachev. Therefore I believe that the armed forces clearly supported Andropov and Gorbachev. The armed forces had, after all, been nurtured on the thesis that future strategic health presupposes socio-economic health. I think it is important to note that the army, and also the KGB—and this explains the KGB support for reform—are two organizations with a finger on the pulse of national life. The party leaders tend to lead a rarified existence; they have their dachas and their privileges. The army recruits the boys from the farm and the KGB is on the ground. Both organizations were acutely aware and concerned with the stagnation, alienation and apathy that became a fact of life towards the end of the 1970s and in the early 1980s.

Also, the army became increasingly aware and increasingly concerned, I think, by the army's need for complementary civilian high tech capability. Previously, high tech was the exclusive domain of military industry, and they had done very well with that. On the whole, military industry had existed at a far better level than had civilian industry. However, they were now entering an era where the pace of technological change was immense. There was a quantum leap and the changes were coming faster and faster. There was plenty of evidence and as I said, the army concluded that, in fact, it would need a complementary civilian high tech industry. As a consequence, the army has, in fact, been in the forefront of trying to establish that kind of industry and the quality-control mechanisms of this high tech industry have been taken from military industry, as have the administrators of the new front-line civilian high tech agencies.

In any event, Mr. Chairman, how much longer do I have?

The Chairman: Professor, you carry on and say what you have to. There will be a chance later for questions and discussion.

Professor Jacobsen: Mr. Chairman, I have one or two other points. I do believe there was a real Soviet scare in 1983 with Reagan's promulgation of the SDI initiative. One thing the Soviets have learned is to respect U.S. innovation. They have a deep-rooted respect for U.S. technology. In this instance, here was a U.S. President in effect saying that the idea that you could shield yourself from enemy penetration was possible and

[*Traduction*]

Le secteur des armes classiques de haute technologie est un secteur qui connaît un essor plus rapide que jamais. Il est aujourd'hui évident que, même si les forces armés soviétiques sont trop gigantesques et trop bureaucratisées pour être considérées comme formant un tout homogène, en raison de leurs nombreux composants et de leurs multiples fonctions, il reste néanmoins qu'il y a consensus au sein de celles-ci, puisqu'elles ont appuyé d'abord Andropov et ensuite Gorbatchev.

J'aimerais souligner l'appui accordé à M. Andropov. On oublie souvent qu'Andropov fut le mentor de Gorbatchev et que Gorbatchev n'est pas sorti de nulle part. Et il ne est de même des partisans de la réforme; on la prônait avant Gorbatchev. Par conséquent, je crois que les forces armées ont clairement accordé leur appui à Andropov et à Gorbatchev. On leur avait après tout inculqué l'idée qu'une situation stratégique saine pour l'avenir exigeait une situation socio-économique saine. Je crois qu'il est important de noter que l'armée, ainsi que le KGB (ce qui explique l'appui accordé par le KGB à la réforme) sont deux organismes qui tâtent constamment le pouls de la nation. Les dirigeants du parti mènent généralement une existence feutrée; ils ont leur dacha et leurs privilèges. L'armée recrute les fils de fermiers, et le KGB est sur place. Les deux organismes étaient parfaitement conscients de la stagnation, de l'aliénation et de l'apathie qui sont devenues une réalité quotidienne vers la fin des années soixante-dix et le début des années quatre-vingt, et ils s'en préoccupaient.

En outre, l'armée a pris davantage conscience de la situation et s'est préoccupé sans cesse davantage, à mon avis, des besoins de l'armée en potentiel de haute technologie civile complémentaire. La haute technologie avait, jusque-là, été la chasse gardée de l'industrie militaire et l'on s'en était très bien accommodé. Dans l'ensemble, l'industrie militaire avait une existence bien meilleure que l'industrie civile. Toutefois, on entrait maintenant dans une ère de progrès technologiques accélérés. On avait fait un pas de géant, et les changements se produisaient de plus en plus vite. Les faits étaient là pour le prouver et, comme je l'ai déjà souligné, l'armée en est venu à la conclusion que, en fait, elle aurait besoin d'une industrie civile de haute technologie à titre complémentaire. Par conséquent, l'armée s'est effectivement trouvée à jouer un rôle de premier plan dans l'implantation de ce genre d'industrie, et les mécanismes de contrôle de la qualité appliqués à cette industrie de la haute technologie ont été empruntés à l'industrie militaire, comme l'ont d'ailleurs été les administrateurs des nouvelles agences civiles de haute technologie.

Quoi qu'il en soit, monsieur le président, je dispose de combien de temps encore?

Le président: Poursuivez, monsieur, terminez ce que vous avez à dire. Nous aurons plus tard la chance de poser des questions et de discuter.

M. Jacobsen: Monsieur le président, j'aimerais aborder un ou deux autres points. Je suis convaincu que les Soviétiques ont vraiment eu très peur, en 1983, lorsque le président Reagan a annoncé l'initiative de défense stratégique. Les Soviétiques ont en effet appris à respecter la capacité d'innovation des États-Unis. Ils ont un profond respect pour la technologie américaine. Dans ce cas, ils se trouvaient devant un président améri-

[*Text*]

that it was possible to erect the perfect population shield. This was an idea that the Soviets has aspired to in the 1960s, but had given up. Therefore, at this time the Soviet analysts scurried back to their blackboards. They also began to question the Ogarkov doctrine and the whole premise that there was no threat today, so you could prepare for the threat down the road. That whole idea seemed to have suddenly gone out of the window.

It is interesting to note that, at this time, we saw an increase in the Soviet defence budget and we saw the formulations of what could literally be translated as theatres of military activities, but what could be more realistically translated as theatres of strategic military activities because here we are really talking about strategic issues, and it is a wartime concept. You are really talking about strategic issues in a wartime concept. For the first time it was fully institutionalized in peacetime. Mr. Orgorkov was transferred or left his position on the general staff. I do not believe he was demoted. In any case, he had held that position far longer than normal. I think he left because of the circumstances of the day. In fact, he left to become head of the western theatre, which is the most important theatre facing Europe and under which Warsaw Pact forces are subordinated.

However, by 1985, within two years I would say, Soviet and U.S. studies made it quite clear that SDI, at least in its original form, was not feasible. If you look at the way the Pentagon was actually spending its money, some money was going to more esoteric aspirations, but, in fact, increasingly the focus of the Pentagon seemed to be what could be called SDI-2 or SDI-3 or the son of SDI. They were talking more about point defence or defence of weapons, not defence of population, not a population shield. The fact that you were no longer talking about population shield meant that you were no longer talking about protecting the population from hostile strike. It meant that you were, in effect, conceding mutual inshore destruction. This put the ball back to where it had been before 1983. It made SDI something much closer to what the Soviets are doing and have been doing. The Soviets have always continued their interest in defence. It is just that since 1967 they have given up aspirations of protecting against the United States, though they still have aspirations—however far fetched some may feel they are—of protecting against lesser nuclear threats.

As I indicated, the Soviets returned to what I call the "Ogarkov agenda." As of 1986 in particular, starting in 1985, and especially after the Congress of 1986 you see this slew of Gorbachev initiatives, not the least of which was the insistence that security could or should no longer be seen as a purely military matter but, just as much, as a political matter. There were political elements to security—in-common security, indivisible security, and so on. Of course, he began with the

[*Traduction*]

cain qui affirmait qu'il était possible de mettre en place un bouclier de protection pour empêcher un ennemi éventuel de pénétrer dans votre espace national et qu'il était possible de mettre en place le bouclier de protection parfait pour protéger la population. C'est ce que les Soviétiques rêvaient de faire au cours des années soixante, mais ils avaient abandonné leur projet. Par conséquent, les analystes soviétiques sont alors vite retournés à leurs notes et ont commencé à remettre en question la doctrine Ogarkov ainsi que toute l'hypothèse selon laquelle le fait qu'il n'existe pas de menace imminente vous permet de vous préparer à faire face à une menace future. Toute cette notion semblait avoir soudain perdu toute valeur.

Il est intéressant de noter qu'on a pu observer à ce moment une augmentation du budget militaire soviétique et voir s'échafauder des plans touchant ce que l'on pourrait appeler, en traduisant littéralement, des théâtres d'activités militaires, mais qu'il serait plus juste d'appeler des théâtres d'activités militaires stratégiques parce qu'il s'agissait bien de questions stratégiques et que c'est là un concept de guerre. Il s'agit bien de questions stratégiques dans un contexte de temps de guerre. C'était la première fois qu'on les institutionnalisait complètement en temps de paix. M. Ogarkov a été muté, ou a quitté son poste au sein de l'était-major général. Je ne crois pas qu'il ait été rétrogradé. Peu importe, il était resté en fonction beaucoup plus longtemps que ses prédécesseurs. Je crois qu'il a quitté pour prendre la tête du théâtre occidental, le plus important théâtre d'opérations faisant face à l'Europe, celui dont relèvent les forces du Pacte de Varsovie.

Or, en 1985, en moins de deux ans en tout cas, à mon avis, des études tant soviétiques qu'américaines ont établi assez clairement l'impossibilité de réaliser l'I.D.S., du moins pas telle qu'elle existait alors. Si l'on jette un coup d'œil à la façon dont le Pentagone affectait ses fonds en réalité, on se rend compte que certaines sommes étaient affectées à la réalisation d'aspirations plus ésotériques mais, en fait, et de plus en plus, le Pentagone semblait concentrer son attention sur ce qu'on pourrait appeler l'I.D.S.-2 ou 3. Il y était davantage question de défense ponctuelle ou de défense des armes, plutôt que de défense de la population ou de bouclier de protection pour la population. Si l'on ne parlait plus de ce bouclier, c'est qu'on ne songeait plus à protéger la population contre une attaque. C'était dire qu'on admettait, en fait, la notion de destruction mutuelle assurée. C'était retourner à la situation qui existait avant 1983. Ainsi, l'I.D.S. ressemblait beaucoup plus à ce que font les Soviétiques et à ce qu'ils faisaient. Les Soviétiques ne se sont jamais désintéressés de la défense; c'est seulement que, depuis 1967, ils avaient abandonné l'espoir d'assurer leur protection contre les États-Unis, même s'ils espéraient toujours, quelque farfelue que certains puissent juger cette idée, se protéger contre des menaces nucléaires d'envergure moindre.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, les Soviétiques en sont revenus à ce que j'appelle le «programme Ogarkov». À partir de 1986 surtout, en commençant en 1985, mais plus manifestement après le Congrès de 1986, Gorbatchev lance un grand nombre d'initiatives, dont l'une des plus importantes est l'accent mis sur le fait que la sécurité ne pouvait ou ne devait plus être considérée comme une question purement militaire mais également comme une question politique. La sécurité

[*Text*]

unilateral stopping of nuclear tests. The United States was very leary of giving much credit to the initiatives. The Reagan administration suggested that there had been a great burst of Soviet testing before unilateral tests stopped and that this is why the Soviets could afford to stop them. However, if you look at subsequent U.S. figures, you will see that there had been absolutely no increase in Soviet tests before the unilateral test ban. After a period of about 18 months the Soviets came out with various proposals for the abolition of nuclear weapons, the long-term agreement with Reagan of a 50 per cent reduction, the INF which, of course, entailed disproportionate, far larger cuts on the Soviet side, though they were balanced by a qualitative differential in the other way—and we may come back to that later. However, the INF called for far larger Soviet cuts in terms of warheads.

This was followed by a series of non-negotiated and largely unappreciated, in terms of media unilateral cuts along the border with China, reciprocated by Chinese unilateral cuts, so much so that over the last 18 or 20 months—before the announcement of the Gorbachev meeting, which is supposed to take place next week—forces along their border were cut by some 20 per cent without any public acknowledgment. It is intriguing to note that these cuts were made without formal negotiation. Cuts in the West or in Central Europe have become a formalized ritual. The slightest cut, at least until recently, has been the subject of interminable debate. Perhaps things are beginning to change because of the success in the East.

In December of last year, of course, Gorbachev announced at the UN the unilateral cut in the west of half a million. A cut of half a million is pretty significant. In January 1989 in Paris, Shevardnadze announced the Soviet willingness to ban chemical biological weapons. This was followed by the statement that the Soviet defence budget would be decreased by 14 per cent and Soviet defence procurement decreased by 20 per cent.

I think the Germans are quite right in the current imbroglio between Bonn and Washington. There is a real qualitative change here. It has gone beyond tentative change. For various reasons, which we might come back to, I think that if Gorbachev were ousted tomorrow this change would continue. However, that is debatable. I emphasized before that these initiatives were not started just by Gorbachev. They started before Gorbachev. You can see the ramifications of the raft of changes, for example, within the navy.

Most of this change is not widely recognized in the west. The changes within the navy have been dramatic, as they have

[*Traduction*]

comportait donc des éléments politiques, comme par exemple la sécurité collective, la sécurité indivisible, et ceatera. Il a, comme on le sait, commencé par mettre fin unilatéralement aux essais nucléaires. Les États-Unis ont été très réticents à donner foi aux initiatives annoncées. Le gouvernement Reagan a laissé entendre qu'il y avait eu une grande poussée dans les essais nucléaires Soviétiques avant l'annonce de leur interdiction et que c'était pour cette raison que les Soviétiques pouvaient se permettre d'y mettre fin. Toutefois, si vous examinez les données américaines subséquentes, vous constatez que le volume des essais soviétiques n'avait pas augmenté du tout avant l'annonce. Quelque 18 mois plus tard, les Soviétiques ont fait diverses propositions ayant pour but d'éliminer les armes nucléaires et conclu avec Reagan une entente à long terme visant à réduire de moitié l'arsenal nucléaire, c'est-à-dire l'accord sur les FNI, qui prévoit des réductions asymétriques, beaucoup plus considérables, dans le camp soviétiques, même si ces réductions étaient compensées par une supériorité qualitative, et nous pourrons revenir sur ce point plus tard. Il reste que, en vertu de cet accord, le nombre d'ogives soviétiques devait être réduit de façon asymétrique.

Cette première mesure soviétique a été suivie par une série de réductions, non négociées et généralement mal reçues à cause de l'effet qu'elles produisaient dans les médias, quant aux forces alignées le long de la frontière sino-soviétique, des réductions auxquelles la Chine a fait écho. Tant et si bien qu'au cours des 18 ou 20 derniers mois, jusqu'à l'annonce de la rencontre Gorbatchev qui doit avoir lieu la semaine prochaine, ces deux pays ont réduit de 20 p. 100 environ les forces qu'ils affectent à la défense de leur frontière commune sans faire de bruit. Il est étonnant que de telles réductions n'aient pas fait l'objet de négociations officielles, alors que les réductions dans la zone occidentale ou en Europe centrale suivent maintenant un rituel strict. La moindre réduction, jusqu'à ces derniers temps en tout cas, a fait l'objet d'interminables discussions. Peut-être les choses commencent-elles à changer par suite du succès remporté à l'est.

En décembre dernier, M. Gorbatchev a annoncé à l'O.N.U. une réduction unilatérale d'un demi-million dans la zone occidentale. Une réduction d'un demi-million, ce n'est pas négligeable. En janvier 1989, à Paris, M. Chevarnadze a fait savoir que l'Union soviétique souhaite interdire les armes biologiques et chimiques. Il a ensuite été déclaré que le budget de la défense d'U.R.S.S. allait être réduit de 14 p. 100, et les achats militaires soviétiques, de 20 p. 100.

Je crois que ce sont les Allemands qui ont raison dans l'imbroglio qui oppose Bonn et Washington. Un changement qualitatif et effectivement en train de s'opérer; on a bel et bien dépassé le stade des tentatives de changement. Pour des raisons diverses, que nous pourrons examiner plus tard, j'estime que, si M. Gorbatchev était évincé demain, le changement poursuivrait sur sa lancée. Cette opinion est cependant contestable. J'ai fait observer plus tôt que Gorbatchev n'est pas le seul instigateur de ces mesures; le processus avait été amorcé avant lui. Vous pouvez voir les ramifications du train de mesures qui ont été appliquées dans la marine par exemple.

Le gros des changements n'est pas bien connu en Occident. Des changements radicaux ont été apportés dans la marine,

[*Text*]

been on land, but I shall refer to a couple of naval statistics. If you look at naval building rates from the early 1980s to today and extrapolate them to the year 2000, you are looking at a 75 per cent reduction in amphibious landing vessels. This, of course, addresses perceptions of threat, say, in Japan or in Norway. You are also looking at an overall 50 per cent reduction in front-loaded submarines, which is overwhelmingly biased by a 75 per cent reduction in numbers of attack submarines. This, of course, addresses western fears of threat against sea lanes of communication, so-called SLOC, within the Atlantic or Pacific. You also see a number of other changes in the navy. Whereas the navy used to be one shot, totally nuclear—I mean, you had no reload capacity because there was no option other than nuclear, so it was one shot whereby either you won or you lost—you are now seeing reload capabilities and multiple options, conventional and otherwise, on ships. I have provided schematic figures for the slashing of amphibious vessels and attack submarines. It should be said, on the other hand, that while the navy is getting leaner, it is also getting meaner. It is getting sufficiently meaner that, in terms of certain terms of defence of the homeland naval bastions—that is, the Barents and Okhotsk, with the Barents Sea in the north and the Sea of Okhotsk in the east, where they have their strategic submarines and ballistic missiles—the added meanness more than compensates for the leanness. But there are some situations in which numbers do matter.

If we are talking about sea lanes of communication, the numbers really do matter. I think this is a good example to indicate that Gorbachev is very much aiming at our prime concerns. He is aiming at areas where we have voiced our concern regarding certain sea lanes of communication must be broken, and the Japanese are concerned about landing at Hokkaido because of the militarization of the northern islands.

The Japanese have feigned concern—and it probably is real at times in some quarters—about the militarization of the southernmost Kuril Islands, as the Soviets deem them, the northern islands, as the Japanese deem them, defying Soviet sovereignty. Be that as it may, there has been the expressed fear of possible Soviet ability to land on Hokkaido.

Perhaps I should stop here, since it was suggested that I speak for only 20 minutes in order to allow Mr. Karber to make his presentation. Mr. Karber can more than complement my presentation and expand on it, but let me just say this. In terms of the new so-called defensive defence doctrine, the doctrine of sufficiency, there are a number of reasons for that being important.

There was an article by Kokoshia and Larionov on the re-evaluation of the Battle of Kursk, which was the largest tank battle in history, and which took place in World War II, saying rather startlingly that it had not been won by the "Tankisti", the tanks, after all; that it had been won by the defen-

[*Traduction*]

comme dans les forces terrestres d'ailleurs, mais je me contenterai de citer quelques statistiques navales. Prenons les taux de production navale pour la période allant du début des années quatre-vingt jusqu'à aujourd'hui et faisons une projections jusqu'en l'an 2000. Qu'oberve-t-on? Une réduction de 75 p. 100 des bâtiments d'assaut amphibies. Cela apaise les craintes, disons, au Japon ou en Norvège. On observe également une diminution de 50 p. 100 des sous-marins à chargement frontal, sur laquelle influe considérablement une réduction de 75 p. 100 du nombre de sous-marins d'attaque. Voilà qui apaise, bien sûr, les craintes exprimées en Occident au sujet du risque que des atteintes soient portées aux lignes de communication maritimes, appelées SLOC, dans l'Atlantique et le Pacifique. On observe en outre un certain nombre d'autres changements touchant la marine. Alors qu'elle était autrefois totalement nucléaire et à mission unique parce que dotée exclusivement d'armes nucléaires et sans capacité de rechargement et parce qu'on gagnait ou on perdait, on voit que les navires sont maintenant dotés d'un potentiel de rechargement ainsi que de multiples options, classiques ou non. J'ai mis sur papier quelques données sur la réduction radicale du nombre de bâtiments amphibies et de sous-marins d'attaque. Il conviendrait cependant de préciser que, si la marine est moins grosse, elle divient cependant plus efficace. À un point tel que, pour ce qui touche la défense de ses bastions, c'est-à-dire les mers de Barents et d'Okhotsk, la première étant située dans le nord et la seconde, à l'est, bastions où les Soviétiques gardent leurs sous-marins stratégiques ainsi que leurs missiles balistiques, que cette efficacité accrue compense amplement sa rationalisation. Il reste cependant des circonstances dans lesquelles le nombre importe.

Dans le cas des lignes de communication maritime, il a une importance capitale. Je crois qu'un bon exemple à donner est le fait que Gorbatchev vise principalement nos principaux sujets de préoccupation; ses mesures touchent des secteurs où nous avons dit craindre que les lignes de communication soient rompues et, pour les Japonais, un débarquement à Hokkaido, à cause de la militarisation des Îles septentrionales.

L'inquiétude des Japonais était feinte (mais elle est probablement véritable à certains moments dans certains milieux) en ce qui a trait à la militarisation de l'extrême sud des îles Kouriles, ce qui constitue une menace pour les soviétiques qui occupent les îles septentrionales et pour les Japonais qui défient l'autorité soviétique. Quoi qu'il en soit, la crainte a été exprimée que les Soviétiques puissent débarquer sur l'île de Hokkaido.

Je devrais peut-être m'arrêter ici, puisqu'il avait été proposé que je ne prenne que 20 minutes afin de permettre à M. Karber de faire sa présentation. M. Karber saura très bien compléter mon exposé et élaborer sur certains points, mais permettez-moi d'ajouter une chose. En fonction de la nouvelle doctrine dite de la «défense à caractère défensif», la doctrine de la force suffisante, il y a un certain nombre de raisons qui la rendent importante.

Messieurs Kokoshia et Larionov ont publié un article sur la réévaluation de la bataille de Koursk, la plus grosse bataille de chars de tous les temps, qui a été livrée pendant la Deuxième Guerre mondiale. Dans l'article, ils affirmaient, soulevant l'étonnement, que l'U.R.S.S. ne devait pas la victoire aux «tan-

[*Text*]

sive artillery. The tanks had merely mopped up. That started up a spew of articles on the efficacy of defence. The military technology of the 1930s had gone towards giving a tremendous advantage to the offence—blitzkrieg, and what not—but now new technology, advanced cruise missiles and Soviet technology, were, in fact, giving the advantage to the defence.

The military immediately pointed out that, while they did not like depriving the "Tankisti" of the glory of Kursk, perhaps Kokoshia and Larionov had a point; but even if one argued that the artillery had won the battle, the "Tankisti" was not pushed out. In other words, one still needs an offensive component. I think the Gorbachev boys have, in fact, conceded this—that, indeed, you do need an offensive component.

But that is an important shift. Previously the Soviets defence was an immediate offence—that offence was the best defence. Now the new doctrine suggests that one can afford a longer period of actual defence first before initiating a counter-offensive.

One ramification of that, for example, is that it legitimizes and opens up possibilities for pullback zones in Europe, the pullback of nuclear weapons, of offensive weapons of other kinds, of emerging weapons, and what not. If you do not need to rush immediately into the offensive, then you can afford pullback zones. That is just one of the many practical and political ramifications respecting this change in doctrine. That is one logical ramification.

I have spoken far too long and will pass to Mr. Karber.

The Chairman: Thank you, Professor Jacobsen. We will not stop to hear questions for you at this stage, but will hear Mr. Phillip Karber's presentation and then open up the meeting to questions.

As I said earlier, Phillip Karber is the Senior Vice President of BDM Corporation, which is a leading defence consulting firm in the United States. He was, himself, a marine, and was educated at Pepperdine, Georgetown and Harvard and has appeared before Congressional committees in the United States. All together, he has had a very interesting and influential career in the decision-making bodies of our great neighbour to the south.

Without giving you any further puffs, Mr. Karber, I call upon you to make your presentation.

Mr. Phillip A. Karber, Senior Vice President, BDM Corporation, McLean, Virginia: Thank you, Mr. Chairman. I think Professor Jacobsen's overview of the change in the past two decades was extremely useful in putting into context what I am going to say; that is, that there has been a fundamental rethinking inside the Soviet Union as to what they are about. I am not sure that they themselves know what the answers are—that is, where the end to this rethinking is—but that rethinking is going on and is very evident.

[*Traduction*]

kisti», les chars, mais bien à l'artillerie défensive, et que les chars avaient simplement nettoyé le théâtre. Cet article a amené la publication de toute une série de commentaires sur l'efficacité de la défense. La technologie militaire des années trente avait privilégié l'offensive, la guerre-éclair et je ne sais quoi encore, mais, aujourd'hui, la technologie moderne, les missiles de croisière perfectionnés et la technologie soviétique favorisaient la défensive.

Les militaires ont immédiatement fait observer que, bien qu'il leur répugnait de priver les «tankisti» de la gloire de la bataille de Koursk, il était probable que Kokoshia et Larionov avaient raison, mais que, même si l'on pouvait prétendre que l'artillerie avait fait gagner la bataille, les «tankisti» n'avaient pas été éliminés. Autrement dit, on a quand même besoin d'un élément offensif. Je crois que ceux qui appuient Gorbatchev ont admis ce fait, que l'élément offensif est effectivement indispensable.

Or, cela marque un changement d'attitude important. Autrefois, les Soviétiques avaient pour doctrine défensive l'offensive directe; la défense par l'attaque. Aujourd'hui, la nouvelle doctrine laisse entendre qu'on peut consacrer plus de temps à la défense proprement dite avant de contre-attaquer.

Accessoirement, cette doctrine se trouve à légitimer et à multiplier les possibilités de zones de repli en Europe, repli pour les armes nucléaires, pour des armes offensives de toutes sortes, pour des armes nouvelles et je ne sais quoi encore. Si vous n'êtes pas obligé de passer précipitamment à l'offensive, vous pouvez vous permettre d'avoir des zones de repli. Ce n'est là qu'une des nombreuses ramifications pratiques et politiques de cette révolution dans la doctrine. C'est une ramification logique.

J'ai déjà beaucoup trop parlé; je cède la parole à M. Karber.

Le président: Merci, monsieur Jacobsen. Nous ne vous poserons pas de questions pour le moment; nous passons tout de suite à l'exposé de M. Phillip Karber, puis enchaînerons avec les questions.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, M. Karber est le premier vice-président de la société BDM, une des principales firmes de consultants des États-Unis en matière de défense. Il est lui-même un «marine». Il a fait ses études à Pepperdine, à Georgetown et à Harvard et a déjà comparu devant des commissions du Congrès américain. Il a eu somme toute, une carrière extrêmement intéressante et il a exercé son influence dans des organismes de prise de décision de notre grand voisin du Sud.

Sans m'étendre davantage sur vos titres de compétence, je vous invite, monsieur Karber, à nous présenter votre exposé.

M. Phillip A. Karber, premier vice-président, Société BDM, McLean (Virginie): Merci, monsieur le président. Je crois que l'aperçu des changements survenus au cours des deux dernières décennies que nous venons d'entendre sera très utile pour situer ce que je m'apprête à dire, à savoir que l'U.R.S.S. a sérieusement repensé sa raison d'être. Je ne suis pas sûr que les Soviétiques eux-mêmes aient trouvé réponse à toutes les questions, c'est-à-dire l'aboutissement de toute cette réflexion fondamentale, mais il est certain qu'une réflexion se fait et elle est très évidente.

[*Text*]

When someone rethinks and goes back to their basic premises, frequently those who are observing them find out many things they had not known about. I think part of the interest in watching what has been going on in the Soviet Union is not only what we look to in the future, but also how we interpret the past. I think we get a much greater insight of just how dangerous and destabilizing an offensive the Soviets have viewed their conventional military potential in Europe. Not that I think they were waiting to invade NATO because they had nothing else to do, that it was a Saturday and there was a soccer game, and it was kind of boring, but rather that in a conflict, in a crisis, which politically they might view with themselves being on the defensive, in terms of NATO starting to mobilize, the U.S. starting to prepare its own defences—as was done during the 1973 Middle East war and during the Berlin crisis, —about seven or eight times since the end of World War II—the general staff, led by Marshal Orgarkov, would have gone to the foot of the elite and at least be able to say, "We have built you an option to launch a conventional offensive before the West is ready. That offensive would offer us the following advantages: It would offer us the opportunity to penetrate western defences fairly quickly—I suppose through a fairly slow and prolonged slugging match; it would give us the option of overrunning western nuclear weapons, so that if they are irrational enough to try to use them we would make their use very disorganized and the least militarily effective, and it would give us significant bargaining power in any postwar or cease-fire position."

When one goes back and asks when that buildup began, I think some of the discussions started occurring after the demise of Khrushchev. Very clearly, the Soviet invasion of Czeckoslovakia gave them an additional army group forward. By 1973, we saw their doctrine getting more offensive. By 1977 their forestructure was being expanded substantially. All these build ups focussed primarily on Central Europe.

Marshal Orgarkov was associated with this new offensive concept, which could be called the pre-emptive option. He designed special units called operational manoeuver groups. These were to be their blitzkrieg leading units. In the last two months we learned through glasnost that these units were forward deployed in East Germany. There was a debate in the West as to whether these units were designed to pre-empt or follow up. Clearly where they now admit they were deployed, they were to pre-empt.

There were a number of very offensive things that we saw, and in many ways we see better today. There was a debate in the West as recently as a year ago over how many Soviet tanks were in central Europe. The Soviets, in announcing how many

[*Traduction*]

Lorsque quelqu'un repense et réexamine ses principes de base, il arrive souvent que ceux qui l'observent découvrent beaucoup de choses intéressantes qu'ils ne savaient pas. Je crois que l'intérêt qu'il y a à observer ce qui se passe en Union soviétique provient non seulement d'envisager ce que réserve l'avenir mais aussi de voir l'interprétation que nous faisons du passé. Nous sommes alors en mesure de comprendre beaucoup mieux, selon moi, la mesure dans laquelle les Soviétiques ont considéré leur potentiel militaire classique en Europe comme un facteur dangereux, déstabilisateur et offensif. Ce n'est pas que je croyais qu'ils attendaient une occasion d'envahir des pays de l'OTAN, parce qu'ils n'avaient rien de mieux à faire; c'était samedi et la partie de foot était ennuyante. Je crois plutôt qu'en cas de conflit ou de crise, dans lequel, politiquement, ils pourraient se considérer sur la défensive, qu'en ce qui a trait à la mise en œuvre de la mobilisation à l'échelle de l'OTAN, les États-Unis commençant à préparer leurs propres moyens de défense (comme cela s'est fait durant la guerre du Moyen-Orient, en 1973, et durant la crise de Berlin, à sept ou huit occasions depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale), l'état-major général, avec le maréchal Orgarkov à sa tête, aurait été en mesure de dire: «Nous avons élaboré un plan nous permettant de lancer une offensive classique avant que l'Occident ne soit prêt. Cette offensive aurait pour avantage de nous fournir l'occasion de franchir assez rapidement les lignes de défense occidentales (par un combat offensif plutôt lent et prolongé, je suppose); elle nous offrirait la possibilité d'infiltrer les zones où se trouvent des armes nucléaires occidentales, de sorte que, si les Occidentaux sont assez bêtes pour essayer de s'en servir, nous en rendrions l'emploi extrêmement difficile et très inefficace du point de vue militaire, et enfin, elle nous donnerait un pouvoir de marchandage considérable après la guerre ou durant une trêve.»

Lorsqu'on regarde en arrière pour trouver de quand date l'augmentation des forces, je crois que les discussions ont débuté après la départ de Khrouchtchev. L'invasion de la Tchécoslovaquie a manifestement permis aux Soviétiques de placer un groupe d'armée supplémentaire dans une position avancée. En 1973, la doctrine soviétique a pris un caractère plus offensif. En 1977, leurs positions avancées s'étaient considérablement renforcées. Toutes ces activités de renforcement avaient pour point de mire le centre de l'Europe.

Le maréchal Ogarkov a été associé à ce nouveau concept offensif qui pourrait être appelé l'option de la guerre préemptive ou par anticipation. Il a mis sur pied des unités spéciales appelées des groupes de manœuvre opérationnels. Ceux-ci devaient constituer leurs unités de premier plan pour la guerre-éclair. Au cours des deux derniers mois nous avons appris, grâce à la «glasnost» soviétique, que ces unités avaient été en fait déployées en Allemagne de l'Est, dans la zone avancée. On a débattu en Occident de l'objectif de ces unités, soit la guerre par anticipation ou le renfort-soutien. S'ils devaient admettre que ces unités ont été déployées, il apparaît clair qu'elles devaient servir à la guerre préemptive.

Il y a un certain nombre d'éléments très offensifs dont nous étions au courant, mais dont nous avons aujour'hui une bien meilleure idée. Il y a seulement un an, nous débattions en Occident du nombre de chars d'assaut soviétiques qui étaient

[*Text*]

tanks they are pulling out, have told us that the hawks were probably more accurate than many of the more dovish accounts.

If we look back at the last 15 years, there has been a major conventional build up paralleling the objectives that Professor Jacobsen has laid out. When Gorbachev announced at the UN that there would be large cutbacks, that was not particularly surprising. If Gorbachev has announced a 500,000-man cut, Khrushchev had announced a total of several million-man cutbacks. Gorbachev says he is going to pull out some divisions. In the 1950s Khrushchev had pulled out divisions from different places. He pulled out four divisions from Manchuria, five from Mongolia, and two from Romania, all unilaterally. He withdrew three divisions from Austria, two from East Germany, one from Finland and cut about 20 divisions inside the interior. So Khrushchev had also been interested in arms reduction.

Where Gorbachev gets his credit—and we ought to give it to him—by the admission that the offensive forestructure that the Soviets had built up in central and eastern Europe, an intentional building of an option to pre-empt, was inherently destabilizing; that is, if they wanted to pre-empt our own preparations for a defence, that would tend to push us to earlier use of nuclear weapons or our own attempt to take a more offensive counter-offensive. This was not conducive to peace or a war-stable environment.

The significance of what Gorbachev announced at the UN was the specifics. That is, he said he was going to pull out 5,000 tanks from Soviet forces in Eastern Europe. He told us that he was going to pull out six divisions, and subsequently he has told us where they are located, what makes up the 5,000 tanks, where they are going, and what is going to be done with them. There is a level of detail in the announcement of the reductions that they have heretofore never been willing to give us.

If they do not subsequently take those reductions, they have given us a ruler or a set of criteria to measure their behaviour, and we can politically beat them up for years to come for being dishonest. That is important because, as you may remember, in 1979 during NATO's INF decision in December, Brezhnev had announced he was pulling out a division from East Germany. In fact, the division flag and its headquarters went back across the Polish border in western USSR. However, the manpower that was used for that division was used to fill out other units in the forward area, as were the tanks and the artillery pieces. So he made a symbolic gesture, but militarily it was meaningless. In fact, there was an actual increase in combat capabilities as a result of that. There was a healthy scepticism in western military circles about the Gorbachev announcement. These subsequent details have given us a set of criteria

[*Traduction*]

présents en Europe centrale. La «glasnost» soviétique nous a permis d'apprendre, grâce à l'annonce du nombre de chars qui seraient retirés, que les estimations des faucons étaient probablement plus exactes que bon nombre des dénombrements des plus pacifistes de cette époque.

Si nous remontons à il y a 15 ans, on s'aperçoit qu'il y a eu un important accroissement des forces classiques qui est parallèle aux objectifs exposés par M. Jacobsen, c'est-à-dire à l'évolution de leurs opinions. Lorsque Gorbatchev a annoncé aux NU qu'il y aurait de grandes réductions, ce n'était pas particulièrement surprenant. Si Gorbatchev a annoncé des réductions de 500 000 hommes, Khrouchtchev avait jadis annoncé des réductions d'un total de plusieurs millions d'hommes. Gorbatchev a dit qu'il allait retirer certaines divisions. Dans les années 50, Khrouchtchev avait retiré des divisions de plusieurs endroits différents. Il avait retiré quatre divisions de la Mandchourie, cinq de la Mongolie, deux de la Roumanie, et cela, d'une manière entièrement unilatérale. Il avait retiré trois divisions de l'Autriche, deux de l'Allemagne de l'Est, une de la Finlande et réduit d'environ 20 celles de l'intérieur du pays. Ainsi, Khrouchtchev était donc aussi un genre de partisan de ce type de réduction.

Mais où Gorbatchev a du mérite—et nous nous devons de le souligner—c'est lorsqu'il admet que les Soviétiques avaient bâti en Europe centrale et de l'Est cette structure offensive avancée, qu'ils avaient intentionnellement mise en place cette option de la guerre par anticipation, et que cela était fondamentalement déstabilisant; c'est-à-dire que s'ils désiraient devancer nos propres préparatifs de défense, cela tendrait à nous inciter à avoir recours plus tôt aux armes nucléaires ou à tenter de mettre en branle une contre-offensive encore plus sérieuse. Cela n'était pas de nature à garantir la paix ou une certaine stabilité nous mettant à l'abri d'une guerre.

Ce qui était significatif dans ce que Gorbatchev a annoncé aux NU, c'étaient les détails. C'est-à-dire qu'il a annoncé qu'il allait retirer 5 000 chars d'assaut des forces soivétiques stationnées en Europe de l'Est. Il nous a dit qu'il avait l'intention de retirer six divisions et, plus tard, il a ajouté où elles étaient situées, comment il en arrivait à ce chiffre de 5 000 chars d'assaut, où ces chars allaient aller et ce qu'on allait en faire. Il y a là un niveau de détails que les Soviétiques n'avaient jamais accepté jusqu'à maintenant de nous fournir lors de l'annonce de leurs réductions.

S'ils ne procèdent pas à ces réductions, ils nous ont fourni une série de critères pour juger de leur comportement ou un moyen d'évaluer leurs réalisations, ce qui nous permettra par la suite de les accuser pendant des années de malhonnêteté sur la scène politique. C'est là un aspect important puisque, comme vous vous souvenez peut-être, lorsque l'OTAN a pris une décision en décembre 1979 concernant les FNI, Brejnev avait annoncé qu'il retirait une division de l'Allemagne de l'Est. En fait, le drapeau et le quartier général de la division ont traversé la frontière polonaise pour retourner en URSS de l'Ouest, mais, ils nous ont trompés parce que les effectifs de cette division ont servi à renforcer d'autres unités dans la zone avancée, tout comme les chars d'assaut et les pièces d'artillerie. Il s'agissait donc d'un geste symbolique qui n'avait aucune signification sur le plan militaire. En fait, il en avait résulté

[*Text*]

to be able to measure that very carefully and to say whether they are really fulfilling their announcement. By the Soviet's own calendar, these withdrawals will not be complete until December 1990. It is going to take them approximately two years to actually implement this.

They have also announced a major reorganization of their forward forces, expressing, as Professor Jacobsen has said, this restructuring into a more defensive organization. It is the most fundamental reorganization of the Soviet army since the end of World War II. It will create a background of reorganization, indeed disorganization, that is going to make it extremely difficult for western intelligence to determine whether these reductions that have been announced are in fact being undertaken, and how complete they are. They are, in essence, doing a Chinese fire drill, where everyone in the room jumps up, some of them go away, and those remaining change seats. It is going to be an on-going process. I would be very surprised to see any army obtain that level of reorganization in two years. To the extent that the Soviets are open—that is, giving details to western politicians and media—then we can reduce our own uncertainty and ambiguity.

Gorbachev has also announced a 500,000-man cut of the total Soviet army—240,000 would be west of the Urals, and there would then be some specific reductions in Central Europe. He also said he was going to take out 10,000 tanks—5,000 would be in Central Europe and 5,000 would be west of the Urals. He was very ambiguous about the details of how, what units, when, and where they were going, specifically the tanks between the Polish border and the Urals. He has not described the units or the type of reorganization that is going on in this rear zone. Therefore we do not have near the details nor the confidence in that area.

That is significant for several reasons. The size of the Soviet military in the rear zone is fairly large. I would ask you to turn to pages 20 and 21 of the handout. On page 20 is a map showing where Soviet and NATO divisions are located. Page 21 shows the trends in each side's combat inventory in the Atlantic to the Urals area. Gorbachev mentioned that he is going to take out 10,000 tanks. In taking out those 10,000 tanks essentially he is moving their tank inventory back to where it was about a decade ago. At current Soviet reduction rates, he can replace those 10,000 tanks in about three years. Yesterday in Washington the news media reported that western intelligence had picked up that Soviet tank production has increased. In fact, the increased rate is about 30 per cent over what it was last year. He could replace those 10,000 tanks that are being pulled out in even faster time—in something like two and a half years.

[*Traduction*]

une augmentation réelle du potentiel de combat. C'est donc avec un sain scepticisme que les milieux militaires occidentaux ont accueilli l'annonce de Gorbatchev. Les détails qu'il a donnés par la suite nous ont fourni une série de critères qui nous permettront de vérifier de façon très précise s'ils donneront suite à leurs engagements. Selon l'échéancier soviétique, ces retraits ne seront terminés qu'en décembre 1990. Il leur faudra donc à peu près deux ans pour réellement remplir cet engagement.

Ils ont aussi annoncé une importante réorganisation de leurs forces avancées, en indiquant, comme M. Jacobsen l'a déclaré, que cette restructuration permettrait la mise en place d'une organisation à caractère plus défensif. Il s'agit de la plus complète restructuration de l'armée soviétique à survenir depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Cela créera des mouvements de réorganisation—plutôt de désorganisation—qui feront en sorte qu'il sera extrêmement difficile aux services de renseignements occidentaux de déterminer si l'on procède réellement et totalement aux réductions annoncées. On se trouvera en fait dans un état de confusion totale. Il s'agira aussi d'un processus permanent. Je serais très surpris si une armée pouvait réaliser ce type de réorganisation en l'espace de deux ans. Si les Soviétiques sont ouverts—c'est-à-dire s'ils invitent des médias et politiciens occidentaux afin de nous aider à obtenir des détails—nous pourrons alors réduire notre niveau d'incertitude.

Gorbatchev a aussi annoncé une réduction de 500 000 hommes dans l'ensemble de l'armée soviétique—240 000 seraient retranchés à l'Ouest de la chaîne de l'Oural et certaines réductions précises seraient effectuées en Europe centrale. Il a aussi dit qu'il allait retirer 10 000 chars d'assaut—5 000 en Europe centrale et 5 000 à l'Ouest de la chaîne de l'Oural. Il a cependant été très ambigu quant aux détails de ces réductions: quelles unités seront retirées entre la frontière polonaise et la chaîne de l'Oural, quand le fera-t-on et où ces unités iront-elles. Il n'a pas décrit les unités ou le type de réorganisation qui est en cours dans cette zone arrière. Par conséquent, nous n'avons même pas la moitié des détails nécessaires pour nous déclarer rassurés quant à ce qui se passe dans ce secteur.

Cet aspect est important pour plusieurs raisons. Les forces militaires soviétiques stationnées dans cette zone sont très importantes. Je vous demanderais de passer aux pages 20 et 21 du document qui vous a été remis. La page 20 est une carte vous indiquant où les divisions soviétiques et les divisions de l'OTAN sont installées. La page 21 vous montre les tendances de l'arsenal de combat de chaque côté dans la région s'étendant de l'Atlantique à la chaîne de l'Oural. Gorbatchev mentionne qu'il va retirer 10 000 chars. En procédant ainsi, ce qu'il fait, c'est essentiellement ramener leur arsenal de chars au niveau où il était il y a une décennie. Au rythme actuel où se font les réductions, il peut remplacer ces 10 000 chars en l'espace d'environ trois ans. Hier, à Washington, les médias signalaient que les services de renseignements occidentaux avaient appris que la production des chars soviétiques avait augmenté. En fait, cet accroissement est de l'ordre d'environ 30 p. 100 par rapport à l'année dernière. C'est donc dire qu'ils pourraient même remplacer ces 10 000 chars à un rythme

[*Text*]

Gorbachev has said that he is withdrawing 8,000 tubes of artillery, but he has not told us from where they will be withdrawn. In terms of the details, we can only account for about 1,000 of those tubes. We do not know where 7,000 tubes are coming from. If he takes all 8,000 out, that will put the artillery balance back to where it was in 1982 or 1983. Likewise, with the trends in combat air, he says he is going to bring the air numbers back to about 1980.

The point of all this is that I think we ought to applaud him for announcing cuts in the forward area and for supplying the specific details about those cuts. They are militarily significant. If he had added six divisions and 5,000 tanks, I would be sitting here today and in my own Congress screaming about the increase in the threat, saying it was a decisive military, highly destabilizing move. Conversely, if he is pulling out that level of force, he deserves credit.

Do not be surprised if your own Ministry of Defence is ambiguous or has difficulty telling you how fast they are actually implementing those. There will be a lot of ambiguity because of that background noise.

We have not been given the details regarding the Soviet forces in the western U.S.S.R., but those cuts will still leave them with a very large army. Their current modernization and production rates will mean that they can turn over and modernize the remaining fleet relatively quickly. Thus, no matter how we might compliment him on his forward efforts and say that probably reduces the danger of an unstable balance, nonetheless, it does not change the fact that the Soviet Union has a conventional superiority all out of proportion to the forces around it.

To give you an idea of the situation, the Soviet Union alone today represents 50 per cent of the tanks in the whole Atlantic to the Urals area of every country combined, East and West, and about 57 per cent of all of the artillery deployed East or West. One country has 47 per cent more of the armoured troop carriers than all of the 34 other countries combined. So, even with his cuts, they are going to still have a preponderant conventional capability, the point being, not to disparage Gorbachev, but that we should not take our eye off the meaningful ball. Unilateral cuts are not the way to a long-term stabilization in the military balance in Europe, neither is reciprocal cuts in the unilateral cuts in the west. They are too ambiguous. It is too crude a device to create a long-term, stable balance. What we need to do is to have successful, conventional force reductions in Vienna—negotiations we have just entered called the CFE talks.

[*Traduction*]

encore plus accéléré—c'est-à-dire dans une période d'à peu près deux ans et demi.

Gorbatchev a dit qu'il a l'intention de retirer 8 000 pièces d'artillerie, mais il ne nous a pas dit d'où il les retirerait. Nous n'avons des détails que pour à peu près 1 000 de ces pièces. Nous ne savons pas d'où les 7 000 autres seront retirées. S'il procède à cette réduction, cela ramènera le rapport de forces dans ce domaine à ce qu'il était en 1982-1983. C'est la même chose pour les forces aériennes. Il indique qu'il désire les ramener à peu près à leur niveau de 1980.

Là où je veux en venir, c'est que nous devrions d'après moi le féliciter d'avoir annoncé ces réductions dans la zone avancée et pour les détails qu'il nous a fournis concernant ces réductions. Ils sont importants sur le plan militaire. S'il avait ajouté six divisions et 5 000 chars, vous m'auriez vu venir crier ici aujourd'hui et devant le Congrès de mon pays qu'il s'agit là d'un accroissement de la menace qui pèse sur l'Occident et d'un geste militaire décisif et très déstabilisateur. Par contre, s'il procède au retrait de forces équivalentes, il faut l'applaudir.

Ne soyez pas surpris si votre propre ministre de la Défense se montre ambigu concernant ces quetions ou a de la difficulté à vous dire à quelle vitesse ils procèdent réellement à ces réductions, parce qu'il régnera un climat de grande incertitude en raison de tous ces mouvements.

On ne nous a pas fourni de détails concernant les forces soviétiques présentes en URSS de l'Ouest mais on y trouvera encore une armée très imposante une fois que ces réductions auront été effectuées. Leurs rythmes de production et de modernisation actuels indiquent qu'ils pourront moderniser le reste de leur arsenal d'une manière relativement rapide. Ainsi, même si nous devons féliciter M. Gorbatchev pour les efforts qu'ils a déployés dans la zone avancée et déclarer que ces retraits réduisent probablement les risques de déséquilibre, il demeure néanmoins que l'Union soviétique conserve une supériorité dans le domaine des armes classiques qui est hors de proportion avec toutes les forces environnantes.

Pour vous donner une idée de la situation, l'Union soviétique possède aujourd'hui à elle seule 50 p. 100 des chars des pays de l'Est comme de l'Ouest qui se trouvent dans l'ensemble de la région s'étendant de l'Atlantique à la chaîne de l'Oural, et environ 57 p. 100 de toutes les pièces d'artillerie déployées à l'Est comme à l'Ouest. Un pays dispose de 47 p. 100 de plus de véhicules blindés transport de troupes que les 34 autres pays réunis. Aussi, même avec ces réductions, ils continueront à avoir un potentiel classique prépondérant, ce qui ne veut pas dire que nous devrions dénigrer Gorbatchev, mais plutôt que nous ne devrions pas oublier l'essentiel. Les réductions unilatérales ne constituent pas un moyen permettant de stabiliser à long terme les forces militaires en Europe, pas plus que des réductions réciproques ou des réductions unilatérales en Occident. Ces réductions sont trop ambiguës. Il s'agit là de moyens trop rudimentaires pour créer un équilibre stable à long terme. Ce qu'il nous faut faire c'est réussir à réduire les forces conventionnelles dans le cadre des négociations sur les forces conventionnelles en Europe que nous venons d'entreprendre à Vienne.

[*Text*]

Now, what should we ask of ourselves in those negotiations? The second half of my book talks about the western proposal, and in the last part I drew some conclusions that I thought might be of interest to Canada. In terms of the conventional force talks in Vienna, the west has fielded a proposal, the Soviets have fielded a proposal,; and virtually every other analyst, except the professor and myself, have fielded a proposal. Maybe he has. I do not know.

Professor Jacobsen: No.

Mr. Karber: It is the proposal-of-the-week club! Everyone is coming in with a new idea of cuts. NATO's proposal has received a lot of criticism for not being ambitious or militarily significant. On the one hand, people will say it is non-negotiable because we are asking the Warsaw Pact to bring down too much. The same person will turn around and say that it is not ambitious enough. When you hear these various critics and commentators saying, "Gee, the Soviet proposal is itself a brilliant innovation", I have offered you several criteria to think about—our proposal, theirs, and those that others might offer.

First is the issue of offensive arms; that is, all weapons from hand grenades to ICBM's can be offensive; but in conventional war, some weaponry is more inherently offensive than others in the ability to seize terrain or to suppress the defender's defensive terrain. Infantry can move out and take woods, but they are doing it at the pace that a man walks. With modern tanks and assault helicopters, one can seize terrain at the speed of about 100 kilometers per hour for short distances. So there are certain sets of weapons that offer the option of pre-emption or rapid seizure of terrain that are very important.

NATO has focused on three types of offensive weapons that it would like to control: tanks, which seize terrain; infantry carriers, which would support infantry in the seizure of terrain; and artillery, which would suppress our defences as the tanks and infantry move forward. The Warsaw Pact would like to add several categories to that, those being combat aircraft, attack helicopters and manpower. Let me say that it is very legitimate that going into Vienna each side has the right to identify what it is that bothers them. They should not be criticized for not picking a particular weaponry if they do not consider that either a negotiable, verifiable or major concern.

The second issue is deep cuts, and here there is probably closer proximity in the positions of the two sides than in the other cases, and I think that proximity can be attributed to Gorbachev overriding his own bureaucracy. There is the prin-

[*Traduction*]

Maintenant, que devrions-nous nous demander lors de ces négociations? La seconde moitié de mon ouvrage traite des propositions occidentales, et, dans la dernière partie, je tire certaines conclusions qui pourraient être selon moi intéressantes pour le Canada. Pour ce qui est des entretiens sur les forces classiques tenues à Vienne, l'Occident a déposé une proposition, les Soviétiques ont fait de même et pratiquement tous les autres analystes, sauf M. Jacobsen et moi-même, ont aussi déposé des propositions. Peut-être l'a-t-il fait lui? Je ne sais pas.

M. Jacobsen: Non.

M. Karber: Nous nous trouvons donc avec toute une série de propositions. Tout le monde a trouvé une façon originale de réduire ces forces. La proposition de l'OTAN a été beaucoup critiquée parce qu'elle n'est pas ambitieuse ou importante sur le plan militaire. Certains diront qu'elle est insensée parce que nous demandons aux pays du Pacte de Varsovie de diminuer de beaucoup trop leur arsenal. Ces mêmes personnes déclareront plus tard que ces propositions ne sont pas suffisamment ambitieuses. Vous entendrez ces divers analystes et observateurs déclarer: «Mon Dieu, la proposition soviétique constitue en elle-même une brillante innovation». Pour juger de ces propositions, comme des nôtres ou de celles que d'autres pourraient présenter, je vous ai présenté aujourd'hui plusieurs critères auxquels vous pourrez songer.

Il y a tout d'abord la question des armes offensives, c'est-à-dire de toutes les armes—des grenades jusqu'aux missiles balistiques intercontinentaux—qui peuvent se révéler offensives; toutefois, dans une guerre classique, certaines armes sont plus offensives que d'autres en ce sens qu'elles permettent de gagner davantage de terrain sur l'ennemi. L'infanterie peut progresser et s'emparer de bois, mais elle le fait à la vitesse qu'un homme marche. Avec les chars et hélicoptères d'assaut modernes, on peut gagner du terrain à un rythme d'environ 100 kilomètres par heure, sur de courtes distances. Il existe donc certains types d'armes qui permettent de faire une guerre par anticipation ou de s'emparer rapidement de zones qui sont très importantes.

L'OTAN a mis l'accent sur trois types d'armes offensives qu'il aimerait soumettre à un contrôle: les chars d'assaut, qui permettent de gagner du terrain, les véhicules pour le transport de l'infanterie, qui aident l'infanterie à gagner du terrain, et les pièces d'artillerie, qui détruisent les moyens de défense au fur et à mesure que les chars et l'infanterie progressent. Les pays du Pacte de Varsovie aimeraient ajouter plusieurs autres catégories: les avions d'attaque, les hélicoptères d'assaut et les effectifs. Je dois vous dire qu'il est très légitime que chaque partie, avant d'entreprendre les négociations de Vienne, essaie de déterminer ce qui le préoccupe chez son adversaire. Il ne faudrait pas non plus critiquer l'une ou l'autre des parties de ne pas choisir une arme donnée parce qu'elle juge qu'il ne s'agit pas d'une importante source de préoccupations, ou encore d'une question négociable ou vérifiable.

La seconde question est celle des réductions draconiennes, et c'est probablement ici que les positions des deux parties sont les plus rapprochées, ce qui d'après moi peut d'ailleurs être attribué au fait que Gorbatchev ait réussi à vaincre sa propre

[*Text*]

ciple of parity. From the Atlantic to the Urals, both sides should have equal levels. Parity is achieved by coming down to some fraction of the side that has the lowest amount of equipment. So if the Warsaw Pact has roughly 6,000 tanks, and NATO has roughly 20,000 tanks, they would come down to some number below NATO's 20,000 tanks. It means they have to give up more tanks, but each side has the advantage of parity.

Military men on either side would prefer superiority, and they would make a case that being superior is more secure unilaterally, but there is no replacement for the parity principle if both sides are going to have equal levels of subsequent security. What is interesting and impressive is that on that principle the two sides are closer than on any other issue; yet that was the side that most people thought would be the least negotiable—that is, the Pact taking deep cuts in coming down to NATO's side.

A third issue is the reduction of zones. Here it is very important to draw a distinction between disarmament belts, which are generally zones paralleling the border for some kilometers back, and regional zones where the reductions would be allocated and taking place. The reason why that distinction is very important is because NATO proposes a series of these regional zones that would encompass central Europe, the western U.S.S.R. and the interior of the U.S.S.R. These sub-zones are important for three critical reasons. One is that if we have a successful agreement, you need to allocate where the remaining assets are going to be. It therefore keeps an arms control agreement that would solve, for example, a military problem in Central Europe from producing an increased threat to Turkey by the redeployment of Soviet forces or vice versa.

A second issue is verification. By having sub-zones that allocate weapons, and having the ability to track where the tanks and the artillery assets are, one must remember that this is not as easy as it seems. The best analogy I can give you regarding that is to say that the area of the Atlantic to the Urals is similar to that portion of the United States east of the Mississippi and trying to find out where all the Mercedes and Porsches are in that area on a given day. There is a lot of background traffic moving around against that, trucks and other vehicles, that will not be controlled. It is a huge area. So the extent that one can subdivide it into zones gives you much greater confidence that actions are being obvserved.

The third and most critical aspect of zones is that if one side begins to violate their zoning restrictions, it gives you a very early trigger mechanism that forces are being moved from one zone to another, so that the side that is observing the treaty has the ability or the right first to point it out and then militarily react so that he is not caught unprepared himself. So

[*Traduction*]

bureaucratie. Dans ce domaine, il y a le principe de la parité. De l'Atlantique à la chaîne de l'Oural, les deux parties devraient disposer de forces équivalentes. On parvient à la parité en réduisant les forces jusqu'à une certaine proportion de celles du côté qui en a le moins. Ainsi, si le Pacte de Varsovie dispose en gros de 6 000 chars et l'OTAN de 20 000, ces forces seraient réduites à un certain chiffre inférieur aux 20 000 de l'OTAN. Cela signifie qu'ils doivent éliminer un plus grand nombre de chars, mais chaque partie a l'avantage de la parité.

Les militaires des deux côtés préféreraient la supériorité, et ils vont vous démontrer qu'il est plus sécuritaire pour chaque partie d'être dans une position de supériorité, mais il n'existe aucune autre solution que le principe de la parité pour s'assurer que les deux parties bénéficieront par la suite d'un niveau de sécurité équivalent. Ce qui est intéressant et impressionnant, c'est que les deux parties semblent près de s'entendre sur ce point plus que sur tout autre; pourtant, il s'agit de la question qui, selon la plupart des gens, semblait la moins négociable, soit celle de sérieuses réductions dans les forces du Pacte de manière à les diminuer au niveau de celles de l'OTAN.

Le troisième point porte sur les zones de réduction. Ici, il est très important d'établir une distinction entre les zones de désarmement, qui sont habituellement les zones s'étendant de la frontière à quelques kilomètres à l'intérieur, et les zones régionales où les réductions seraient réparties et effectuées. Cette distinction est très importante parce que l'OTAN propose une série de ces zones régionales qui comprendraient l'Europe centrale, l'U.R.S.S. de l'Ouest et l'intérieur de l'U.R.S.S. Ces zones secondaires sont importantes pour trois raisons cruciales. L'une de ces raisons est que vous devez pouvoir répartir les réductions dans les endroits où il reste des forces si l'on veut faire un succès de toute entente. Cela empêcherait par exemple qu'une entente de contrôle des armements permette de résoudre un problème militaire en Europe centrale en accroissant la menace qui pèse sur la Turquie grâce à un redéploiement des forces soviétiques à cet endroit, ou l'inverse.

La seconde de ces raisons est liée au processus de vérification. En disposant de zones secondaires où sont réparties les armes, on est en mesure de déterminer où se trouvent les chars et pièces d'artillerie. Il faut se rappeler que cela n'est pas aussi facile qu'on pourrait le croire. La meilleure analogie que je pourrais faire à ce sujet consisterait à comparer cette région qui va de l'Atlantique à la chaîne de l'Oural à cette partie des États-Unis qui s'étend à l'est du Mississipi et à vous demander de chercher à découvrir toutes les Mercedes et les Porsche qui s'y trouvent un jour donné. Il y a beaucoup de mouvements de véhicules, camions ou autres, qui se produisent un peu partout et sur lesquels on n'a pas de contrôle. Il s'agit d'une immense étendue de terrain. Ainsi, plus vous pourrez la subdiviser en zones secondaires, plus vous serez confiant de pouvoir vous rendre compte que les mesures voulues sont prises.

Le troisième et plus important aspect de ces zones est qu'il vous permet de vous rendre compte très tôt que des forces sont déplacées d'une zone à une autre lorsque l'autre partie décide de violer les restrictions liées à ces zones. Ainsi, la partie qui veut faire respecter le traité a la possibilité et le droit de signaler tout d'abord cet accroc à l'autre et puis d'y réagir militaire-

[*Text*]

it creates a much more stable balance. It takes a long time and gives advance warning of the illegal redistribution of forces.

A fourth distinction that NATO's proposal has pointed to is what is typically called the nationality and stationing rule. NATO argues that one country, as it is today, should not have a disproportionate amount of armament inventory in comparison with other countries. NATO argues that that number for tanks, artillery and troop carriers ought to be no more than 30 per cent. No single country ought to have more than 30 per cent of the total armament inventory. One could argue that it ought to be 25, or that it ought to be 35, but the principle of no single country having the ability to command and control his own assets unilaterally is a significant point.

A second aspect is the stationing of troops. Having a high proportion of forces outside your own country is not healthy. Having them concentrated opposite someone else's territory is not healthy. The ability to intervene with large amounts of force, as the Soviets did in Czechoslovakia, Hungary and East Germany, is not healthy. We ought to try to control the amount of stationed troops.

The fifth issue is the ratio of offence to defence. As I have said, NATO focuses on limiting offensive weapons, but the Warsaw Pact wants to limit manpower as well. The problem is that if you bring both manpower and weapons down equally, then the ability of infantry to hold terrain is likewise reduced as fast as you have reduced offensive weapons to seize terrain. I have argued that that is inherently wrong.

Focusing on trying to cut manpower is a mistake for several reasons. First, it does not change in a positive direction the ability to hold versus seize terrain. Secondly, manpower is inherently unverifiable. There is no way that the West, with national technical means or even periodic inspections, will be able to figure out the manpower in a given area within large percentages. We can only get a handle on manpower through two mechanisms, the first of which is inferring it from forestructure cuts, which is merely a second order—it is not buying you anything additionally—and the second of which is through asking the people who run the military. You can ask the Chief of Staff of the unit how many people are AWOL and he will tell you; you can then ask the cook how many people he is feeding. Usually the cook is more accurate then the Chief of Staff. But there is no real way to get a handle on manpower.

[*Traduction*]

ment, ce qui lui évite d'être prise au dépourvu. Ce mécanisme permet donc l'établissement d'un équilibre beaucoup plus stable. De cette façon, la redistribution illégale des forces nécessite beaucoup de temps et l'autre camp en est informé dès les début.

Une quatrième distinction contenue dans les propositions de l'OTAN concerne ce que l'on appelle habituellement la règle de la nationalité et du stationnement. L'OTAN soutient qu'un pays ne devrait pas disposer d'un arsenal disproportionné par rapport aux autres pays. Cet organisme est d'avis que cette proportion de l'ensemble des chars, des pièces d'artillerie et des véhicules transport de troupes ne devrait pas dépasser 30 p. 100 pour un même pays. Ainsi, aucun pays ne devrait posséder plus de 30 p. 100 de l'arsenal total. Certains préconiseront de fixer cette proportion à 25 ou à 35 p. 100, mais le point important est que cette proportion ne puisse être la propriété d'un même pays qui a la maîtrise totale de son armée et qui peut agir de façon unilatérale.

Le stationnement des troupes constitue un autre aspect de cette question. Il n'est pas sain qu'un fort pourcentage des troupes d'un pays soit installé à l'extérieur de celui-ci et que ces troupes soient rassemblées près du territoire d'un autre pays. Il n'est pas sain non plus de pouvoir intervenir avec des forces importantes comme les Soviétiques l'ont fait en Tchécoslovaquie, en Hongrie et en Allemagne de l'Est. Nous devons essayer de contrôler la quantité de troupes stationnées à l'extérieur d'un pays.

La cinquième question est liée au ratio force offensive-force défensive. Comme je l'ai mentionné, l'OTAN met surtout l'accent sur la limitation des armes offensives tandis que le Pacte de Varsovie souhaite limiter les effectifs aussi. Le problème réside dans le fait qu'une réduction égale des effectifs et des armes entraîne une diminution de l'aptitude de l'infanterie à maintenir ses positions sur le terrain qui sera du même ordre que la diminution des armes offensives utilisées pour en gagner. Je vous ai déjà démontré que cela est fondamentalement faux.

Mettre l'accent sur la réduction des effectifs constitue une erreur pour plusieurs raisons. Premièrement, cela ne change pas d'une manière positive le rapport de force sur le terrain. Deuxièmement, les effectifs sont essentiellement invérifiables. Les pays occidentaux ne peuvent d'aucune façon, avec les moyens techniques dont ils disposent ou même avec des inspections périodiques, déterminer grosso modo les effectifs qui se trouvent dans une région donnée. Deux mécanismes seulement peuvent nous permettent d'avoir une idée des effectifs. Le premier consiste à les calculer à partir des réductions annoncées pour la zone avancée, ce qui ne constitue qu'une méthode secondaire qui ne vous fournit pas de renseignements supplémentaires, tandis que le second consiste à interroger les personnes qui dirigent les militaires. Vous pouvez demander au chef d'état-major de l'unité combien de personnes sont absentes sans permission, il vous le dira; vous pouvez ensuite demander au cuisinier combien de personnes il doit nourrir. Habituellement, l'estimation du cuisinier est plus précise que celle du chef d'état-major. Mais il n'y a pas de façon réelle d'avoir une idée des effectifs.

[*Text*]

Let us take those five principles and look at the NATO versus the Soviet proposal. With respect to offensive arms—tanks, artillery and troop carriers— the two are about equal. The Soviets would like to add air and helicopters. There is nothing wrong with their proposing that. However, we then need to apply the parity principle. If we do so, the Soviets will end up taking more aircraft out. If we accept their definition of what is an aircraft, we in the West will be left with giving them a two to one superiority in offensive strike aircraft. That is because they leave their bombers out of their definition.

The second issue is that of deep cuts. Both sides have agreed on the general principle. The success or failure in this regard will be in how we define what is being counted.

Third is geographic distribution. The Soviets have been silent in terms of identifying these various zones. NATO has spent the better part of 18 months and a lot of political blood trying to define these zones and have set up the distribution zone, and NATO ought to receive credit for that. The Warsaw Pact, on the other hand, has come up with this disarmament belt.

Let us think for a moment about the destabilization of that disarmament belt versus the NATO zone approach. Under the Soviet proposal, they would be allowed to move all of the tanks, artillery and weapons controlled in this agreement anywhere inside the Atlantic to Urals area to within 100 kilometres of the East-West border. But if we were to move our own troops into the best defensive territory on the forward defences along the border, we would be the first to violate an arms agreement. This is inherently wrong and unstable.

Fourth, in terms of stationing and nationality, NATO is the one that has specified limits. The Warsaw Pact has been silent on that issue. NATO has said that we ought to change the ratio of offence to defence so as to reduce offensive weapons, but proportionately keep defence less constrained. The Warsaw Pact would propose a manpower limitation, which I would argue is unverifiable in that it would probably only apply to us.

Therefore, when you hear critics put forward the idea that the NATO proposals are not ambitious enough, correct them. Just stop them for a minute. If they should propose a fifty percent deep cut, ask them: "A deep cut of what?" Who is doing the hard work of defining the terms? Who is defining the territory? Who is going to come up with the means by which to verify such an agreement? I would argue that the West deserves a lot more credit, in terms of arms control, for a lot more hard work, and we have not been getting this credit. That

[*Traduction*]

Prenons donc maintenant ces cinq principes et confrontons les propositions de l'OTAN et celles de l'Union soviétique. En ce qui touche aux armes offensives, c'est-a-dire aux chars, aux pièces d'artillerie et aux véhicules transport de troupes, les deux parties sont à peu près égales. Les Soviétiques aimeraient accroître leur force aérienne et le nombre de leurs hélicoptères. Il n'y a rien de mal à ce qu'ils fassent cette proposition. Toutefois, nous devons alors appliquer le principe de la parité. Si nous le faisons, les Soviétiques devront à la fin réduire davantage leur force aérienne que nous. Si nous acceptons leur définition de ce qui constitue un avion, nous devrons alors leur concéder une supériorité de l'ordre de deux pour un en ce qui touche les avions d'assaut. Cela est dû au fait qu'ils n'incluent pas leurs bombardiers dans cette définition.

La seconde question est liée aux réductions draconniennes. Les deux parties ont convenu de ce principe général. Le succès de cette entreprise dépendra de la façon dont nous définissons les divers éléments qui doivent être dénombrés.

Le troisième point est lié à la répartition géographique. Les Soviétiques n'ont rien dit concernant la délimitation de ces diverses zones. L'OTAN a consacré l'essentiel des 18 derniers mois et une bonne partie de ses énergies politiques à essayer de délimiter ces zones. Cet organisme est d'ailleurs parvenu à établir la zone de répartition et doit en être félicité. De son côté, le Pacte de Varsovie a proposé une zone de désarmement.

Essayons un moment d'imaginer l'effet déstabilisateur que cette zone de désarmement aurait par rapport à la stratégie des zones de l'OTAN. En vertu de la proposition soviétique, ils auraient le droit de déplacer tous les chars, pièces d'artillerie et armes visés par cette entente un peu partout à l'intérieur de la région s'étendant de l'Atlantique à la chaîne de l'Oural, jusqu'à une distance de 100 kilomètres de la frontière entre l'Est et l'Ouest. Mais si nous devions déplacer nos propres troupes dans le meilleur territoire défensif, jusqu'aux positions de défense avancées qui sont situées le long de la frontière, nous serions les premiers à violer une entente sur les armements. Il s'agit d'une situation inacceptable qui pourrait être une source d'instabilité.

Le quatrième principe est lié au stationnement des troupes et à la nationalité de celles-ci. A cet égard, l'OTAN est le seul à s'être fixé des limites précises. Les pays du Pacte de Varsovie n'ont rien dit à ce sujet. L'OTAN a déclaré que nous devions changer le rapport entre armes offensives et défensives de manière à réduire les armes offensives, mais en limitant proportionnellement moins les armes défensives. Le Pacte de Varsovie proposerait une limitation des effectifs qui serait à mon avis invérifiable en ce sens qu'elle vaudrait probablement uniquement pour nous.

Par conséquent, quand vous entendez certains critiques affirmer que les propositions de l'OTAN ne sont pas assez ambitieuses, demandez-leur d'y réfléchir un peu. S'ils proposent une réduction radicale de 50 p. 100 demandez-leur ceci: 50 p. 100 de quoi? Qui va s'atteler à la définition des termes? Qui va définir le territoire? Qui va proposer les moyens de vérifier l'application d'un tel accord? Il faut reconnaître je pense que l'Ouest a fait des choses importantes dans le domaine du contrôle des armements, et c'est une chose qui n'a

[*Text*]

is true because, first, we had a lot of politics going into the agreement; second, because Gorbachev upstaged us; and, third, because we have not been good in terms of articulating the fundamental principles behind it. That does not mean that it is flawed or wrong. It seems to me that Gorbachev offers the west a unique opportunity, as he does the Soviet Union, and that is to get out of the East-West conventional arms competition.

If we come up with a successful agreement in Vienna, it will move the military aspects of the competition, if not off the table, at least to the point of deciding, so that the real fundamental political issues dividing East and West can begin to be addressed. That will be a breakthrough of enormous magnitude in terms of the stability of Europe and the long term defence requirements of the West and the costs associated with them. The best way to get there is not to spend our peace dividend before the troops have been withdrawn, or to overthrow our own arms control proposal before our negotiators have even had a chance to negotiate it. The best way to get there is to be reasonable, to keep our eye on what it is that causes instability and the danger of large-scale defences, to negotiate seriously, and then to address further issues, such as limitations on naval forces, short-range nuclear assets after we have at least achieved agreement on what should be withdrawn and what level should be achieved in Vienna.

With that, Mr. Chairman, I will answer your questions.

The Chairman: Thank you both very much indeed. Who would like to start the questions or discussions?

Senator Marshall: Mr. Jacobsen indicated that, as a result of the commitment of Gorbachev to reduce tanks, artillery pieces and aircraft, the immediate threat is lessened, but he said that we have to concern ourselves with the long-term threat. How does he see the deployment of our forces vis-à-vis a long-term threat? What should we be looking at? What do we do with our forces now?

Professor Jacobsen: I must not have made myself clear. I was not really talking about our perception, I was talking about the Soviet perception. In other words, the Soviet focus on longer-term "threats," longer-term potentials and longer-term environments. Mr. Karber focused on shorter-term threats from our point of view. Perhaps he would like to respond to that.

Senator Marshall: Could you comment on that?

Mr. Karber: First, the forward forces, the short-term, immediate threat forces, have started to pull out. But we should not react to that, because we will not have any confidence in how they have been pulled out until probably well into 1991. It will take us at least two years to figure out what the hell is going on. Those who call for cutbacks tomorrow on the basis of a verbal promise are making a mistake. That is the first issue.

[*Traduction*]

pas été reconnue. C'est vrai, parce que d'abord il y a eu beaucoup de politique autour de l'entente, en second lieu, parce que Gorbatchev nous a damé le pion et en troisième lieu, nous n'avons pas suffisamment explicité les principes fondamentaux de notre position. Cela ne veux pas dire que c'est mauvais ou répréhensible. Je crois que Gorbatchev offre à l'Ouest une occasion unique, et c'est aussi vrai pour l'Union soviétique, et cette occasion c'est de mettre un terme à la concurrence Est-Ouest en matière d'armes classiques.

Si nous réussissons à nous entendre à Vienne, nous pourrons écarter les aspects militaires de cette concurrence, sinon tout à fait, du moins presque, ce qui permettra de nous occuper ensuite des véritables enjeux politiques qui séparent l'Est et l'Ouest. Ce serait une étape très importante pour assurer la stabilité en Europe, pour atténuer les impératifs de défense à long terme de l'Ouest et les coûts qui y sont liés. La meilleure façon d'en arriver là n'est pas de crier victoire avant que les troupes aient été retirées, ni d'abandonner nos propositions de contrôle avant que nos négociateurs aient eu le temps d'aborder la question. Il faut plutôt se montrer raisonnables, ne pas perdre de vue les causes d'instabilité et les risques que posent les systèmes de défense d'envergure. Il faut aussi négocier sérieusement et ensuite aborder d'autres questions, par exemple la limitation des forces navales, les armes nucléaires à courte portée et les forces aériennes, après que nous nous serons mis d'accord sur ce qui doit être retiré et sur les objectifs des négociations de Vienne.

Ceci dit, monsieur le président, je suis prêt à répondre à vos questions.

Le président: Je vous remercie beaucoup, merci à vous deux. Qui est prêt à poser ses questions ou à entamer la discussion?

Le sénateur Marshall: Selon M. Jacobsen, parce que Gorbatchev s'est engagé à réduire les chars, les pièces d'artillerie et les avions, la menace immédiate est moins grande, mais il a dit qu'il fallait se préoccuper de la menace à long terme. Comment considère-t-il le déploiement de nos forces en tant que menace à long terme? Quels sont les aspects à considérer? Que faisons-nous maintenant avec nos forces?

M. Jacobsen: Sans doute que je n'ai pas été assez clair. Ce n'est pas de notre perception dont je parlais mais plutôt de celle des Soviétiques. Autrement dit, les Soviétiques insistent sur les aspects à long terme: les menaces, les possibilités et les environnements. M. Karber a insisté sur ce qui constitue à notre point de vue des menaces à court terme. Peut-être qu'il voudrait expliquer davantage.

Le sénateur Marshall: Pouvez-vous nous fournir des précisions?

M. Karber: En premier lieu, les forces de première ligne, c'est-à-dire les forces qui constituent la menace à court terme, ont commencé à se retirer. Nous n'avons pas à réagir devant cette situation parce que ce n'est pas avant la fin de 1991 peut-être, que nous connaîtrons l'envergure et les modalités de ce retrait. Il nous faudra au moins deux ans pour nous faire une idée de ce qui se passe. Ainsi, ceux qui, forts d'une promesse verbale, réclament des réductions immédiates commettent une erreur. C'est le premier aspect.

[*Text*]

The second issue is that to have high confidence we should not play this as a mating dance of unilateral reductions. In other words, Gorbachev makes a big announcement and then we announce troop withdrawals. We should do it in an arms-control framework, and that will also probably take about two years of tough negotiating. It is important to keep those two going on simultaneously. We should not be asking ourselves to make cuts or changes for at least two years. Two years will tell us whether they are serious in negotiating in Vienna and whether they have honestly implemented Gorbachev's reduction.

Beyond that—and I think this is what the professor was saying—the Soviets themselves have talked about improving the quality of their forces, and there may be a qualitative race going on. Although arms control can effectively reduce quantitative disparities, it is very difficult for it to reduce qualitative disparities. So that there will be elements of a qualitative modernization on both sides in terms of conventional forces even if we are successful in Vienna. At least if you have equality of forces, you do not have to race as hard. You do your research and development, but you may not have to field a new generation of systems as rapidly or keep your own forces as ready.

With a successfully negotiated agreement in Vienna, it is possible that American and Canadian forces will need to remain in continental Europe, even at reduced levels. But that does not necessarily mean that we will have to keep them at current manning levels or at a high pitch of combat readiness. It may be a Canadian brigade which is only manned at battalion strength in peacetime. If there is evidence of a violation, then the troops can be flown over to man the equipment.

The potential for economic savings of a successful agreement will be high, but we need to be careful not to dismantle the force structure that is the enforcement of arms control. When talking about arms control, people tend to say, "Well, is it verifiable?" It does not do me much good if I know that someone is violating the treaty, because I cannot do anything about it. Arms control has to be enforced, and the only way that we will enforce it is by having a quantitative and qualitative military capability to respond to the other side. You can do that, however, at a much greater reduced cost if we design it well.

Does that answer your question?

Senator Marshall: Yes, but I am a little confused. On the one hand, you are commending the USSR for what they are doing, but on the other hand you are saying that they are a bit devious and you do not know what they will do with the troops and equipment that they reduce?

Mr. Karber: If I can clear that up, I am commending them on what they have said they will do.

Senator Marshall: But you do not believe them?

Mr. Karber: I want to believe them very badly. The trouble is that we will not have the evidence. We will have all kinds of

[*Traduction*]

Le deuxième est celui-ci: pour que la confiance reste élevée, il ne faudrait pas voir la situation comme le prélude de réductions unilatérales. Autrement dit, Gorbatchev annonce une grosse décision et nous nous empressons d'annoncer des retraits de troupes. Il faudrait plutôt procéder dans le cadre d'un contrôle des armements, ce qui nécessiterait probablement environ deux ans de dures négociations. Mais il est important que les deux choses aillent de pair. Autrement dit, il ne faudrait pas nous obliger à faire des réductions ou des changements d'ici au moins deux ans. Dans deux ans, nous verrons bien si les négociateurs de Vienne sont sérieux et si les réductions annoncées par Gorbatchev ont effectivement eu lieu.

Car il ne faut pas oublier—et je pense que c'est ce que le professeur a voulu dire—que les Soviétiques ont parlé d'améliorer la qualité de leurs forces, et que la course pourrait reprendre dans le domaine de la qualité. Le contrôle des armements peut aboutir à une réduction réelle des inégalités quantitatives; il sera cependant très difficile d'atténuer les écarts qualitatifs. De sorte que même si les négociations de Vienne aboutissent, il y aura toujours la question de la modernisation qualitative dans les deux camps—des forces conventionnelles. Si au moins il y a égalité des forces, la compétition devient un peu moins forte. On fait de la recherche et du développement, mais il n'est pas nécessaire de déployer aussi rapidement des systèmes perfectionnés ou de tenir des forces en état d'alerte.

Si les négociations de Vienne débouchent sur un accord, il est possible que des forces américaines et canadiennes, même réduites, doivent continuer de stationner en Europe continentale. Mais cela ne voudrait pas dire nécessairement qu'il faudra maintenir des effectifs aussi nombreux ou dans un état de préparation avancé. Ainsi, l'effectif d'une brigade canadienne pourrait être réduit au niveau d'un bataillon comme c'est le cas en temps de paix. Si la situation se détériorait, on pourrait toujours amener des troupes, le matériel étant déjà sur place.

Les avantages économiques qui découleraient d'un accord sont grands, mais il faut veiller à ne pas nous défaire des forces nécessaires contrôle des armements. Au sujet du contrôle des armements, les gens se demandent souvent si c'est possible à vérifier. À quoi me sert de savoir qu'un traité n'est pas respecté, si je n'ai aucun moyen d'intervenir. Il faut que le contrôle des armes soit appliqué, et la seule façon de le faire est de disposer d'une force militaire quantitative et qualitative capable d'en imposer à l'autre camp. Cela est possible cependant, et à un coût bien moindre, si nous prenons les précautions voulues.

Est-ce que cela répond à votre question?

Le sénateur Marshall: Oui, mais tout n'est pas très clair dans mon esprit. D'une part, vous félicitez les Russes pour ce qu'ils font présentement, mais d'autre part vous doutez un peu de leurs bonnes intentions en vous demandant ce qu'ils vont faire des hommes et du matériel qu'ils retirent?

M. Karber: Pour être clair, je les félicite pour ce qu'ils ont l'intention de faire.

Le sénateur Marshall: Mais vous ne les croyez pas?

M. Karber: Je ne demande pas mieux que de les croire. La difficulté est que nous n'aurons pas de preuves. Ce ne seront

[*Text*]

symbolic things—girls, pioneers and boyscouts waving, bands playing and troops leaving, but that will be very phoney. We will not have hard, empirical military intelligence evidence and be confident that the reductions have been taking place probably until well into 1991, assuming they do them right. Gorbachev has said he will make these reductions. I hope he does make them. He has given us the criteria of what to look for and we will be looking really hard, but even if they do it on the best of face, it will take us some time to have confidence that it has been pulled off.

Professor Jacobsen: May I interject here with a couple of points?

The Chairman: Yes; certainly.

Professor Jacobsen: When you worded your question I thought that either you had misunderstood or, more likely, I had mispoken.

Senator Marshall: I have been known to misunderstand.

Professor Jacobsen: Basically, I agree with everything Mr. Karber has said. However, there are a few caveats.

First, when you look at the tank figures we are still operating with figures that exclude our antideluvium, antiquated tanks but includes their antideluvium, antiquated tanks. Our reserve tanks are out of the equation; their reserve tanks are in the equation, and so on. We should be a bit careful there. However, I have not met any U.S. tank commander willing to exchange forces with the Soviet tanks. Although the Soviet tanks would not beat ours in an exhibition, on the firing range they are far simpler and have been designed for most likely wartime conditions. They have interchangeable parts and all sorts of advantages which one can debate. It is not an easy equation.

One thing that struck me was that when the Reagan administration initially suggested the INF deal, it in effect demanded intrusive verification. It made a demand quite confident that Moscow would never agree—and in the past Moscow would never have agreed. Moscow regarded verification as legalized spying. This is just one of the many catapults that Gorbachev has pulled on us. Suddenly he says, "Yes, we will accept verification," first on site, and then in the factories. This was primarily a result of the response of the German and U.S. military industry as a whole. It was one of the shrewdest movest Gorbachev ever made, particularly when you think in terms of espionage and the other implications of this.

The fact is that we were the ones who pulled back. When you consider the final terms of the INF agreement, you will see that the verification clauses are less than what we insisted on and less than what the Soviets accepted. We just had second thoughts.

My fear is that we may, in fact, be too unimaginative in our response. This is why the Germans are now taking the ball and running with it. They may, in fact, be taking the game away from us. If you look at opinion polls, not just in Germany but

[*Traduction*]

pas les mises en scène qui vont manquer—des filles, des garçons, des boyscouts qui agitent les mains, des fanfares, des troupes qui partent, mais tout cela ne sera qu'un spectacle. En supposant qu'elles aient lieu, ce n'est pas avant la fin de 1991 que nous aurons des preuves certaines et évidentes que les réductions ont eu effectivement lieu. Gorbatchev a dit qu'il allait procéder à des réductions. J'espère qu'il le fera. Il nous a indiqué dans quelle direction il fallait regarder et nous allons le faire, et même s'ils paraissent tout à fait sincères, il nous faudra un certain temps avant d'être certains qu'ils se sont retirés.

Le professeur Jacobsen: Me permettez-vous d'intervenir sur un ou deux points?

Le président: Certainement.

Le professeur Jacobsen: Quand vous avez posé votre question j'ai cru que vous aviez mal compris ou, plutôt, que je m'étais peut-être mal exprimé.

Le sénateur Marshall: J'ai cette réputation.

M. Jacobsen: Pour l'essentiel, je suis d'accord avec ce que M. Karber a dit. Mais j'ai quelques réserves.

En ce qui concerne les chars, nous utilisons toujours des données qui ne tiennent pas compte de nos vieux chars bons pour la ferraille, mais qui incluent les leurs. Nos chars des forces de réserve n'entrent pas dans l'équation; mais leurs chars de réserve eux en font partie; et ainsi de suite. Il faudra être un peu plus rationnel. Cependant, je n'ai jamais rencontré de commandant de blindés américain qui échangerait ses véhicules contre des chars soviétiques. S'il est vrai que nos chars battraient ceux des Soviétiques dans un concours, sur la ligne de feu ceux-ci restent beaucoup plus maniables ayant été conçus pour presque toutes les conditions de combat. Ils ont des pièces interchangeables et comportent de nombreux avantages, dit-on. La comparaison n'est pas facile.

Une chose qui m'avait frappé au moment où l'administration Reagan avait proposé le marché des forces nucléaires intermédiaires, c'est qu'elle avait exigé la vérification sur place. Elle avait posé cette exigence étant certaine que Moscou n'accepterait jamais—et par le passé Moscou n'aurait jamais accepté. Les Russes considéraient la vérification comme de l'espionnage légalisé. Gorbatchev nous a encore une fois mis au défi en disant: «Nous accepterons la vérification». D'abord sur les lieux, et ensuite dans les usines. Ce résultat est surtout attribuable à l'attitude des industries militaires allemandes et américaines. Ce fut une des manœuvres les plus astucieuses de Gorbatchev, surtout si on tient compte de l'aspect espionnage et des autres conséquences.

Dans la réalité, c'est nous qui avons reculé. Examinez les modalités finales de l'entente INF (force nucléaire à portée intermédiaire), et vous verrez que les clauses concernant la vérification sont en deça que ce que nous avions demandé et en deçà de ce que les Soviétiques avaient accepté. Nous avions simplement changé d'avis.

Ce qui me fait peur, c'est que nous manquions d'imagination dans notre réplique. C'est ce qui explique pourquoi les Allemands ont maintenant pris les devants. Il se peut même que ce soit eux qui mènent le bal. Selon les sondages, pas seulement

[*Text*]

throughout Europe, you will see that there is a sense of profound change, a real qualitative change.

I think the situation today is very different from the situation when we insisted on Persing IIs, cruise missiles and so on. There is a very different socio-economic and political environment.

The whole thing might, indeed, be a mirage, but the fact is that the Soviets have given us so many details we could hang them by if they do not follow through. It is almost intrusive verification. If we do not respond more imaginatively, we are going to be in trouble. They may very well be bluffing, but they would win the game.

Senator Molgat: Like Senator Marshall, I find some of these statements somewhat, if not contradictory, confusing. It seems to me that you are saying to us on the one hand, Professor Jacobsen, that Gorbachev may be the obvious initiator of this but that there are many other forces in Russia supporting him. If I understood you correctly, the military people have changed their minds and they now want to build up the economic strength of the country for the long run and that this is a real reduction. On the other hand, you tell us that the navy, in fact, is now more powerful. You say that it is "meaner" than it was before the cuts. We heard either from you or from Mr. Karber that the tank production is up substantially.

What is really going on? Is this reorganization that Mr. Karber talked about making the army more efficient than it was and are we going through an exercise of bluff in this from what you tell us about the navy?

Professor Jacobsen: I would like Mr. Karber to comment on this also.

Specifically, as it relates to the navy, I did emphasize that it was becoming meaner but only sufficiently meaner to partially compensate for the leaner situation. I said that the meaner aspect, I believed, was sufficient to compensate for the leaner aspect in terms of the defence of the main naval bastions.

On the other hand, I said that there are areas in which numbers, that is, quantity, do matter and where you cannot just compensate with quality. If you are talking about sea lines of communications, one of our main traditional fears centres around the fact that numbers do matter. It is highly debatable whether the Soviets have ever had the numbers required to really cut our sea lines of communications. Whatever you have concluded in the past, if you look at the 75 per cent reduction and project the 1980s building rate to the year 2000, then, clearly by the year 2000 it will be irrational to speak of a threat to our sea lines of communications.

Similarly, if you are concerned with the threat of amphibious landings in northern Norway and in northern Japan, even today I would argue that there are many reasons for saying that the Soviets just do not have enough amphibious capacity to do that. However, if you again project that 75 per cent reduction implied by today's procurement rates and extend it to the year 2000, by the year 2000 it will certainly be irrational to suggest a threat of amphibious Soviet landings in these areas.

[*Traduction*]

en Allemagne mais dans toute l'Europe, le public sent que le vent a tourné, qu'il y a eu un changement d'ordre qualitatif.

Je pense que la situation a bien changé aujourd'hui par rapport à celle qui existait au moment où nous discutions des Pershing II, des missiles de croisière et le reste. Le climat socio-économique et politique a bien évolué.

Peut-être que tout ce branle-bas n'est qu'un mirage, mais les Soviétiques nous ont fourni tant de détails que nous pourrions le leur reprocher s'ils ne s'exécutent pas. C'est presque de la vérification sur place. Si nous ne répondons pas d'une façon un peu plus imaginative, nous allons avoir des problèmes et même s'il bluffent, ils vont quand même gagner le match.

Le sénateur Molgat: Comme le sénateur Marshall, je trouve quelques-unes de vos affirmations sinon contradictoires du moins déroutantes. Professeur Jacobsen, n'êtes-vous pas en train de nous dire que si Gorbatchev est l'initiateur du mouvement, il peut compter sur d'autres forces en Russie. Si je vous ai bien compris, les militaires auraient changé d'avis et ils souhaitent maintenant renforcer le potentiel économique de leur pays à long terme et que cela représente la vrai réduction. Par contre, vous nous dites que la marine aurait accru sa puissance. Vous nous avez dit qu'elle était plus «efficace» qu'avant les réductions. C'est vous ou M. Karber qui nous avez dit que la production de chars sensiblement augmenté.

Que se passe-t-il au juste? Est-ce que cette réorganisation, dont M. Karber nous a parlé, serait de nature à rendre l'armée plus efficace et d'après ce que vous nous avez dit au sujet de la marine, est-ce que tout cela ne serait que de la poudre aux yeux?

M. Jacobsen: Je voudrais que M. Karber nous dise aussi ce qu'il en pense.

Pour ce qui est de la marine, j'ai dit qu'elle devenait plus efficace mais juste assez pour compenser en partie les réductions. Autrement dit, la marine devenue plus forte malgré les réductions, reste en mesure de défendre les grands bastions navals.

J'ai aussi dit qu'il y avait des domaines où le nombre était un aspect fondamental et qu'on ne pouvait le compenser par la qualité. Pour ce qui est des lignes de communication maritimes, nous nous sommes toujours considéré que la quantité était importante. Il n'est pas du tout certain que les Soviétiques aient jamais eu les forces requises pour rompre nos lignes de communications maritimes. Quelles que soient nos conclusions antérieures, si on tient compte de la réduction de 75 p. 100 et que l'on projette le taux de construction des années 80 sur l'an 2000, il serait difficile de parler de menaces à nos lignes de communications à ce moment-là.

Dans un autre domaine, quant à la possibilité de débarquements amphibies dans le nord de la Norvège ou du Japon, je dirais qu'aujourd'hui même, il y a bien des raisons pour affirmer que les russes n'ont pas les capacités amphibies nécessaires pour de telles opérations. Encore une fois, si on tient compte de ce que signifie cette compression de 75 p. 100 des taux d'acquisition présents et qu'on la prolonge jusqu'à l'an 2000, il serait difficile d'affirmer que les Russes auront les moyens de mener les opérations amphibies dans ces régions à ce moment-là.

[*Text*]

There are practical consequences and this goes back to what I wanted to focus on. The Soviets are very serious about war, they are not going to lie down and play dead. They see threats as we see threats. In fact, they take war a lot more seriously than we do. They always have and they always will.

We should look at where these more dramatic cuts are taking place. They are not taking place all over. They are focused precisely on answering our main areas of concern and on trying to undermine our threat specters. I am referring to those things that we have said are threatened by the Soviets. I think that is noteworthy.

Senator Molgat: From a naval standpoint, the elements they have kept are meaner but, in total, their navy is leaner.

Professor Jacobsen: They are meaner but leaner.

Senator Molgat: But their total capacity is less and is heading towards being less.

Professor Jacobsen: In overall naval terms it is not that dramatically less. It is slightly less. It is dramatically less in certain categories such as in attack submarines and in amphibious landing vessels.

The real quantitative expansion of the Soviet navy happened in the 1960s and the early 1970s. Since then there has been focus on quality and that has been changing more dramatically in recent years. I would point out that there have been selective cutbacks and selective improvements.

Mr. Karber: The professor is correct. There has been a shift in the quality. In some cases, in terms of threat, the numbers go down but the threat may actually increase. At the same time, the number of submarines has been cut. The submarines that they have been getting rid of have been the coastal or short-range submarines. The nuclear attack submarines have both anti-shipping cruise missiles and a much greater power projection, that is a 200-nautical-mile radius of ocean whereas a torpedo submarine can control 20 kilometres of ocean, so the numbers of older or less capable systems go down but the number of more capable systems has gone up.

Likewise, the Soviets have been fielding the backfire naval air bomber with standoff air-to-surface missiles so they are picking up with aircraft what they were doing, or were planning to do previously, with some submarines. In interdicting our lines of reinforcement, NATO's reinforcement will basically go into five harbours. The Soviets have been building aircraft with the ability to mine those harbours. To give you an idea of the mining capacity that they have from the air, it is substantially higher than what we used at Hanoi and Haiphong. If you apply those to the five major ports in Europe, we may get ships across but we will have extreme time delays in trying to get the ships unloaded. I am sure an admiral of the Atlantic Fleet would agree with everything the professor has said but he could make a legitimate case as to why the Soviet naval threats have not gone away completely. It is the nature of those threats that has changed.

[*Traduction*]

Il existe des conséquences pratiques et cela nous ramène à ce sur quoi je voulais insister. Les Russes sont très sérieux en matière de défense et d'armement; ils ne vont sûrement pas restés inactifs. Ils voient des menaces tout comme nous en voyons. En fait, ils prennent la guerre beaucoup plus au sérieux que nous. Ils l'ont toujours fait et continueront de le faire.

Il faudrait tenir compte à quel endroit précis ont lieu les réductions les plus substantielles. Car elles ne sont pas généralisées. Elles sont prévues de manière à calmer nos grandes inquiétudes et à atténuer ce qui nous paraît le plus menaçant. Je veux parler de ces choses que nous considérons menacées par les Soviétiques. Je pense que cela vaut d'être noté.

Le sénateur Molgat: Pour ce qui est des forces navales, les éléments qu'ils ont conservés restent efficaces mais dans l'ensemble, leur marine a été réduite.

M. Jacobsen: Oui, réduite mais plus efficace.

Le sénateur Molgat: Mais leur puissance globale a diminué et diminuera encore.

M. Jacobsen: Dans l'ensemble, leur puissance navale n'a pas tellement diminué. Juste un peu. Certaines catégories ont été très touchées, par exemple les sous-marins d'attaque et les navires de débarquement amphibies.

C'est au cours des années 60 et au début des années 70 qu'a eu lieu la véritable expansion quantitative de la marine soviétique. Depuis, elle a insisté sur la qualité et cet aspect s'est sensiblement amélioré au cours des dernières années. En somme, ils ont procédé à des réductions et à des améliorations sélectives.

M. Karber: Le professeur a raison. Il y a eu amélioration de la qualité. Dans certains cas, sous l'aspect menace, le nombre peut diminuer mais la menace peut s'accroître. Par exemple, ils ont réduit le nombre de leurs sous-marins. Ils se sont surtout débarrassés des sous-marins à faible rayon d'action qui opéraient près des côtes. Les sous-marins nucléaires d'attaque sont dotés de missiles de croisière antinavires et ont accru leur puissance de lancement, c'est-à-dire qu'ils ont un rayon de lancement de 200 milles nautiques alors qu'un sous-marin armé de torpilles peut contrôler seulement 20 kilomètres d'océan, de sorte que si le nombre des systèmes désuets diminue, la quantité des systèmes améliorés s'est accrue.

De même, les Soviétiques ont déployé leur bombardier Backfire en le dotant de missiles air-sol de sorte qu'ils réalisent ainsi avec des avions ce qu'ils faisaient ou voulaient faire avec des sous-marins. Pour ce qui est de l'interdiction de nos lignes de communications, les renforts de l'OTAN auront cinq ports où aborder. Les Soviétiques ont construit des avions capables de mouiller des mines dans les ports. Pour vous donner une idée des moyens dont ils disposent, ils peuvent faire beaucoup mieux que ce que nous avons fait à Hanoi et à Haiphong. De sorte que s'ils nous interdisent les cinq grands ports européens, nous pourrions faire traverser nos navires, mais il nous faudra beaucoup de temps pour les décharger. Je suis convaincu qu'un amiral de la flotte de l'Atlantique accepterait tout ce que le professeur a dit, mais il pourrait fort bien justifier pourquoi il considère que la menace navale soviétique est loin d'être disparue. C'est la nature de la menace qui a changé.

[*Text*]

We talked briefly about Hokkaido. The Soviet amphibious capacity has been reduced in the number of small amphibious ships. The number of high-quality ships such as the major-assault landing ship, the *Ivan Rogov*, has gone up. They have been making fewer but higher quality ships and they have been investing very heavily in attack and transport helicopters. Today, if they were going to invade Hokkaido, the assault echelon would not be marines but, rather, air-borne and helicopter-landed troops. So the Japanese defence force or the commander on Hokkaido might see an element of a threat that is as severe or even more severe than 10 years ago because there are more helicopters opposite him.

However, the general point that the professor was really getting at, and with which I agree, is that there appears to be a Soviet willingness to try to find what bothers us and to try to reduce those, while, at the same time, making sure that their own forces are not falling behind in a qualitative sense.

The problem is that we need a bit of patience in the West because, with all these reductions and reorganizations being announced, it is very difficult for us to determine how they will be implemented. We hear the objectives but the implementation will take a couple of years.

In the navy, I think it will probably take a decade to see a fundamental shift. I would not be surprised to see Gorbachev, either next week in China or subsequently, announce substantial cuts in the Soviet navy, perhaps as much as 25 percent. If they achieve that, it will be a contribution to peace. I do not think those cuts will come in a couple of months; they will take several years.

This is a time of radical change, if you will, and we ought to hope for the best but keep our powder dry. We want to encourage the positive direction in which they are going but we must also be realists and admit that they have not been implemented yet.

Professor Jacobsen: The only additional thought I would add is that they have made dramatic promises that might prove ephemeral. Their naval procurement rates might change tomorrow. However, at the same time, they have provided enough details to give some credibility to their promises, which makes it incumbent on us to suggest some promises of our own. We also do not have to commit ourselves forever. We also can hold back and have contingency plans. However, in terms of promises, if we do not begin to suggest that we are as imaginative, we will be left by the wayside.

Mr. Karber: In fairness, when you have equality or superiority, it is easier to make promissory gestures. The Soviets achieved a major buildup in their forces but were unable to achieve the political effect of coercing Europe into their sphere, if that is what they wanted to do. Now, in a way, they are trying to make political hay by bringing down those forces. In some areas, although not in all, we do not have a lot to give to be imaginative because we do not have a lot of forces to back down.

[*Traduction*]

Nous avons parlé brièvement d'Hokkaido. Les Soviétiques ont réduit leurs forces amphibies en diminuant le nombre de leurs petits bateaux amphibies. Mais la quantité de navires modernes, comme le *Ivan Rogov*, un bâtiment d'assault et de débarquement, a augmenté. Ils ont ralenti la construction navale mais ont opté pour des navires de meilleure qualité et ils ont investi massivement dans les hélicoptères d'attaque et de transport. Aujourd'hui, si les Russes décidaient d'envahir Hokkaido, ils ne feraient pas appel à l'infanterie de marine mais plutôt à des troupes aéroportées et héliportées. De sorte que les forces de défense japonaise, ou le commandant de Hokkaido, peuvent considérer que la menace est aussi grave sinon plus qu'il y a dix ans compte tenu du nombre accru d'hélicoptères.

Cependant, ce que le professeur voulait dire, et je suis d'accord avec lui à ce sujet, c'est que les Soviétiques semblent disposés à réduire les éléments qui nous inquiètent, tout en s'assurant que leurs forces maintiennent leur puissance qualitative.

Nous devons faire preuve d'un peu de patience en Occident, parce qu'en tenant compte de toutes les réductions qui ont annoncées et aussi des réorganisations, il nous est très difficile de nous imaginer comment tout cela va se réaliser. Nous connaissons les objectifs mais la mise en œuvre prendra deux ou trois ans.

Pour ce qui est de la marine, je pense qu'il faudra attendre dix ans avant d'assister à un changement radical. Je ne serais pas étonné d'entendre Gorbatchev, peut-être en Chine la semaine prochaine ou à une autre occasion, annoncer des réductions importantes dans la marine soviétique, peut-être de 25 p. 100. Ce serait sûrement une contribution à la paix. Je ne pense pas que ces réductions seront réalisées en l'espace de deux mois. Il faudra plutôt des années.

Des changements radicaux se dessinent, et nous devons conserver l'espoir tout en gardant cependant notre poudre bien sèche. Nous voulons bien les encourager à continuer dans la voie où ils se sont engagés, mais il faut aussi faire preuve de réalisme et reconnaître que tout reste encore à venir.

M. Jacobsen: La seule chose que j'ajouterais est qu'on nous a fait des promesses fantastiques qui pourraient s'avérer éphémères. Les taux d'acquisition du matériel naval pourraient bien changer demain. Pourtant, les Russes nous ont fourni assez de détails pour donner du poids à leurs promesses ce qui nous impose d'en faire autant. Mais nous ne sommes pas tenus de nous engager définitivement. Nous pouvons toujours nous raviser et parer aux situations d'urgence. Cependant, pour ce qui est des promesses, si nous ne pouvons faire preuve d'autant d'imagination, nous serons dépassés par les événements.

M. Karber: En fait, quand quelqu'un est en position d'égalité ou de supériorité, il est assez facile de faire des promesses. Les Soviétiques ont constitué des forces considérables mais n'ont pas réussi à forcer l'Europe à intégrer leur sphère d'influence si tel était leur objectif. Aujourd'hui, ils essaient pour ainsi dire de se faire du capital politique en réduisant leurs forces. Dans certains domaines, mais pas dans tous, ce sera assez facile de nous montrer imaginatifs parce que nous avons peu de forces à réduire.

[*Text*]

There is a point where one must ask the question as to what is at the heart of the confrontation and the cold war. It was our perception that the Soviets were building the capability—and indeed had the intent—to invade Western Europe. We then depended on nuclear weapons. We have never been able to match their conventional invasion capability with a conventional defensive capability so we tried to do it on the cheap. We depended on nuclear weapons. We tried it with high technology, which is a high-cost way of doing it, but our industries felt more comfortable with nuclear weapons which meant that we did not have to look for the manpower. We tried it a number of ways.

It now seems to me that what we are offered here is the potential to have that fundamental change brought down to parity. If we can do that, then there are areas where we can be truly creative. For example, we can be much more creative than we have been on naval arms control. We cannot be if Canadian and American troops are on the front line and have to be supplied across the ocean. If we can solve the threat to our forces on the front line, then we can be much more creative with control of naval forces.

The situation is similar with short-range nuclear weapons. As long as there is a large quantitative advantage, it is difficult for us to be really creative and get rid of these things because there is an intuitive feeling that the Soviet perception of those capabilities has been a deterring factor to them.

On the other hand, if the conventional levels are reduced to equality, we also could be much more creative about what we do.

It seems to me that, in some ways, the West is going through this internal upheaval because we somehow lost the sequencing. The Germans may have a very good point when they say we need to discuss nuclear short-range negotiations.

The point that Washington and London are making is that we should get a handle on the conventional forces because it is the conventional imbalance that makes us depend on nuclear forces. Perhaps we are not as far apart on those two perspectives as the day-to-day headlines make it appear. That is, there is a natural compromise where we could move forward with an agreement on conventional reductions, and then, even before they are implemented, in the next set of negotiations, we could discuss short-range nuclear systems.

Professor Jacobsen: I think the main reason for disillusionment in Europe over the German stance is that the Soviets have proposed all these promising vistas of qualitative change from offensive to defensive defence or sufficient defence, or whatever, and the most NATO will consider is that both sides will cut down. But NATO will only cut down to a level 5 percent less than what it has at the moment. In effect, NATO is saying that we will cut down but only to a level which will still allow us to pursue the doctrinal posture that we have pursued in the past.

We can trim 5 percent without damage to follow-on-forces attack, FOFA, or to air-land battle, or to all the concepts of both NATO and the U.S. army concerning the strategic balance. We have only been willing to consider cuts that will do

[*Traduction*]

En définitive, il faut se demander ce qui est au cœur de l'affrontement et la guerre froide? Nous avons cru que les Soviétiques voulaient se donner les moyens—car c'était leur intention—d'envahir l'Europe de l'Ouest. Nous nous en sommes remis alors aux armes nucléaires. Comme nous n'avons jamais réussi à équilibrer leurs moyens classiques d'invasion avec des forces défensives classiques, nous avons compté sur les armes nucléaires. Nous avons compté sur la technologie avancée, un moyen très coûteux certes, mais nos industries se sentaient plus à l'aise avec les armes nucléaires et nous n'avions pas à nous occuper des effectifs. Nous avons essayé différentes choses.

Il me semble que la possibilité qui s'offre à nous aujourd'hui grâce à ce changement radical, c'est la parité. Si nous en arrivons là, nous pourrons sûrement faire preuve d'imagination. Par exemple, ce pourrait être le cas pour le contrôle des forces navales. Difficile, si les forces canadiennes et américaines sont engagées et que nous devons les approvisionner par l'océan. Si nous pouvons écarter la menace qui pèse sur nos forces en première ligne, il nous sera beaucoup plus facile de proposer des moyens de contrôler les forces navales.

Il en est de même pour les armes nucléaires à courte portée. Tant que subsiste un avantage quantitatif considérable, il nous est difficile de nous montrer novateurs et de nous défaire de ces engins, car nous avons l'impression que la perception qu'ont les Soviétiques de ces moyens a constitué pour eux un facteur de dissuasion.

Par ailleurs, si les forces classiques sont réduites a l'égalité, il nous serait beaucoup plus facile d'envisager des solutions nouvelles.

S'il y a tant de remue-ménage en Occident aujourd'hui, c'est que nous avons perdu quelque peu le fil des événements. Les Allemands ont peut-être raison de dire que nous devons songer à des négociations sur les forces nucléaires à courte portée.

Selon Washington et Londres, il ne faut pas perdre de vue les forces classiques parce que c'est le déséquilibre de ces forces qui nous oblige à compter sur les forces nucléaires. Peut-être que nos positions ne sont pas aussi éloignées sur ces deux points que le rapporte la presse. C'est-à-dire que l'on pourrait tout naturellement s'entendre sur la réduction des forces classiques, et ensuite à l'occasion d'autres négociations, nous pourrions songer aux armes nucléaires à courte portée.

M. Jacobsen: Je pense que la principale cause de la déception en Europe vis-à-vis de la position des Allemands, c'est que les Soviétiques ont proposé des changements qualitatifs importants, c'est-à-dire que d'offensifs ils deviendraient défensifs ou se contenteraient de forces de défense suffisantes, tandis que l'OTAN offre uniquement de procéder à des réductions. Toutefois, l'OTAN n'est prêt à réduire ses forces actuelles que de 5 p. 100. En pratique, l'OTAN affirme qu'elle réduira ses forces, mais que cette réduction ne peut l'empêcher de poursuivre les mêmes objectifs que nous avions par le passé.

On peut bien enlever 5 p. 100 sans danger à nos forces de renfort (FOFA), nos forces d'attaque ou nos forces d'appui aériennes, ou à tous les concepts qu'entretiennent l'OTAN et les États-Unis à propos de l'équilibre stratégique. Nous som-

[*Text*]

no damage whatsoever, and require no change whatsoever, to our current doctrine and posture.

The problem is that the Soviets are promising cuts that suggest a willingness to move away from the postures of the past, to really change. Unless we are at least willing to conjure up the promise of real change on our side also, we are open to ridicule. We need not worry about follow-through. We could have all kinds of caveats; we can hold back; but at least we should suggest that we may be willing to cut back 10, 20 or even 30 percent under certain conditions—at least theoretically more than 5 percent—otherwise it leaves us open to the charge that, while the world is changing, we are standing pat.

I have one other comment on short-range weaponry. There is a certain irony here. There is a NATO doctrine that says we need short-range nuclear weaponry because our doctrine calls for the first use of nuclear weaponry, based on the assumption that we have conventional inferiority.

Senator Balfour: Did you say "first use"?

Professor Jacobsen: Yes. NATO doctrine calls for first use of nuclear weapons and assumes we will have to use nuclear weapons first because our premise is that the Soviets have an overwhelming conventional advantage. Because of that, we will have to use them as the first rung of the escalatory ladder, the first rung of flexible response.

This is quite apart from the fact that, even before the Gorbachev unilateral cuts, the International Institute for Strategic Studies in effect suggested that we have something close to conventional balance. We should not exagerate this. We should not talk too much about imbalance because it depends on how one counts things. Should we count a Polish soldier the same as a West German soldier? In fact, the I.I.S.S. in London, which is basically a NATO-affiliated and NATO-associated think tank, deemed the balance more or less equitable before the unilateral cuts. I am suggesting that, if we wished, we could focus on the difference between Polish and West German soldiers. We could in effect say, especially in view of the unilateral cuts, that the balance is there. There is a certain irony in the fact that, in this category of short-range nuclear weapons which we deem essential for us to be able to use first, the Soviets actually have a large advantage. The question is: Would we really want to initiate an exchange in a category of weaponry in which the Soviets have a considerable advantage?

The point is, of course, that the traditional theme has been that you cannot have U.S. soldiers in West Germany without a nuclear shield. That is a sort of primeval or basic premise. However, if you are playing with ideas, there are other ways of giving them a nuclear shield. As the Germans have suggested, you can have short-range or medium-range nuclear weapons

[*Traduction*]

mes seulement disposés à envisager des réductions qui ne seront pas néfastes et qui ne nous obligeront pas à changer notre point de vue doctrinal.

Pour leur part, les Soviétiques ont annoncé de réductions qui laissent supposer qu'ils sont prêts à laisser tomber les attitudes antérieures. A moins que nous soyons prêts au moins à égaler cette promesse de changements réels, nous allons sombrer dans le ridicule. Pas besoin de faire allusion au suivi. Nous pouvons faire toutes sortes de mises en garde. Nous pouvons ralentir la marche des choses, mais au moins nous pourrions nous montrer disposés à faire des réductions de 10, 20 ou même 30 p. 100 à certaines conditions—au moins en théorie plus que 5 p. 100, sinon on nous accusera de ne pas vouloir bouger; pendant que le monde évolue, nous restons sur place.

J'aimerais faire un commentaire au sujet des armements à courte portée. Il y a là une certaine ironie. La doctrine de l'OTAN pose comme principe que nous devons être dotés d'armes nucléaires à courte portée; en effet, à cause de l'hypothèse de notre infériorité en armement conventionnel, nous devrions être les premiers à utiliser l'armement nucléaire à courte portée.

Le sénateur Balfour: Les premiers?

M. Jacobsen: Oui. La doctrine de l'OTAN prévoit l'utilisation d'armements nucléaires et pose comme hypothèse que nous devrons en faire usage les premiers à cause de la supériorité considérable des Soviétiques en armement classique. C'est pourquoi il nous faudra utiliser l'armement nucléaire comme premier échelon de l'escalade, le premier échelon d'une riposte graduelle.

Il en est ainsi, indépendamment du fait que, même avant les coupures unilatérales décidées par M. Gorbatchev, l'Institut international d'études stratégiques a fait valoir qu'il y avait à peu près équilibre au chapitre de l'armement classique. Il ne faut pas exagérer cet aspect. Il ne faut pas trop insister sur le déséquilibre car tout dépend de la façon dont les choses sont comptées. Faut-il accorder à un soldat polonais la même valeur guerrière qu'à un soldat d'Allemagne de l'Ouest? En fait, l'I.I.E.S. à Londres, qui est essentiellement associé à l'OTAN en tant que centre d'études et de recherches, a estimé qu'il y avait à peu près équilibre des forces avant les coupures unilatérales. En fait, si nous le désirons, nous pourrions insister sur la différence qu'il peut y avoir entre les soldats polonais et ceux d'Allemagne de l'Ouest. On pourrait dire, surtout compte tenu des coupures unilatérales, qu'il y a équilibre des forces. Il y a une certaine ironie dans le fait que, en ce qui concerne les armements nucléaires à courte portée que nous jugeons essentiel de pouvoir utiliser les premiers, les Soviétiques détiennent à ce chapitre un avantage marqué. La question qui se pose est de savoir si nous voudrions vraiment procéder à des changements dans une catégorie d'armements dans laquelle les Soviétiques détiennent un avantage considérable?

En fait, l'argument qu'on a toujours fait valoir est qu'on ne peut pas avoir de soldats américains en Allemagne de l'Ouest sans un bouclier nucléaire. Il s'agit en quelque sorte d'une prémisse. Toutefois, il y a d'autres façons d'assurer un bouclier nucléaire. Comme les Allemands l'ont suggéré, il serait possible de doter d'armements à courte et moyenne portées les navi-

[*Text*]

on ships and on planes stationed in Britain and elsewhere, still targeted on East Germany and on eastern Europe. All I am saying is that if we are willing to reconsider our premises, we do not have to cut back on our ability.

However, if you look at opinion polls, not just in West Germany but in Norway, France, Italy and even in Great Britain—although Mrs. Thatcher does not agree—we are seeing a fundamental change in perception which governments cannot ignore, even if they wish to. Therefore I do not think we can afford to sit back and review our position *ad infinitum*.

However, George Bush came into the presidency of the United States as the candidate with the most experience in foreign affairs of any candidate for the presidency, ever. If ever anyone was ready to hit the ground running, it was George Bush.

Then they instituted this strategic review which seems to go on forever. There are those of us who have begun to feel that the reason it has been going on forever is that basically there was an assumption that Gorbachev just could not last; that what was happening in Russia was all a mirage; that either Gorbachev would be toppled or he would show his true colours; that his teeth of steel would become more evident and that we would be forced to re-think the situation. Instead, we have been holding back with the idea that the world really could not have changed that much and that the basics just have to be there. There has been an unwillingness to accept the changes at face value, and everyone has just sat back.

I would be the first one to say that the overwhelming odds are that Gorbachev will indeed be out tomorrow. If you look within the Soviet Union, the toes he has trodden on, the interests he has harmed and the perquisites he has taken away do not bode well for his longevity. The problem with that point of view is that you could have said the same thing every day since 1985. The odds have been against him since that time and he has proven himself an extraordinarily nimble political animal and, although the odds have been overwhelmingly against him, having survived this long, he may well survive for 20 years.

Therefore if, indeed, the explanation for the U.S. foot-dragging is that they are waiting for Gorbachev to be toppled and for a more comfortable reality to return, I do not think we can afford to wait for that.

Mr. Karber: Mr. Chairman, perhaps I could respond. I think it will help to at least sharpen the two views and you may find my remarks useful.

The Chairman: I do urge both of you to deal with the questions a little more succinctly, if you can. Having said that, please continue.

Mr. Karber: Thank you, Mr. Chairman. First, what concerns me is that NATO has had a defensive doctrine for 40 years, whereas the Warsaw Pact has had an offensive doctrine. NATO's approach was to defend its territory, and not to invade the other side. We had a concept that was called "for-

[*Traduction*]

res et aéronefs qui sont stationnés en Grande-Bretagne et ailleurs et qui pourraient avoir l'Allemagne de l'Est et l'Europe de l'Est comme cibles. En somme, si nous sommes disposés à réexaminer nos principes, il n'est pas nécessaire de diminuer nos moyens.

Mais si on tient compte des sondages, pas seulement en Allemagne de l'Ouest mais aussi en Norvège, en France, en Italie et même en Grande-Bretagne, et quoique Mme Thatcher ne soit pas de cet avis, il se produit actuellement un changement de perception fondamental que les gouvernements ne peuvent pas ignorer, même s'ils le voulaient. Aussi je ne pense pas que nous puissions nous permettre de rester à ne rien faire et d'examiner notre position indéfiniment.

Lorsque M. George Bush a accédé à la présidence des États-Unis, il était, de tous les temps, le candidat qui avait la plus grande expérience des affaires étrangères. Si quelqu'un était prêt à prendre le relais, c'était bien lui.

On a ensuite procédé à un réexamen de l'armement stratégique qui semble devoir s'éterniser. Pour certains d'entre nous cela est dû au fait que nous avons présumé que M. Gorbatchev ne pourrait pas se maintenir longtemps au pouvoir; que ce qui se passait en Russie n'était qu'un mirage et que Gorbatchev finirait par être évincé ou qu'il montrerait ses vraies couleurs; qu'il finirait par montrer ses crocs et que nous serions forcés de revoir la situation. Au lieu de cela, nous n'avons fait aucune démarche, tenant pour acquis que le monde ne pouvait pas avoir changé à ce point, que les éléments fondamentaux n'ont pas changé. Nous avons refusé d'accepter les changements pour ce qu'il étaient et nous n'avons rien fait.

Je serais le premier à dire qu'il y a toutes les chances que M. Gorbatchev finisse par perdre la partie. Si on regarde la situation intérieure en Union soviétique, on se rend compte que la lutte qu'il a menée contre les privilèges et les intérêts augure mal pour sa longévité. Le problème, c'est que cette situation dure depuis 1985. Dès cette époque, les chances étaient contre Gorbatchev, mais il s'est révélé être un homme politique extrêmement habile. Si, au départ, toutes les chances étaient contre lui, il a quand même réussi à rester en place jusqu'à maintenant et il pourrait donc bien se maintenir au pouvoir pendant 20 ans.

Aussi, si on peut expliquer les hésitations des États-Unis par le fait qu'ils attendent que M. Gorbatchev soit évincé et qu'on revienne à une situation plus confortable, je ne pense pas que nous puissions en rester là.

M. Karber: Monsieur le président, je pourrais peut-être répondre. Je pense qu'il serait utile de préciser au moins les deux points de vue et vous trouverez peut-être mes commentaires utiles.

Le président: Je vous demanderais à tous deux d'être un peu plus succincts, si vous le pouvez. Cela dit, continuez, je vous en prie.

M. Karber: Merci, monsieur le président. Premièrement, ce qui me préoccupe est le fait que l'OTAN a appliqué une doctrine défensive pendant 40 ans alors que celle du Pacte de Varsovie était offensive. L'approche de l'OTAN consistait à défendre son teritoire et non pas à envahir celui de l'autre. Cette

[*Text*]

ward defence". That is, we wanted to defend as close to the border as we could. The reason for that was that, in fact, we knew we did not have the capacity, once someone invaded, to throw them out with our own conventional weapons. Second, we did not want to use nuclear weapons too early. Third, the most defensible terrain is right at the border. In other words, the best place to defend is as close up as possible. That, of course, requires a certain amount of force. If you drop behind that area, what you end up doing is returning to Napoleanic warfare, that is, forces not having to break through prepared defences but, in fact, running at each other. In other words, it is an open field game. I would argue that that is not inherently more stable. You can reduce the amount of force in the objective of arms control, and actually produce a more unstable military balance.

Why are we losing the western opinion debate? I would argue that the reason is that there are too many people accusing NATO of being unimaginative without looking at the details. It was therefore becoming a self-fulfilling prophecy.

If you take NATO's percentage cuts, they are deeper—based on what NATO counts—than the Warsaw Pact's 15 per cent cuts are, based on what they count. The Warsaw Pact says that it counts light tanks in with main battle tanks, so that greatly inflates the numbers. Therefore when you take their percentage of a much higher number, you actually leave larger forces than you would with NATO's smaller percentage figure. When people throw out a percentage number, it is a cheap shot unless they say what their accounting rules are, where the equipment is located and how they defining it. It is a cheap game, and that is why we are losing the debate.

If you look at the details, NATO's proposal is a more militarily significant arms control proposal than the Warsaw Pact's 15 per cent. It is not, in fact, unimaginative. We have done the hard work. If we are to be successful in Vienna and have a stable subsequent balance in Europe, we need to do hard work and not have merely an arms race of promissory notes and of who is the biggest visionary.

In terms of the data inflation, the IISS implied that the balance was much more complicated than it actually was and, in some categories, suggested that other numbers might apply. Interestingly enough, this year they themselves revamped last year's data count.

There were data released by the Warsaw Pact suggesting that in category after category, the Warsaw Pact had much more matériel than many people in the west were giving them credit for. That is significant because the success of this negotiation will depend on the details. We will need to define these categories. Each side will have to provide their data and compare it with the national intelligence. This is not a game to be won or lost in press releases or in television sound bytes.

Having said that, what we need to do is explain why we did do the hard work and that our approach is only the first stage.

[*Traduction*]

doctrine est fondée sur le concept de la «défense avancée», qui consiste à assurer notre défense le plus près possible de la frontière. Le choix de cette doctrine tient au fait que nous savions que nous n'aurions pas la capacité, une fois envahis, de repousser l'envahisseur avec des armements classiques. Deuxièmement, nous ne voulions pas avoir recours trop tôt aux armements nucléaires. Troisièmement, le meilleur endroit pour se défendre est le plus près possible de la frontière, autrement dit, le plus près possible du front. Mais il faut pour cela une certaine capacité. Si vous vous retranchez derrière, vous vous retrouvez à l'époque des guerres napoléoniennes, c'est-à-dire à l'époque où les armées n'avaient pas à forcer des positions de défense, mais s'affrontaient directement sur le terrain. En soi, une telle formule n'assure pas plus de stabilité. On peut réduire le niveau des forces en vue d'assurer un contrôle des armements et ainsi accentuer le déséquilibre des forces militaires.

Pourquoi sommes-nous en train de perdre l'appui de l'opinion publique occidentale? Selon moi, cela est imputable au fait que trop de gens accusent l'OTAN de manquer d'imagination, sans tenir compte des détails. Il s'agit donc d'une prophétie qui s'accomplit d'elle-même.

Proportionnellement à leurs forces respectives, les coupures décidées par l'OTAN sont plus importantes que les réductions de 15 p. 100 appliquées par le Pacte de Varsovie. Le Pacte inclut les chars légers avec les chars de bataille, d'où l'importance de ses chiffres. Aussi, un pourcentage donné de coupures par rapport à des forces plus importantes laisse le Pacte de Varsovie dans une situation avantageuse par rapport à l'OTAN. Un pourcentage ne veut rien dire si on ne connaît pas les méthodes de calcul utilisées, l'emplacement du matériel et ce qu'il comprend. Il s'agit en somme d'un débat superficiel et c'est pourquoi nous perdons la partie.

Si on examine les coupures proposées en détail, les réductions proposées par l'OTAN contribuent davantage au contrôle des armements que les coupures de 15 p. 100 décidées par le Pacte de Varsovie. La solution proposée par l'Alliance n'est pas dépourvue d'imagination. Nous avons fait le plus gros. Si nous voulons obtenir des résultats à Vienne et assurer l'équilibre des forces en Europe, il faut s'attaquer véritablement au problème et pas seulement se contenter de simples promesses et essayer de passer pour les plus inspirés.

En ce qui concerne l'inflation des données, l'Institut d'études stratégiques a présumé que l'équilibre était beaucoup plus compliqué qu'il ne l'est en fait et que dans certaines catégories d'armements, les chiffres seraient différents. Il est intéressant de noter que cette année l'Institut a lui-même revu les données de l'an dernier.

Certaines données publiées par le Pacte de Varsovie indiquent que catégorie après catégorie, le Pacte dispose de beaucoup plus de matériel que ne le croyaient beaucoup de gens à l'Ouest. Il s'agit d'un aspect important car le succès des négociations dépendra des détails. Il faudra définir les catégories; chaque partie devra montrer ses chiffres et les comparer à ceux des services de renseignements nationaux. Il ne s'agit pas d'une partie à gagner dans les médias.

Cela dit, il nous faut expliquer pourquoi nous avons accompli le plus gros du travail et expliquer que notre approche ne

[*Text*]

If you wish to be ambitious and think about new alternatives, those things can be included at a second or third stage. My argument is if we can get a first-stage agreement, it opens up enormous possibilities. If we undermine our approach and argue against it before we reach a first agreement, all we will have done is achieved a good verbal spill.

Senator Lewis: I notice from your map on page 20 of this document that it is obvious that the concentration of military on the Russian side is in the west. Do you have any idea what goes on on their southern border?

Mr. Karber: Do you mean their aim toward the Persian Gulf and India?

Senator Lewis: Yes.

Mr. Karber: Opposite the Persian Gulf—as you can see when I hold this map up—there are two military districts, the Transcaucasus and the north Caucasus with about 20 divisions. Then, off the map opposite Afghanistan there would probably be another 10 or 12 divisions, some of which are probably being demobilized because of the withdrawal from Afghanistan. So there would be a maximum of about 30 divisions, probably about 600,000 active military troops in peace time. If you take the Gorbachev cut, it would come down to about 520,000.

Senator Lewis: How do you see their philosophy as far as that area is concerned?

Mr. Karber: Philosophy is best interpreted here, as elsewhere, by behaviour. The Soviets have withdrawn from Afghanistan. The evidence is that they are going to try to stay out of Afghanistan but keep up their fringe in that country.

As far as using Afghanistan as a base for Soviet long-range aviation to overfly the Persian Gulf and to have a strike potential against Pakistan or many of the things people worried about as a subsequent impact on the Soviet invasion of Afghanistan, I would emphasize that they have moved out of the eastern side of the southern region of Afghanistan, and we ought to give them credit for that. I realize that it is hard to give them credit, given that they invaded Afghanistan and inflicted enormous pain on the people there, but we ought to say to Gorbachev, "Good going. You have removed your forces and you are moving in the right direction."

There is one point on Gorbachev that Professor Jacobsen made. It is at best questionable as to whether Gorbachev will survive but I think he is his and our best hope. That is, we have been given every incentive to hope that he makes it and to try and help him to the extent we can.

Senator Roblin: I am interested in glasnost, particularly as it applies to finding out how well or how imperfectly it will enable us to know what the facts are inside the Soviet Union. This quantitative argument about how many of this, that and the other thing they have has been going on for some time and there are quite different views on our side as to what are the facts.

[*Traduction*]

constitue que la première étape. Avec un peu d'ambition et de nouvelles solutions, ces choses peuvent être incluses à la deuxième ou à la troisième étape. Selon moi, un accord à la première étape ouvrirait des possibilités considérables. Si nous minons notre approche et que nous la condamnons avant d'avoir réalisé un premier accord, nous n'aurons fait que de beaux discours.

Le sénateur Lewis: La carte qui figure à la page 20 du document montre que les Russes ont surtout concentré leurs forces à l'ouest. Avez-vous une idée de ce qui se passe sur leur frontière sud?

M. Karber: Vous voulez dire vers le golfe Persique et l'Inde?

Le sénateur Lewis: Oui.

M. Karber: Face au golfe Persique, comme vous pouvez le voir quand je tiens la carte à la verticale, il y a deux districts militaires, le Transcaucase et le Caucase Nord, qui comptent environ 20 divisions. Face à l'Afghanistan, à l'extérieur des limites de la carte, il faudrait compter encore probablement 10 à 12 divisions dont une partie est démobilisée depuis le retrait d'Afghanistan. Il y aurait donc un maximum d'environ 30 divisions, soit environ 600 000 soldats actifs en temps de paix. D'après les coupures annoncées par Gorbatchev, ce nombre tomberait à 520 000.

Le sénateur Lewis: Selon vous, quelle est la philosophie des Soviétiques dans cette région?

M. Karber: Le meilleur façon de comprendre leur philosophie dans cette région comme n'importe où ailleurs est d'examiner le comportement. Les Soviétiques se sont retirés d'Afghanistan. Ils vont probablement essayer de rester hors d'Afghanistan, tout en demeurant près de la frontière.

Mais pour ce qui est d'utiliser l'Afghanistan comme base pour permettre à l'aviation soviétique à long rayon d'action de survoler le golfe Persique et de disposer d'une puissance de frappe contre le Pakistan, ou les autres craintes qu'on a eues suite à l'invasion de l'Afghanistan par les Soviétiques, je souligne que ces derniers ont quitté le secteur oriental de la partie sud de l'Afghanistan et il faut leur en reconnaître le mérite. Je suis conscient que c'est là une chose difficile à faire étant donné que les Soviétiques ont envahi l'Afghanistan et infligé des souffrances considérables au peuple de ce pays, mais il faut tout de même féliciter M. Gorbatchev pour le retrait des troupes et lui faire sentir qu'il est sur la bonne voie.

Le professeur Jacobsen a dit au sujet de Gorbatchev qu'il était pour le moins douteux que ce dernier puisse rester en place longtemps mais je pense qu'il est autant pour lui que pour nous le seul espoir. On nous a donné de bonnes raisons de croire qu'il pourrait réussir et je pense qu'il faut faire de notre mieux pour l'y aider.

Le sénateur Roblin: Je m'intéresse à la glasnost, en particulier dans la mesure où elle nous permettra de voir tant bien que mal ce qui se passe en Union soviétique. Les propos au sujet du niveau des forces réelles de l'Union soviétique vont bon train depuis un certain temps et nous différons tous d'opinions quant à la situation réelle.

[*Text*]

We have been told this evening that we have found out that the offensive capacity of the Russians in Western Europe was greater than what we had thought. We found that out because of, let us say, glasnost. We hear percentages quoted about the reduction in budgetary terms of Russia's military effort. The figure of 20 per cent has been mentioned, but 20 per cent of what? Will glasnost really pull the shades on that situation to let us have a better appreciation of what the facts are in connection with the Russian military posture?

Mr. Karber: If glasnost continues, I think it will. I may disagree or have questions about how they came up with the data base on military forces, Atlantic to the Urals, but they, at least, did it to the extent that they published information for their own people. This 20 per cent cut is interesting. When I was in Moscow six weeks ago I asked them to explain to me their 20 per cent cutback in defence procurement, their 14 per cent cut in their budget and so forth. The members of the central committee said, "We can't explain it because we don't even know what our budget is." I think the statement by Gorbachev was more a statement of objective and they are quite open in saying that they do not yet have an accounting of how they accumulate or account for productive capacity and the cost in their system. In fact, to try to do so is part of their restructuring.

To the extent that Gorbachev and his glasnost approach continues will, I think, be healthy. It will be healthy for them because we will see more of what they are doing. We will have more confidence in their verbal statements because we can compare them, and this will be healthy for both sides. There is a danger in that there will be those who would move against it or those who may not go as far, but so far, I think it has been a healthy trend and a very positive development. We ought to encourage him to continue.

Senator Roblin: One aspect of this situation involves the Vienna talks. There is an argument going on in Vienna, no doubt, as to what the actual count of this, that and the other thing is, yet we are told that the principle of parity seems to be a likelihood. How can that principle be a likelihood when we have not yet decided what is parity?

Mr. Karber: We agree on the principle of equality. The issue now becomes how much is where? There is an embarrassment factor on the Soviet side. The Soviets have so much more and they would prefer not to admit that they are taking huge asymetrical reductions. It is embarrassing to them to admit to their public that they have spent so much of their national wealth on a useless capability, useless by their current admission. It is embarrassing to the hard liners that they are taking such asymetrical cuts and not getting more concessions from us.

I think the key to Vienna will be in the definitions of what is counted. They have said, unlike MBFR, that once they have agreed on what we are counting—that is, a main battle tank equals a vehicle with treads and weighs such-and-such a ton-

[*Traduction*]

On nous a dit ce soir que la force offensive des Russes contre l'Europe de l'Ouest est beaucoup plus importante que nous ne le pensions. Nous avons sans doute pu l'apprendre à cause de la glasnost. Nous entendons parler de pourcentage de réduction du budget de la défense soviétique. On a lancé le chiffre de 20 p. 100, mais 20 p. 100 de quoi? La glasnost nous permettra-t-elle vraiment d'être mieux informés sur la situation militaire des Soviétiques?

M. Karber: Si la glasnost se poursuit, je pense que oui. Je pourrais être en désaccord ou avoir des doutes quant à la méthode de calcul des données concernant les forces militaires de l'Atlantique à l'Oural, mais du moins les données publiées par les autorités soviétiques s'adressaient à leurs propres citoyens. La réduction de 20 p. 100 annoncée est intéressante. Pendant que je me trouvais à Moscou il y a six semaines, j'ai demandé aux Soviétiques de m'expliquer ce que représentait la coupure de 20 p. 100 au chapitre des achats de défense, la coupure de 14 p. 100 du budget, etc. Les membres du Comité central m'ont dit qu'ils ne pouvaient pas me l'expliquer parce qu'eux-mêmes ignoraient ce que comportait le budget. Selon moi, la déclaration de M. Gorbatchev est davantage une déclaration d'objectif et les Soviétiques reconnaissent volontiers qu'ils n'ont pas encore établi de méthode pour comptabiliser leur capacité de production et le coût de leur système. En fait, cet effort fait partie de la restructuration.

L'approche de M. Gorbatchev et sa glasnost bénéfiques dans la mesure où elles se poursuivra. Les Soviétiques en bénéficieront parce que nous pourrons savoir ce qu'ils font. Nous serons ainsi en mesure d'accorder une plus grande crédibilité à leurs déclarations car nous pourrons faire des comparaisons et nous en profiterons tous. Il y a évidemment un risque lié à la résistance de ceux qui combattront la glasnost ou qui ne voudront pas aller trop loin, mais pour l'instant, je pense que la tendance est bonne, qu'il y a eu un progrès authentique et que nous devrions encourager M. Gorbatchev à poursuivre ses efforts.

Le sénateur Roblin: Un des aspects de la situation concerne les négociations de Vienne. Un des arguments formulés à Vienne vise à définir le véritable niveau des forces soviétiques; or, il semble que le principe de la parité ait des chances d'être accepté. Quelles sont les chances que ce principe soit accepté alors qu'on n'a même pas encore défini ce qu'est la parité?

M. Karber: Nous nous sommes mis d'accord sur le principe de l'égalité. Il s'agira maintenant de déterminer le niveau et la distribution des forces. Cette situation est une source d'embarras pour les Soviétiques. Ils ont tellement de forces en place qu'ils préféreraient ne pas avoir à admettre qu'ils procèdent à des réductions considérables asymétriques. Il est embarrassant pour les autorités soviétiques de devoir reconnaître devant leur propre peuple qu'ils ont inutilement consacré autant d'argent à la défense, au détriment de la prospérité collective. Les partisans de la ligne dure trouveront difficile d'accepter des coupures asymétriques sans obtenir de concessions de notre part.

Je pense que la clé des discussions de Vienne se trouvera dans la définition des forces à prendre en compte. Ils ont fait valoir, à la différence de ce que prévoit le Traite MBFR, que lorsqu'ils seront d'accord sur ce qui doit être pris en compte à

[*Text*]

nage and has a gun of such-and-such a calibre or a combat aircraft has the following definition—they will give us their detailed data.

During the INF Treaty we were surprised. Obviously the general staff ran their general staff computer and when they turned over the printout we were amazed at the detail. They gave us the latitude, longitude, the number of missiles, reloads, launches, unit by unit and so on. We even found some things that we did not know existed. We also found that we had overcounted in certain other areas. If the Soviets want an agreement, the data issue on "countables" will not be a holdup like it was with MBFR. The big problem in MBFR was we tried to count what is inherently uncountable—that is, manpower. There is no way you can count manpower unilaterally with any confidence. I am very optimistic about the resolution if we keep it to weaponry.

Senator Roblin: I suppose no one can really expect the Russians to do anything that will harm the defence of their country. The thing that looks to me to be the most hopeful tendency of the whole proposition at the present time is the question of military doctrine.

If they decide that they are going to reorganize their army to emphasize its defensive character rather than its offensive character, that will be the big surprise. We have heard statements that that is going to happen, and maybe that will, but have either of you any evidence indicating that this is in train right now?

Mr. Karber: I am less impressed with doctrine for two reasons, and one reason is that if you look back to the Soviet military over the years, you will see that they have been saying they were a defensive army. Now they are saying, "We were kidding before; now we are being serious."

Senator Roblin: I am not talking about "doctrine" in any abstract sense; I am thinking of what potentially happens in terms of what the armies are doing, what they are equipped with and where they are placed.

Mr. Karber: In a behavioural sense—what it is actually manifesting, respecting the latter part of your question—I think that will be the ultimate proof in the pudding. However, they have changed. They are spending more time on defensive training now than they were before. In the past, their units were typically spending approximately 20 to 25 per cent of their time on defensive training; now it is approximately 50 per cent offensive and 50 per cent defensive. That is a healthy direction.

The West spends about 65-70 per cent defensive and 25-35 per cent offensive because we need the ability to throw somebody out if there is an invasion. But at least that is a positive trend. They are redefining it.

With any amount of conventional forces there is a point at which a defensive force could become offensive. You will not

[*Traduction*]

savoir qu'un char de combat équivaut à un véhicule de tel ou tel tonnage armé d'un canon de tel ou tel calibre, ou qu'un aréonef est défini de telle ou telle façon, ils nous donneront des données précises.

Au cours des négociations sur l'Accord FNI, nous avons eu des surprises. L'état-major général a de toute évidence fait fonctionner son ordinateur et lorsque les données en sont sorties, les détails nous ont beaucoup surpris. Ils indiquaient la latitude, la longitude, le nombre de missiles de rechargeurs, de lanceurs, unité par unité, etc. Nous avons même appris l'existence de choses que nous ne soupçonnions pas. Nous avons constaté que nous avions exagéré les forces dans certains secteurs. Si les Soviétiques veulent un accord, la question des données sur le matériel à «prendre en compte» ne présentera pas un nobstacle comme dans le cas des MBFR. Dans ce cas, le problème est que nous avons voulu prendre en compte ce qui ne pouvait l'être à savoir le personnel. Il n'existe aucune façon fiable de compter unilatéralement le personnel. Je suis très optimiste au sujet des chances de succès de la résolution, si nous nous en tenons à l'armement.

Le sénateur Roblin: Je suppose que personne ne peut attendre des Russes qu'ils prennent des mesures qui risquent de porter atteinte à la défense de leur pays. Pour moi, l'aspect le plus encouragent du projet à l'heure actuelle est la question de la doctrine militaire.

La grande inconnue est de savoir si les Soviétiques vont décider de réorganiser leur armée pour lui donner un caractère défensif plutôt qu'offensif. Nous avons entendu des déclarations en ce sens, et ce sera peut-être le cas, mais quelqu'un d'entre vous en a-t-il la certitude?

M. Karber: L'aspect doctrine m'impressionne moins pour deux raisons, notamment parce que les Soviétiques ont toujours dit qu'ils avaient une armée défensive. Or, ils affirment maintenant qu'ils n'étaient pas sérieux auparavant mais qu'ils le sont maintenant.

Le sénateur Roblin: Je ne parle pas de «doctrine» au sens abstrait; je m'intéresse à la capacité d'action des armées, au matériel dont elles sont équipées et à leur position.

M. Karber: En ce qui concerne la dernière partie de votre question, les mesures concrètes constitueront la véritable preuve de leurs intentions. Mais les Russes ont changé. Ils consacrent maintenant plus de temps à l'entraînement défensif qu'auparavant. Dans le passé, leurs unités consacraient environ 20 à 25 p. 100 de leur temps à l'entraînement défensif; le pourcentage est maintenant de 50 p. 100 au chapitre défensif et 50 p. 100 au chapitre offensif. Ils sont sur la bonne voie.

Nos propres forces consacrent à peu près 65 à 70 p. 100 de leur temps à l'entraînement défensif et 25 à 35 p. 100 à l'entraînement offensif car il faut tout de même avoir les moyens de repousser l'envahisseur. Mais la tendance est positive. Les Soviétiques revoient leur doctrine.

À partir d'un certain point une force défensive dotée d'armes classiques peut acquérir un caractère offensif. Il

[*Text*]

get a purely infantry force on either side, but there is a positive trend there, and there are some manifestations of that starting to show. Again, it is still early.

Bearing in mind the earliness of these kinds of developments, I do not think we should be overly harsh on the Soviets. To conduct a major force restructuring, to conduct a major doctrinal change, requires time to implement in an institution as large as the Red Army or the Warsaw Pact. So the key is to hope for the best, to watch for it and to take a positive attitude when we see it. I do not deny that.

Professor Jacobsen: I am not sure if I differ, but I think I do. I think it is too easy to dismiss the question of doctrine by contrasting their proforma defensive with their factual offensive capabilities and thrust in the past. I would say to the contrary. If you look beneath the first sentence in the definition of their doctrine as being defensive, they were always quite frank about defining their defensive doctrine as requiring an immediate offensive thrust.

I would say very much to the contrary, that the Soviets are very serious about war, that they are very serious about doctrine. In fact, if you look more carefully at how they have enunciated doctrine, you will see that there are caveats that the deeper definition of doctrine in the past, and in the future, does precede procurement.

This is one of the major differences between Soviet and U.S. developments. In the United States doctrine has, on the whole, been *post facto* rationalization, coming after procurement.

Respecting the Soviet Union, you can trace doctrine as having had an effect on procurement. I think doctrine is very important. I think that is one of the things we ignore at our peril. I think it is a bit like a doctor looking at the superficial symptoms of a disease without looking at the underlying causes. In the Soviet case, doctrine precedes procurement.

Mr. Karber: I do not think we really disagree. One has to be careful about the level at which we are talking in terms of doctrine. The Soviets define doctrine as the guidance the party gives the military for its development. In the west, we tend to view doctrine much lower, as essentially how one trains and organizes forces to conduct strategy.

There are really three levels. At the strategic level, the party has clearly given the army a change in guidance, which is: "Don't come to us with a budget and a plan that has the simultaneous invasion of all of Europe with conventional means." I think the evidence is that the party has said: "We are not allocating money on that old plan. We have asked you for guidance for that plan in the past; we are not now."

At the operational and tactical level, on the other hand, both the Soviet military and its institute crowd agree that you need the ability to throw somebody out of your territory if there is an invasion. So there is the capacity for a counter-attack or a counter-offensive.

[*Traduction*]

n'existe pas d'infanterie pure de part et d'autre, mais il existe une tendance positive à ce chapitre et les premiers signes concrets commencent à se manifester. Mais il est encore tôt pour se prononcer.

Étant donné que les choses en sont au stade initial, je ne pense pas qu'il faille être trop critique à l'égard des Soviétiques. La mise en œuvre d'une restructuration majeure des forces et d'une réorientation majeure de la doctrine dans une institution aussi importante que l'armée rouge ou le Pacte de Varsovie exige du temps. Il faut donc espérer pour le mieux, attendre les résultats et adopter une attitude positive lorsqu'ils se réaliseront. Je ne le nie pas.

M. Jacobsen: Je ne suis pas certain de différer d'opinion, mais je pense que oui. Je pense qu'il est trop facile d'écarter la question de la doctrine en opposant la capacité de défense avouée aux moyens de défense réels qui ont existé dans le passé. Je tendrais plutôt vers le point de vue contraire; si vous regardez au-delà de la première partie de la définition de leur doctrine dite défensive, les Russes ont toujours affirmé sans détour que cette doctrine devait comporter une capacité offensive immédiate.

Je dirais au contraire que les Soviétiques sont très sérieux quand il s'agit de la guerre et de doctrine. Si vous regardez de plus près leur définition de la doctrine, certains éléments indiquent que la doctrine au sens profond a eu et aura encore, préséance sur les fournitures.

Cet aspect est l'une des différences les plus importantes entre les conceptions soviétique et américaine. En général aux États-Unis la doctrine est une affaire de rationalisation et est influencée par l'état des fournitures.

En Union soviétique, au contraire, la doctrine influe sur les fournitures. Je pense que la doctrine est très importante. C'est une chose que nous ignorons à nos risques et péril. Un peu comme un médecin qui se contenterait d'examiner les symptômes superficiels d'une maladie, sans s'intéresser aux causes profondes. En ce qui concerne l'Union soviétique, la doctrine précède les fournitures.

M. Karber: Je ne crois pas que nous soyons vraiment en désaccord. Il faut voir où se situe la doctrine. Les Soviétiques définissent la doctrine comme les directives que le parti applique au développement des forces militaires. En Occident, la doctrine occupe une place beaucoup moins importante et concerne essentiellement la façon dont les forces sont entraînées et organisées pour mettre en œuvre la stratégie.

Il y a en fait trois niveaux. Au niveau stratégique, le parti a donné de nouvelles directives claires à l'armée en la prévenant qu'elle ne devait pas soumettre un budget et un plan prévoyant l'invasion simultanée de toute l'Europe avec des moyens classiques. Il semble que le parti refuse maintenant d'affecter de l'argent à l'ancien plan et qu'il ne s'en remet plus aux conseils de l'armée à ce sujet.

Par ailleurs, au plan opérationnel et tactique, tant les militaires soviétiques que leur appareil reconnaissent qu'il est nécessaire de pouvoir repousser un envahisseur. D'où la capacité de contre-attaquer.

[*Text*]

So the real question of how far the doctrine seeps will be within what the professor has called the operational theatre orientations—that is, they still have the capacity to have an overall defensive strategy, but invade one area, such as Central Europe, and that is what we would like them not to do.

Here the evidence is that it is seeping down, but that it takes a number of years to implement respecting how they train, how the officers plan, and how the forestructure they would need is implemented.

They themselves create much ambiguity as to how much counter-offensive is needed to throw somebody out, and where that crosses over to having the ability to invade the other guy's territory.

Senator Balfour: Mr. Chairman, I see that we have danced around the issue I am going to ask about this evening. I will pose the question as simply as I can. I am sure the witnesses have considered the possibility that what we are, in fact, seeing—or it is possible that we are seeing—is the M stage of a 40-year chess game, the ultimate focus of which, from the Soviet perspective, is the destruction of the North Atlantic Alliance. Would either of you, or both of you, care to comment on that?

Mr. Karber: I will go first and give Professor Jacobsen the last word. I think they have not given up their view that their world would be better if NATO did not exist. They see themselves as a major European power. They have been frustrated at not being treated with legitimacy when they came to the table and wanted to influence events in post-war Europe, that they were seen as a pariah as opposed to a player, despite the fact that many in western Europe would argue that they did not deserve to be at the table, not because they were not big, but because they were not well behaved.

Today, if you asked Gorbachev—and I think he would answer honestly—about the future, he would say that he would like to see the world in the year 2000 to be without nuclear weapons, to be without blocs and without stationed forces in Europe, either Soviet, American, Canadian or British.

As admirable as those objectives are, you could have two variations under those three conditions. One variant would be a Europe that is extremely stable, in which people are economically cooperating and political disputes are, essentially, resolved through political and juridical processes. The other variant with those three same objectives would be a Europe in which the Soviet Union is the biggest and last conventional power, with the Americans and Canadians gone home and nuclear weapons no longer being relevant. When an issue comes up between Eastern and Western Europe, the Soviet Union would bring that power to the bargaining table, not necessarily by invading, but, as the commercial goes that we have on television in the United States, when so and so speaks, the other guys listen, just because they are big and brutish.

[*Traduction*]

Aussi la véritable question de savoir jusqu'où va la doctrine tient à ce que le professeur a appelé les orientations du théâtre d'opérations; c'est-à-dire que les Soviétiques ont encore la capacité d'appliquer une stratégie de défense globale, mais sans aller jusqu'à envahir une région, par exemple l'Europe centrale, ce que nous ne souhaitons pas.

Il semble que la doctrine s'implante, mais il faut compter un certain nombre d'années pour appliquer la restructuration, tout dépendant de l'entraînement, des plans établis par les officiers et de la structure nécessaire pour y donner suite.

Les Soviétiques eux-mêmes créent beaucoup d'incertitude quant à l'ampleur des moyens nécessaires pour repousser un envahisseur et à partir de quel point une capacité de défense peut devenir un moyen d'invasion.

Le sénateur Balfour: Monsieur le président, je vois que nous avons tourné autour de la question que je vais poser ce soir. Je le ferai aussi simplement que possible. Je ne doute pas que les témoins ont songé qu'il se pourrait que nous soyons en train d'assister à l'étape finale d'une partie d'échecs qui aurait duré 40 ans et dont l'enjeu suprême, du point de vue soviétique, serait la destruction de l'Alliance de l'Atlantique-Nord. Est-ce que l'un d'entre vous ou tous les deux avez quelque chose à dire à ce sujet?

M. Karber: Je parlerai d'abord et je laisserai ensuite le mot de la fin au professeur Jacobsen. Je pense que les Soviétiques continuent de croire que le monde serait mieux si l'OTAN n'existait pas. Ils se considèrent comme une grande puissance européenne. Ils estiment ne pas avoir été traités de façon légitime lorsqu'ils se sont présentés à la table des négociations pour influencer les affaires européennes après la guerre. Ils se plaignent d'avoir été traités en parias plutôt que comme des intervenants légitimes. Mais en Europe occidentale beaucoup soutiendraient que les Soviétiques n'ont pas mérité le rôle qu'ils réclament, non pas parce qu'ils ne sont pas une grande puissance mais à cause de leur attitude.

Aujourd'hui si vous posiez la question à M. Gorbatchev, je pense qu'il répondrait en toute honnêteté qu'il souhaite que le monde de l'an 2000 soit débarrassé des armes nucléaires, qu'il n'y ait plus de blocs ni de forces armées stationnées en Europe, qu'elles soient soviétiques, américaines, canadiennes ou britanniques.

Si admirables que soient ces objectifs, deux possibilités découlent de ces trois conditions. Dans le premier cas il pourrait y avoir une Europe extrêmement stable caractérisée par la coopération économique, et où les différends politiques seraient essentiellement réglés par voie politique et juridique. Selon l'autre hypothèse, toujours d'après les trois mêmes objectifs, l'Union soviétique serait la plus importante et la dernière puissance en armements classiques en Europe, les Américains et les Canadiens se seraient retirés puisque les armements nucléaires ne seraient plus utilisés. En cas de différends entre l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest, l'Union soviétique amènerait cette dernière à la table des négociations, mais pas nécessairement en l'envahissant, comme le dit la publicité télévisée aux États-Unis, lorsque quelqu'un parle l'autre partie écoute, parce que son vis-à-vis est important et brutal.

[*Text*]

So you can say that Gorbachev would like to get rid of NATO and not necessarily make him a bad guy. That is his built-in view.

I think we dismantle NATO at our own peril. If you have this beautific vision of Europe, you are still going to need a NATO. If NATO did not exist and you had this arms-controlled Europe, a stable Europe, you would need, in the West, an organization that combined the assets of the Western powers to do three things: One is that they would need combined verification so that everybody was contributing and seeing and sharing what the Soviets were observing.

Second, your own forces are controlled so you need a higher military command to make sure that we are not building up or violating the agreement that we signed. Third, verification is only as good as the ability to enforce it. One would need some kind of super-national organization to be able to enforce that agreement if the other side violated it.

If NATO did not exist, I think we would have to invent it just to be able to have an arms-controlled Europe. I think it is very much in our interest to safeguard the alliance and to do everything possible to protect and husband it, recognizing that its role does not change or become irrelevant in a stable and peaceful Europe.

The Chairman: Thank you, Mr. Karber. You were promised the last word, Professor Jacobsen.

Professor Jacobsen: I empathize with the thought that "We dismantle NATO at our own peril". I am quite sure that in Moscow they are saying, "We dismantled the Warsaw Pact at our own peril". I wonder whether or not we or Moscow would have much chance or choice. I think the two are in effect being dismantled. If you look at the Warsaw Pact, there is no question that some units more than others have been effectively integrated into the Soviet command structure. But if you look at the Warsaw Pact as a whole, then, in effect, there are only two members left in the Warsaw Pact, Czechoslavakia and East Germany, if you want to go to some small extreme.

Mr. Karber also talked about whether Europe would be extremely stable. In mulling over the point, I think it is inevitable that eastern Europe will be extremely unstable. The interesting point is that I believe Germany has now decided that it is in its interest as much as Moscow's to limit that instability or limit the consequence of that instability.

One hears a lot of talk about 1992 regarding the European Economic Community, a date when barriers are going down. This is another element that was the subject of dispute in Bonn previously. In effect, NATO has been an alliance dominated by the United States, with the U.K. as its errand boy. It has been an Anglo-American domination. Germany has always felt compelled to accept that leadership. I think you are seeing a profound change today where that is no longer acceptable. There is going to be an evolution towards a structure where you have two fundamental pillars—a North American and Anglo-Saxon or a North American and a European. I think

[*Traduction*]

On peut donc dire que Gorbatchev aimerait se débarrasser de l'OTAN sans pour autant passer pour un malveillant. C'est certainement son point de vue.

Je pense que si nous démantelons l'OTAN nous le ferons à nos risques et périls. Malgré cette vision idyllique de l'Europe, l'OTAN demeurera nécessaire. Si l'Alliance n'existait pas et qu'il y avait un contrôle des armements en Europe, une Europe stable, il faudrait tout de même à l'Ouest une organisation qui regrouperait les ressources des puissances occidentales afin de pouvoir faire trois choses: premièrement, il faudrait pouvoir procéder à une vérification conjointe afin de s'assurer que chacun apporte sa contribution et pour être en mesure de voir et de partager le fruit des observations des Soviétiques.

Deuxièmement, vos propres forces sont contrôlées, de sorte qu'il faut un commandement militaire plus élevé pour s'assurer que nous n'augmentons pas nos forces ou que nous ne violons l'accord qui a été signé. Troisièmement, la vérification ne vaut pas plus que les moyens mis en œuvre pour l'appliquer. Il faudrait une organisation supranationale qui soit capable de faire respecter l'accord en cas de violation.

Si l'OTAN n'existait pas, je pense qu'il faudrait l'inventer uniquement pour être en mesure d'assurer le contrôle des armements en Europe. Aussi je pense qu'il est de notre intérêt de sauvegarder l'Alliance, de faire tout ce que nous pouvons pour la protéger et l'entretenir, puisqu'elle continuerait d'avoir un rôle à jouer dans une Europe stable et pacifique.

Le président: Merci, monsieur Karber. Professeur Jacobsen, on vous a laissé le mot de la fin.

M. Jacobsen: Je souscris au point de vue selon lequel nous démantèlerions l'OTAN à nos propres risques et péril. Je suis certain que les Soviétiques se disent aussi qu'ils ont démantelé le Pacte de Varsovie à leurs risques et péril. Je me demande si les Soviétiques ou nous-mêmes aurions beaucoup de chance ou le choix. Je pense que les deux organisations sont en train d'être démantelées. Dans le cas du Pacte, il ne fait pas de doute, que certaine unités plus que d'autres ont été intégrées à la structure de commandement soviétique. Mais en ce qui concerne l'ensemble du Pacte de Varsovie, on peut dire à la limite qu'il n'en subsiste que deux membres, la Tchécoslovaquie et l'Allemagne de l'Est, dans une moindre mesure.

M. Karber s'est demandé si l'Europe pourrait devenir tout à fait stable. À bien y penser, je crois qu'il est inévitable que l'Europe de l'Est devienne extrêmement instable. Le point intéressant est que l'Allemagne a décidé qu'il y va de son intérêt autant que de celui de Moscou de limiter l'instabilité ou d'en limiter les conséquences.

On parle beaucoup des négociations en vue de la création de l'Europe économique de 1992 et de l'abolition des barrières. La question a déjà fait l'objet d'un litige à Bonn. En fait, l'OTAN est une alliance dominée par les États-Unis dont le garçon de courses était le Royaume-Uni. Il s'agissait d'une domination anglo-américaine. L'Allemagne s'est toujours sentie obligée d'accepter ce leadership. Les changements profonds qui se produisent actuellement font que cette situation est devenue inacceptable. Les choses sont évoluer vers une structure comptant deux piliers fondamentaux, un nord-américain et anglo-saxon ou un nord-américain et européen. Il s'agit là d'un élément de

[*Text*]

that is one element of current dynamics. Another element is that Germany is reacquiring a more traditional role of domination over central or middle Europe, which I believe is a profound change.

I have not actually read Mr. Karber's document, but I very eagerly asked for a copy of it. He said it would be very useful to you. I am just completing a gargantuan project on the strategic power between the U.S.A and the U.S.S.R. which consists of some 56 chapters, and a lot of people are involved. I am leaving you with some copies of a short overview that I did on strategic policies and the evolution of Soviet perceptions since 1945. The other document I have here is a piece by Mary FitzGerald, who is now with the Washington Office of the Hudson Institute. She is working with General Bill Odum, and I would say she is the finest specialist specifically on what the Ogarkov evolution stood for. There is also a piece on new thinking in the Soviet Union. That is chapter 25b in this huge project.

I also have a third document which I believe is particularly à propos by Jacob Kipp of the U.S. Army's new Soviet Studies Centre. They have a special Soviet Studies Research Division at Fort Leavenworth, Kansas on the Soviet military doctrine, conventional military forces and the scientific technical revolution in military affairs. Unfortunately, you cannot have this copy because we are just putting it into its final form. But I will leave with you with my short review, Mary FitzGerald's document, and, if you wish, I will pass on Jacob Kipp's document later. Between these different sources, I think you will have a very good basis on which to—

The Chairman: If you would make that available to Gregory Wirick, he will see that the committee members have access to it.

Thank you, gentlemen. For over two hours you have held the interest of your audience and from looking at some of those in front of me, I am wondering whether they want me to wind the meeting up now. I think I am going to do so, in any event. You have been very interesting and very informative along the exact line that we expected from you. Thank you very much.

We will reconvene at 7 o'clock one week from tonight, Tuesday, the 16th.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

la dynamique actuelle. L'autre élément est que l'Allemagne est en train de retrouver un rôle de domination traditionnelle en Europe centrale. Il s'agit là, selon moi, d'un changement profond.

Je n'ai pas encore pris connaissance du document de M. Karber mais j'ai insisté pour en avoir une copie. Il a dit que ce document vous serait très utile. Je mets justement la touche finale à un projet gargantuesque sur la puissance stratégique impliquant les États-Unis et l'URSS. L'ouvrage compte 56 chapitres et a nécessité le travail d'un personnel nombreux. Je vous laisse des copies d'un bref survol que j'ai effectué au sujet des politiques stratégiques et de l'évolution de la position des Soviétiques depuis 1945. Il s'agit d'un court résumé. L'autre document que j'ai ici a été rédigé par Mary FitzGerald, qui travaille actuellement au bureau de Washington du Hudson Institute. Elle travaille avec le général Bill Odum, et je dirais qu'elle est la meilleure spécialiste, en particulier en ce qui concerne l'évolution Ogarkov. Il y a également un chapitre nouveau sur l'Union soviétique, le chapitre 25b.

J'ai également un troisième document très à propos signé par Jacob Kipp du nouveau centre d'études soviétiques de l'armée américaine. Les Américains possèdent une division spéciale d'études soviétiques à Fort Leavenworth (Kansas) qui effectue des travaux sur la doctrine militaire soviétique, les forces militaires classiques et la révolution technique scientifique dans le secteur militaire. Je ne peux malheureusement pas vous en donner une copie car nous procédons actuellement à la mise en forme finale du document. Je vous laisse mon court résumé, le document de Mme Mary FitzGerald et si vous le voulez je vous enverrai plus tard le document de Jacob Kipp. Vous trouverez dans ces sources une très bonne base . . .

Le président: Si vous voulez donner les documents à M. Gregory Wirick, il verra à ce que les membres du Comité puissent en prendre connaissance.

Merci, messieurs. Votre auditoire vous a suivi pendant plus de deux heures et, à voir ceux qui se trouvent en face de moi, je me demande s'ils souhaitent que je mette fin tout de suite à la séance. Quoi qu'il en soit c'est ce que je vais faire. Vous avez été très intéressant et vous nous avez fourni des renseignements très utiles, comme nous nous y attendions. Merci beaucoup.

Nous nous réunirons de novueau à 19 heures dans une semaine, le mardi 16.

La séance est levée.

APPENDIX "ND-2"

GORBACHEV AND THE SOVIET MILITARY

A SUBMISSION TO THE SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE ON NATIONAL DEFENCE

DAVID R. JONES

Western speculation continues as to the impact on the Soviet military establishment of Mikhail Gorbachev's dual program of *perestroika* and *glasnost'*. While most analysts agreed that Marshal N. V. Ogarkov had been ousted from his position as Chief of the General Staff in September 1984 as result of an unsuccessful bid for increased military funding, observers like Jeremy Azrael of RAND insisted this was only one event in an ongoing and "remarkable civil-military debate over the magnitude and urgency of Soviet military requirements." They further argued that there remains "a large disparity between the ambitions and aspirations of the high command and Gorbachev's near-term priorities—both internationally and domestically."

Recent events, including Ogarkov's full retirement in October 1988, and S.F. Akromeev's resignation as Chief of the General Staff in that December, may be interpreted as further evidence of such conflict. Nonetheless, other analysts have remained less convinced of the reality of civil-military strife in the USSR. They point out instead that the Soviet military has good reason to support the subsequently implemented program of economic renewal.

Indeed, in his writings both before and after his unexpected "lateral transfer" to the postion of Commander of the Western Theater in September 1984, Orgakov himself has stressed the importance of modernizing the economy and closing any technological gap between the USSR and the West.

AVENUES OF MILITARY RESTRUCTURING

Whatever the merits of arguments about the Soviet Union's alleged civil-military strife, long-time observers of that state's military affairs can discern a number of avenues along which Gorbachev is seeking to "restructure" the military. This process involves (1) implementation of a military doctrine that has been radically revised to account for recognition of the fact that nuclear weapons are too destructive to be used : "rationally" in any major conflict, and that conventional arms, along with those based on "new physical principles," have acquired both enhanced capabilities and importance; (2) a foreign policy that recognizes this fact and therefore stresses the need to avoid war, reduce tensions and promote disarmament in the name of achieving "reciprocal security"; (3) a repopulating of

ANNEXE «ND-2»

GORBATCHEV ET L'ORGANISATION MILITAIRE SOVIÉTIQUE

PRÉSENTATION À L'INTENTION DU COMITÉ SPÉCIAL DU SÉNAT SUR LA DÉFENSE NATIONALE

DAVID R. JONES

L'Occident continue de se perdre en conjectures sur les incidences qu'aura le programme à deux volets (*perestroïka* et *glasnost*) de Mikhaïl Gorbatchev sur l'organisation militaire soviétique. Même si la plupart des analystes se sont entendu pour dire que le maréchal N.V. Ogarkov a été forcé de quitter son poste de chef de l'état-major général en septembre 1984 après avoir demandé sans succès des crédits militaires supplémentaires, il est des observateurs comme Jeremy Azrael, de la société RAND, qui ont soutenu que cela n'était qu'un épisode dans le cadre plus vaste du formidable débat que se livrent sans cesse les secteurs militaire et civil au sujet de l'ampleur et de l'urgence des besoins des forces armées soviétiques. Ils affirmaient en outre qu'il existe toujours un écart considérable entre, d'une part, les ambitions et les aspirations du haut commandement et, d'autre part, les priorités à court terme qu'a fixées M. Gorbatchev, que ce soit à l'échelle nationale ou internationale.

Des événements récents, dont la mise à la retraite définitive d'Ogarkov, en octobre 1988, ainsi que la démission d'Akhromeev, le nouveau chef de l'état-major général, en décembre 1988, peuvent être interprétés comme des preuves supplémentaires de ce conflit. Quoi qu'il en soit, d'autres analystes ne sont toujours pas convaincus de l'existence d'une lutte entre les secteurs militaire et civil en U.R.S.S. Ils font observer que l'organisation militaire a, au contraire, tout lieu d'appuyer le programme de relance économique qui a été mis en œuvre.

Ogarkov lui-même a fait ressortir, dans des écrits datant d'avant comme d'après sa «mutation latérale» surprise au poste de commandant du théâtre occidental en septembre 1984, la nécessité de moderniser l'économie soviétique et de combler l'écart technologique entre l'U.R.S.S. et l'Occident.

MOYENS DE RESTRUCTURER LES FORCES MILITAIRES

Quel que soit le bien-fondé du raisonnement concernant le présumé conflit militaro-civil en Union soviétique, il reste néanmoins que des observateurs qui s'intéressent depuis longtemps à cet État discernent certains moyens par lesquels Gorbatchev cherche à «restructurer» l'organisation militaire. Ce processus comprend 1) l'application d'une doctrine militaire qui a été révisée en profondeur afin de tenir compte de la reconnaissance du fait que les armes nucléaires sont trop destructrices pour qu'on puisse, «rationnellement», y avoir recours dans un conflit important et que les armes classiques, ainsi que celles conçues à partir de «nouveaux principes physiques», ont acquis une importance et des capacités accrues, 2) une politique extérieure qui admet ce fait et qui insiste, par conséquent,

the high command that ensures support for the new military doctrine and initiatives in foreign policy; (4) a determine effort to switch much-needed human and material resources away from the military for new emphasis on the art of conducting active defensive operations in both the military press and in maneuvers; and (6) an organizational restructing of the Armed Forces to meet the revised demands that Gorbachev and his colleagues expect them to meet in the new era.

This is not the place to examine the collapse of the somewhat similar program initiated by Nikita Khrushchev in the 1950s, or the prosperity enjoyed by the Soviet military during the first decade of Leonid Brezhnev's rule, with Azreal has dubbed the military's "golden age." Suffice to say that in retrospect, analysists agree that the military prospered after Krushchev's fall, that its prosperity began to wane in 1976, and that discussions of this decline have focussed on the issues of doctrine, detente, the productive use of manpower and other resources, the personnel of the high command, and the modernization and possible restructuring of the Armed Forces in a period of rapid technological and social change. For this reason, these same themes represent appropriate categories for discussing the present stage of Gorbachev's emerging program of military *perestroika*.

"NEW THINKING" ON FOREIGN POLICY AND MILITARY DOCTRINE

At the 27th Party Congress in February 1986 Gorbachev stressed that the superpowers must recognize the necessity for "mutual security." He since has spelled out the broader ethnic of this "new thinking" in his celebrated volume *Perestroika*. "It's my conviction," he wrote, "that the human race has entered a stage where we are all dependent on each other. No country or nation should be regarded in total separation from another, let alone pitted against another. That's what our communist vocabulary calls internationalism and it means promoting universal human values." Meanwhile, a degree of practical *glasnst* has been introduced into foreign and military affairs by such measures as the establishing of an air-traffic control centre in the Far East to avoid a repetition of the KAL 007 tragedy, the opening to foreign inspection of the Krasnoiarsk radar facility, the acceptance of intrusive verification procedures for the Euromissile treaty, the expanded opportunities provided for Western observation of Warsaw Pact maneuvers, and so on.

A consideration of the degree of idealism versus political calculation in such statements and actions need not enter this discusison. Neither need we examine in detail the course of international relations since Gorbachev became general secre-

sur la nécessité de prévenir la guerre, de réduire les tensions et de promouvoir le désarmement au nom de la «sécurité réciproque», 3) le «repeuplement» du haut commandement, pour que soit garanti l'appui de la nouvelle doctrine militaire ainsi que des initiatives dans le domaine de la politique étrangère, 4) des efforts résolus en vue de puiser chez les militaires les ressources humaines et matérielles dont on a grand besoin pour favoriser la croissance économique, 5) une attention renouvelée à l'art de mener des opérations de défense active, tant dans la presse militaire que dans les manœuvres proprement dites, et 6) la restructuration de l'organisation des forces armées afin que celles-ci soient en mesure de satisfaire au cours de l'ère qui s'ouvre aux nouvelles exigences qui leur ont été imposées par Gorbatchev et ses collègues.

Nous ne proposons pas d'examiner l'échec d'un programme assez ressemblant, que Nikita Khrouchtchev avait lancé pendant les années cinquante, ni la prospérité qu'ont connue les militaires au cours de la première décennie du régime de Leonid Brejnev, que Azreal a qualifiée d'âge d'or. Qu'il suffise de mentionner que, rétrospectivement, les analystes s'entendent pour dire que les forces militaires ont connu, après le départ de Khrouchtchev, une période de prospérité qui a commencé à diminuer en 1976 et que la doctrine, la détente, l'utilisation efficace des effectifs et d'autres ressources, le personnel du haut commandement ainsi que la modernisation des forces armées et leur restructuration éventuelle en pleine période d'évolution technologique et sociale accélérée ont été au cœur des discussions sur ce déclin. Ces mêmes thèmes constituent des catégories de sujets appropriées dans le cadre de l'examen de l'étape actuelle du programme Gorbatchev de *perestroïka* militaire.

«CONCEPTION NOUVELLE» DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE LA DOCTRINE MILITAIRE

En février 1986, lors du 27e Congrès du Parti, Gorbatchev a souligné le fait que les superpuissances doivent reconnaître la nécessité de la «sécurité mutuelle». Il a depuis expliqué bien clairement la morale générale de cette «nouvelle conception» dans son célèbre livre intitulé *Perestroïka*. Il y écrit, entre autres, qu'il a la conviction que la race humaine est arrivée à un stade de son évolution où chacun dépend des autres; aucun pays, aucune nation, ne doit être considéré tout à fait indépendamment des autres et encore moins être opposé à d'autres. C'est ce qu'on appelle de l'internationalisme, en langage communiste, et cela signifie la promotion des valeurs humaines universelles, dit-il encore dans son livre. Entre-temps, une mesure de *glasnost* pratique a été injectée dans les affaires étrangères et militaires, notamment par la création d'un centre de contrôle de la circulation aérienne en Extrême-Orient, afin d'éviter que ne se reproduise une tragédie comme celle du KAL 007, ainsi que l'ouverture de l'installation radar de Krasnoïarsk aux étrangers, à des fins d'inspection, l'adhésion au principe des vérifications sur place dans le cadre du traité sur les euromissiles, la multiplication des possibilités offertes auc Occidentaux d'observer les manœuvres des forces du Pacte de Varsovie, etc.

Il n'y a pas lieu, ici, de chercher à établir la part d'idéalisme par rapport aux calculs politiques qui sous-tendent pareilles déclarations et mesures. Il n'est pas non plus nécessaire d'examiner en détail l'évolution des relations internationales depuis

tary to admit that Soviet policy has become much more sophisticated, conciliatory and decisive, especially on issues like arms control, Afghanistan, and other regional crises (e.g., Angola, Cambodia). Rather, for our purposes it is enough to note in passing that while Western leaders find it increasingly difficult to convince their publics of the reality of any Communist "threat," the Soviet leader and his supporters hope for real political and material advantages from his "new" course. In addition, we should also stress that the initiative is not Gorbachev's alone, and that the way for it has been prepared by an ongoing revision of military doctrine that has picked up speed after 1976.

There is also no need to recount the details of this change or the ongoing Western dispute as to whether or not it results from a continuous process begun in the mid-1960s. The important point is that after Marshal Viktor Kulikov's call for more attention to conventional war in 1976 and Brezhnev's Tula speech renouncing attempts at achieving strategic (that is, nuclear) superiority in January 1977, these two themes came to dominate Soviet doctrinal writings. By 1981 Konstantin Chernenko was explicitly denouncing nuclear war as an "irrational" means of pursuing policy and Marshal Ogarkov, Kulikov's successor as Chief of the General Staff, was calling attention to a new scientific-technical "revolution" in military affairs based on the enhanced capabilities of conventional weaponry, and the promise offered by those based on "new physical principles." As for a nuclear conflict, by 1984 the same Ogarkov argued that the destructive power and the existing nuclear arsenals meant they "negated" each other in terms of military utility, and by 1985 he even seemed to be suggesting that the fact of his "negation" had made a major, systemic, East-West conflict impossible in modern conditions.

In that same year Ogarkov's colleagues on the General Staff, M.A. Gareev, officially relegated the views of Marshal V.D. Sokolovski and the thinkers of the 1950s-1960s to the historical dust-bin of military theory, and once again called attention to the contemporary value of the teachings of the early Bolshevik military thinker, Mikhail Frunze, on conventional warfare and the economic basis of military power. Since 1976, Soviet military spokesmen also had frequently stressed that their responses to Western moves, SDI included, would be "sufficient" for maintaining parity. This laid a basis for Gorbachev's proclamation of a doctrine of "sufficient defense" at the 27th Party Congress in early 1986. Since then, military spokesmen—beginning with such prominent figures as Ogarkov's successor, Marshal S.F. Akhromeev—have taken up Gorbachev's term and maintained that their new doctrine is the most important revision in Soviet military thought since the late 1920s.

l'accession de Gorbatchev au poste de Secrétaire général pour reconnaître que la politique soviétique est beaucoup plus raffinée, conciliante et ferme qu'elle ne l'était, surtout sur des questions comme le contrôle des armements, l'Afghanistan et d'autres crises régionales (en Angola et au Cambodge, par exemple). Il suffit, aux fins de notre discussion, de noter en passant que les dirigeants occidentaux trouvent de plus en plus difficile de convaincre la population de leur pays de l'existence d'une réelle «menace» communiste, tandis que le dirigeant soviétique et ses partisans espèrent tirer des avantages politiques et matériels tangibles de cette «nouvelle» voie. Nous devrions en outre signaler que cette initiative n'est pas l'œuvre de Gorbatchev seul et que le terrain avait été préparé par une révision suivie de la doctrine militaire qui s'était accélérée après 1976.

Il n'est pas utile non plus d'entrer dans le détail de cette évolution ni de parler du débat qui a cours en Occident pour établir si cette évolution découle ou non d'un processus entrepris vers le milieu des années soixante. Ce qu'il importe de savoir, c'est que, par suite de l'appel qu'a lancé en 1976 le maréchal Victor Kulikov en faveur d'une plus grande attention à la guerre classique et du discours de Brejnev à Toula, dans lequel il renonçait à sa quête de supériorité stratégique (lire nucléaire) en janvier 1977, ces deux thèmes ont fini par dominer les écrits soviétiques à caractère doctrinal. En 1981, Constantin Tchernenko dénonçait explicitement la guerre nucléaire, qu'il qualifiait de moyen «irrationnel» d'appliquer la politique, et le maréchal Ogarkov, successeur de Kulikov au poste de chef de l'état-major général, attirait l'attention sur une nouvelle «révolution» scientifique et technique dans les affaires militaires, révolution ayant pour point de départ les capacités accrues des armes classiques ainsi que les possibilités qu'offraient les armes conçues à partir des «nouveaux principes physiques». En ce qui a trait à la possibilité d'un conflit nucléaire, Ogarkov soutenait en 1984 que la puissance destructrice de l'arsenal nucléaire dont disposait chacun des deux camps était telle que l'utilité militaire de l'un et l'autre s'annulait et, en 1985, il a même semblé laisser entendre que cette «annulation» rendait impossible un grave conflit Est-Ouest généralisé dans le monde moderne.

En 1985 toujours, M. A. Gareev, collègue du maréchal Ogarkov à l'état-major général, a officiellement relégué aux oubliettes de l'histoire de la théorie militaire les vues du maréchal V.D. Sokolovski et des théoriciens des années cinquante et soixante pour attirer de nouveau l'attention sur l'intérêt contemporain des enseignements du théoricien militaire des jeunes années du bolchévisme, Mikhaïl Frunze, sur la guerre classique et sur les fondements économiques de la puissance militaire. Depuis 1976, les porte-parole des forces armées soviétiques avaient souvent fait remarquer que leurs réactions aux mesures prises par les Occidentaux, y compris l'I.D.S., seraient «suffisantes» pour maintenir la parité. Ils venaient de jeter les bases de la doctrine de la «défense suffisante» qu'a exposée M. Gorbatchev au début de 1986, lors du 27e Congrès du Parti. Depuis lors, les porte-parole des forces militaires, en commençant par des personnages aussi éminents que le successeur du maréchal Ogarkov, le maréchal S.F. Akhromeev, ont adopté la terminologie de Gorbatchev et soutenu que leur nouvelle doc-

The novelty of this "new thinking" in military affairs lies in the facts that spokesmen like Rear Admiral G. Kostev now demand only a "reasonable sufficiency" of military power, and during 1987 began rejecting the traditional Soviet offensive modes of combat. Thus Minister of Defense Dmitri Yazov asserted in October 1987 that Soviet doctrine now "considers the defense as the main form of military operations"—a statement that most would have found inconceivable only a year earlier. The model appears to be the "active defensive" actions and counter-offensive waged during the Kursk Operation of 1943, a style of defensive warfare that many Western analysts seemingly find difficult to comprehend. Nonetheless, while it still remains to be seen how Soviet weapons' acquisitions, force levels and deployments will alter to match the new doctrine, the emphasis on the transition from defense to offense in recent maneuvers, as well as the growing discussion of the engineering problems of defensive positions and of 'fortified regions," suggest that major changes in operational and tactical style are indeed in the works.

In the past, the elucidation of the "military-technical" side of military doctrine has been left to the specialists of the general Staff. But since the 27th Party Congress of 1986, another significant aspect of the new doctrinal discussions is the role played by civilian experts. They have been at the forefront in arguing that Soviet actions and force postures in the past have contributed to the insecurity of the West and, by evoking Western responses, in the long run proved counterproductive where Soviet security is concerned. When this aspect of "reciprocal security" is added to the proposition that nuclear war in fact would be a nuclear catastrophe from which no one would emerge victorious, civilians like Andrei Kokoshkin have maintained that the maintenance of large, standing, general-purpose forces are no longer necessary. Their justification, he argues, was that a later mobilization of reserves would be difficult if not impossible in the chaos of a nuclear conflict. But with this last no longer a serious possibility, the need for large, peacetime conventional forces has disappeared. Or, as one of the other civilians puts it, once the USSR had achieved nuclear parity with the United States, "the need has fallen away to compensate for the nuclear advantage of the West in nuclear arms."

In this regard, the issue of *Kommunist* for January 1988 carried an article that reduced the proability of a Western attack to zero, while other civilians have condemned the "tank mentality" of the high command and demanded a "zero option" on tanks in Central Europe. While many soldiers no doubt dispute such views, Kokoshkin at least works closely with General V. Larionov, a lecturer at the Academy of the General Staff. As a result, these opinions have played a signfi-

trine est le fruit de la plus importante modification de la pensée militaire soviétique depuis la fin des années vingt.

La nouveauté de cette «nouvelle conception» des affaires militaires vient de ce que des porte-parole comme le vice-amiral G. Kostev n'exigent maintenant qu'une puissance militaire «raisonnable et suffisante» et qu'en 1987 ils ont commencé à rejeter les méthodes de combat traditionnelles soviétiques, axées sur l'offensive. Le ministre de la Défense d'Union soviétique, Dimitri Yazov, a déclaré en octobre 1987, que la doctrine soviétique fait maitenant de la défense l'élément clé des opérations militaires, affirmation qui aurait été inconcevable même une année plus tôt. On semble s'être inspiré des mesures de «défense active» et de contre-offensive employées durant l'opération de Koursk, en 1943, et qui correspond à un style de guerre défensive que de nombreux analystes occidentaux semblent trouver difficile à comprendre. Toujours est-il que, même s'il reste à voir comment les Soviétiques modifieront leurs acquisitions d'armes, leurs niveaux de forces ainsi que le déploiement de celles-ci pour tenir compte de la nouvelle doctrine, l'importance accordée au passage de la défensive à l'offensive, observée lors de manœuvres récentes, ainsi que le débat grandissant que soulèvent les problèmes techniques que posent les positions défensives et les «régions fortifiées» donnent à penser que de grands changements sont effectivement en train de s'opérer dans le style opérationnel et tactique des Soviétiques.

Dans le passé, on a laissé aux spécialistes de l'état-major général le soin d'élucider le côté «militaro-technique» de la doctrine militaire. Toutefois, depuis le 27e Congrès du Parti, tenu en 1986, les nouvelles discussions sur la doctrine comportent un autre élément important, à savoir le rôle des experts civils. Ces derniers ont été parmi les premiers à affirmer que l'insécurité en Occident est attribuable en partie aux mesures prises par les Soviétiques ainsi qu'à la position adoptée par les forces soviétiques dans le passé et que, compte tenu des réactions occidentales, elles ont fini par aller à l'encontre du but recherché en ce qui a trait à la sécurité de l'U.R.S.S. Si l'on combine cet élément de «sécurité réciproque» à l'idée que la guerre nucléaire serait en fait une catastrophe nucléaire qui ne ferait que des perdants, on trouve des civils, comme Andrei Kikoshkin, qui ont soutenu qu'il n'est plus nécessaire de maintenir de grosses forces permanentes polyvalentes. Selon lui, leur raison d'être était le fait qu'il serait difficile, voire impossible, de mobiliser les forces de réserve dans le chaos provoqué par une guerre nucléaire. Or, les risques d'un tel conflit n'étant plus très grands, la nécessité de disposer de forces classiques nombreuses en temps de paix a disparu ou, comme d'autres civils l'ont dit, une fois que l'U.R.S.S. a atteint la parité nucléaire avec les États-Unis, la nécessité de compenser l'avantage dont jouit l'Occident sous le rapport des armes nucléaires n'existe plus.

À ce propos, le numéro de janvier 1988 de *Kommunist* contenait un article dans lequel la probabilité d'une attaque occidentale était perçue comme nulle, tandis que d'autres civils ont condamné la «mentalité axée sur les chars» du haut commandement et exigé l'application d'une «option zéro» à l'égard des chars dans le centre de l'Europe. Bien des militaires trouvent certainement à redire à de tels propos, mais Kokoshkin entretient au moins des rapports étroits avec le général V. Larionov,

cant part in recent military-political thinking and the reappraisal of the value of major garrisons abroad that has permitted Gorbachev to announce that his final goal is the elimination of any military presence abroad. The implications of such views on recent Soviet policies will be considered below, but we should note here that the new "defensive," described by some civilians as "non-provocative," doctrine is still far from a final formulation.

DOCTRINAL IMPLICATIONS FOR ECONOMIC *PERRESTROIKA*

Most observers believe the adoption of this docrine of sufficiency is closely connected with efforts to decrease military funding—at least for the foreseeable future. By January 1989 Moscow indeed had admitted that defense expenditures contributed to its budgetary defecits, and announced a cut of 14.2 percent in that aspect of spending. But unfortunately, to date no Soviet spokesman or economist has announced the exact amount allocated to armed forces in the past, although they have indicated that the Central Intelligence Agency's figure of 15 to 17 percent of GNP is roughly accurate. Nonetheless, even military spokesmen have been far from blind to the significance of this issue.

In October 1987, for example, Chief of the General Staff Akhromeev himself alluded to the introduction of "a radical reform of the price-setting mechanism" that would have major implications for Soviet defense spending and permit comparisons to the outlays made by NATO. Such a reform, however, may be only the tip of a much larger iceberg. Indeed, as indicated above, Ogarkow's change of posts in 1984 in part may have reflected his continued advocacy of greater military funding *as well as* economic and technical measures to revivify the Soviet economy. In any case, other military men seem to have accepted that the two goals cannot be pursued simultaneously . In his book on Frunze, for example, Gareev set the theoetical basis for later statements about "reasonsable sufficiency." He thus stressed that "military theory must strive constantly to limit the resources devoted to military purposes strictly to what is absolutely necessary so that defense becomes reliable but, at the same time, not too heavy a burden on the state."

The implications of these and other statements are that the military—at least for the moment—have recognized the need for devoting a greater share of resources to economic renewal as a means of ensuring future military power and therefore, perhaps reluctently, they have accepted the need to scale back their own immediate demands. Here a parallel exists between Gorbachev's Soviet Union of the 1980s-1990s and Imperial Russia of the 1880s-1890s. Then Sergel Witte, another proponent of economic modernization, cut military spending drastically in an effort to support his program of industrialization and railway construction. At that time, the soldiers grumbled but never thought of using their power to force a change of

conférencier à l'Académie de l'état-major général. Par conséquent, ces opinions ont joué un rôle important dans la pensée militaro-politique récente ainsi que dans la réévaluation de l'utilité des grandes garnisons outre-mer qui avaient permis à Gorbatchev d'annoncer qu'il avait pour objectif ultime de réduire à zéro la présence militaire soviétique outre-mer. Il sera question plus loin des incidences de telles opinions sur les politiques soviétiques de ces temps derniers, mais il conviendrait d'ores et déjà de noter que la nouvelle doctrine de défense «à caractère défensif», que certains civils disent «non provocatrice», est encore loin d'être formulée dans sa forme définitive.

RÉPERCUSSIONS DE LA DOCTRINE SUR LA *PERESTROIKA* ÉCONOMIQUE

La plupart des observateurs estiment que l'adoption de cette doctrine du «caractère suffisant» est étroitement liée aux efforts visant à réduire les dépenses militaires, du moins pour un avenir prévisible. En janvier 1989, Moscou avait en effet admis que les dépenses militaires ont contribué à ses déficits budgétaires et a annoncé une réduction de 14,2 p. 100 à l'égard de ce chapitre de dépenses. Malheureusement, aucun porte-parole ou économiste soviétique n'a encore fait connaître le montant exact qui a été affecté aux forces armées dans le passé, même si l'on a laissé entendre que le chiffre de 15 à 17 p. 100 du PNB, avancé par l'Agence centrale de renseignements (CIA) est à peu près exact. Même les porte-parole militaires sont parfaitement conscients de l'importance de cette question.

Le chef de l'état-major général, M. Akhromeev, avait lui-même fait allusion, en octobre 1987, à une «réforme radicale du mécanisme de fixation des prix», qui aurait des répercussions importantes sur les dépenses militaires soviétiques et qui permettrait d'établir des comparaisons avec les dépenses faites par l'OTAN. Pareille réforme ne saurait cependant être que la pointe de l'iceberg. En effet, comme cela a été mentionné plus tôt, la réaffectation de M. Ogarkov en 1984 pourrait s'expliquer en partie par le fait qu'il a constamment prôné l'augmentation des dépenses militaires *ainsi que* des mesures économiques et techniques visant à ranimer l'économie soviétique. En tout cas, d'autres militaires semblent avoir accepté que ces deux objectifs ne puissent être poursuivis simultanément. Gareev, par exemple, a établi dans son livre sur Frunze le fondement théorique des déclarations futures sur le caractère «raisonnable et suffisant», faisant observer que la théorie militaire doit constamment viser à limiter les ressources consacrées aux activités militaires au minimum absolument nécessaire, pour que la défense soit fiable sans cependant constituer un fardeau trop lourd pour l'État.

Ces déclarations ainsi que d'autres ont eu pour effet de faire reconnaître aux militaires, du moins pour le moment, la nécessité de consacrer une plus grande part des ressources à la relance économique afin de garantir la puissance militaire dans l'avenir. Par conséquent, ceux-ci ont reconnu, peut-être à contrecœur, la nécessité de réduire l'ampleur de leurs propres exigences pour l'immédiat. Il y a un parallèle à faire entre l'Union soviétique des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, sous le régime Gorbatchev, et la Russie impériale des années 1880 et 1890. A cette époque, Sergei Witte, un autre partisan de la modernisation économique, avait réduit les dépenses militaires de façon draconienne en vue de soutenir son programme

policy. As nationalist-patriots and good Party members, today's military men are liable to do likewise. For as Marxist-Leninists they can have no doubt that military power rests on economic power, and that the high technology required by tomorrows weaponry requires an economic base very different from that provided thus far by the Stalinist command model. So even assuming the development of serious discontent in the defense establishment, and despite Western theories of Party-military conflict, Gorbachev is not likely to have serious difficulty with the Ministry of Defense unless his enemies there can unite in an alliance with some major opposition faction within the Party's civilian leadership.

PERESTROIKA IN THE HIGH COMMAND

For the moment, the chances of such an alliance (even assuming such an opposition faction indeed exists) have diminished as a result of the fourth aspect of our analysis. For while the military-economic aspects of military *perestroika* are vitally important, they are only one element of a much larger program. Equally striking have been the changes in the personnel holding the top positions in all aspects of the Soviet administration, the defense establishment included. Army General P.G. Lushev's replacement of Marshal V.G. Kulikow as Commander-in-Chief of the Warsaw Pact in early February 1989 completes a process that, since June 1984, has been all of the then existing top 44 command positions in the Soviet military establishment change hands at least once, often twice, and some three times. The positions in question included all the top 16 in the Ministry of Defense, all four commanders of the groups of Soviet forces in Eastern Europe, the admirals of all four fleets and the Caspian Flotilla, the chiefs of all 16 military districts, the commanders of the Leningrad Naval Port, of the Troops of the Far East, and of the Moscow Air Defense District. Indeed, if the other three, recently created "theater of military operations" (TVD) commanders are included to make up the present total of 47 top positions, Ogarkov's departure from the Western Theater means only two positions have retained the occupants of 1984-1985.

As noted, this turnover in personnel parallels similar developments in all spheres of Soviet life. Yet it is especially striking when compared to the average annual rate of five changes from 1953 to 1984. Further, while the latest changes may reflect deliberate policy, the process began long before Gorbachev came to power. While in part it merely reflects the high rate of attrition by death and illness among the aging officers who had served Brezhnev, and the promotions occasioned by the creation of three new TVDs, it also clearly reflects official dissatisfaction with the military's handling of such incidents as the Rust affair of May 1987. The tempo of change

d'industrialisation et de construction de chemins de fer. A l'époque, les militaires avaient maugréé mais n'avaient jamais pensé à exercer leur pouvoir pour imposer une modification de la politique. En bon nationalistes-patriotes et membres du Parti, les militaires soviétiques d'aujourd'hui feront vraisemblablement de même. En effet, selon la doctrine maxiste-léniniste, il ne doit faire aucun doute pour eux que la puissance militaire repose sur la puissance économique et que la haute technologie dont on a besoin pour fabriquer les armes de demain exige une base économique très différente de celle qu'a procurée jusqu'ici le modèle de commandement stalinien. Alors, même en présumant une poussée de mécontentement grave dans l'organisation militaire et en dépit des théories occidentales selon lesquelles le parti et les forces militaires seraient en conflit, il est peu probable que M. Gorbatchev ait maille à partir avec le ministère de la Défense soviétique, à moins que ses ennemis se liguent avec quelque groupe d'opposition important au sein de la direction civile du Parti.

LA PERESTROIKA DANS LE HAUT COMMANDEMENT

Pour le moment, les chances qu'une telle alliance (en supposant qu'il existe réellement un groupe d'opposition) puisse voir le jour ont diminué en raison des événements dont nous allons maintenant traiter dans la quatrième partie de notre analyse. En effet, même si les aspects militaire et économique de la *perestroïka* militaire revêtent une importance cruciale, ils ne constituent qu'un élément d'un programme beaucoup plus vaste. Les changements survenus dans les postes de commande de tous les secteurs de l'administration soviétique, y compris la défense, sont tout autant frappants. La nomination au début de février 1989 du général P.G. Lushev au poste de Commandant en chef des forces du Pacte de Varsovie en remplacement du maréchal V.G. Kulikov met un terme à un processus en vertu duquel l'ensemble des 44 plus hauts postes de commande de l'appareil militaire soviétique ont changé de titulaires au moins une fois, souvent deux fois et parfois même trois fois depuis juin 1984. Les postes en question comprennent les 16 postes les plus élevés au ministère de la Défense, les quatre commandants des groupes soviétiques stationnés en Europe de l'Est, les amiraux de quatre flottes et de la flottille caspienne, les chefs des 16 districts militaires, les commandants du port naval de Leningrad, des troupes de l'Extrême-Orient, et du district de défense aérien de Moscou. En fait, si on inclut les trois autres postes de commandant des «théâtres d'opérations militaires» récemment créés, on obtient un total de 47 positions de direction qui sont maintenant détenues par de nouvelles personnes. Le départ d'Ogarkov du théâtre de l'Ouest signifie que seulement deux titulaires ont conservé leur poste depuis 1984-1985.

Comme on l'a mentionné, ce roulement du personnel militaire survient en même temps que d'autres changements semblables s'effectuent dans tous les secteurs de la société soviétique. Néanmoins, ce renouvellement des cadres militaires est particulièrement étonnant quand on le compare aux cinq changements qui ont été en moyenne observés chaque année entre 1953 et 1984. De plus, même si les dernières nominations peuvent sembler constituer des gestes délibérés, ce processus a été enclenché bien avant que Gorbatchev n'accède au pouvoir. Tous ces changements peuvent s'expliquer simplement par le fort taux d'attrition en raison de décès et de maladies enregis-

may now slow, but recent events (e.g., Akhromeev's resignation as chief of the General Staff, but not from public life, after Gorbachev's force reductions in December 1989) suggests we may well witness further changes.

In any case, since at least March 1985 Gorbachev has directly influenced this repopulating of the command structure, and it cannot be considered apart from the introduction of *perestroika* into the Armed Forces. By appointing Dmitri Yazov as his new Defense Minister in mid-1987, Gorbachev both flouted the etiquette of military seniority and served notice that *perestroika* was now a serious factor in Soviet military life. Equally important, the hierarchy Yazov heads is staffed by a new generation of tough, operational commanders, many of whom have had a hand in the Afghan war. But while they have been blooded there, and while they privately may be ambivalent about a withdrawal without victory, these newcomers bore no responsibility for the initial decision to intervene. In itself, this factor undoubtedly helped Gorbachev win military support for his program of disengagement and withdrawal from that unhappy conflict, and it may also be an important one in helping him introduce further military reforms.

DEMOKRATATSIIA AND *GLASNOST* IN THE MILITARY

Nonetheless, there are indications that the military is not uniformly enthusiastic about all aspects of the Gorbachev program. On the surface, the soldiers' commitment to *perestroika* has been proclaimed publicity, as in Defense Minister Yazov's Order No. 290 of 1987 November. "Today, the Armed Forces are living through an important stage of their development," he told his men on the 70th anniversary of the October Revolution. "*Perestroika*, which now is being implemented in the nation, also is being carried out in the army and fleet. It continues hand in hand with an affirmation of the course towards raising vigilance and combat readiness, and of the quality of combat and political training . . . ." Chief of the General Staff Akhromeev reiterated this point in *Trud on 21 February 1988. Here he defended *perestroika* on the grounds that it was necessary to thwart and rebuff "imperialisms military preparations."

If *perestroika* in this form seemingly is embraced warmly, at least in public, its handmaidens—*glasnost'* and *demokratizatsiia*—had a chillier reception. Real "democratization" would not be greeted enthusiastically in any regular military establishment, and the attitude of officials in the Ministry of Defense to even such phenomena as the appearance of unofficial organizations of returned Afghan veterans can well be

tré parmi les officiers vieillissants qui ont servi sous Brejnev et par les promotions accordées à la suite de la création de trois nouveaux théâtres d'opérations militaires, mais ils constituent aussi un indice clair d'un mécontentement officiel vis-à-vis de la façon dont les militaires ont agi lors d'incidents comme l'affaire Rust de mai 1987. Ces changements peuvent dorénavant se faire à une vitesse plus lente, mais des événements récents (comme le fait qu'Akhroneev ait démissionné de son poste de chef d'état-major tout en continuant à s'occuper d'affaires publiques après les réductions des forces annoncées par Gorbatchev en décembre 1989) laissent croire que nous pourrions bien assister à d'autres changements.

De toute façon, depuis au moins mars 1985, Gorbatchev a exercé une influence directe sur ce renouvellement des structures de commandement et ces bouleversements ne peuvent être considérés isolément de l'application de la *perestroïka* au sein des forces armées. En faisant de Dmitri Yazov son nouveau ministre de la Défense au milieu de 1987, Gorbatchev a à la fois passé outre au principe de l'ancienneté militaire et fait savoir à tous que la *perestroïka* constituait dorénavant un facteur important dans la vie militaire soviétique. Ce qui est tout aussi important, c'est que les hommes que Yazov dirige constituent une nouvelle génération de commandants endurcis dont de nombreux ont servi lors de la guerre afghane. Même s'ils ont été initiés à leur métier là et qu'ils peuvent en privé faire état de sentiments ambivalents concernant le retrait de l'armée sans qu'il y ait eu victoire, ces nouveaux venus n'ont aucune responsabilité vis-à-vis de la décision initiale d'intervenir dans ce pays. En lui-même, ce facteur a sans aucun doute aidé Gorbatchev à gagner l'appui des militaires à son programme de désengagement et de retrait de ce malheureux conflit, et il pourrait aussi se révéler un outil important pour lui faciliter la réalisation d'autres réformes militaires.

LA *DEMOKRATIZATSIIA* ET LA *GLASNOST* DANS LES MILIEUX MILITAIRES

Néanmoins, des indices nous montrent que les militaires ne sont pas tous aussi enthousiastes à l'égard de tous les aspects du programme de Gorbatchev. Les soldats ont en apparence proclamé publiquement leur volonté d'appliquer la *perestroïka* comme le démontre l'ordonnance nº 290 de novembre 1987 du ministre de la Défense, Dmitri Yazov. «Aujourd'hui, les forces armées franchissent une importante étape de leur développement,» a-t-il déclaré à ses troupes le jour du 70e anniversaire de la Révolution d'octobre. «La *perestroïka*, qui est maintenant mise en oeuvre dans tout le pays, l'est aussi au sein de l'armée et de la marine. Ce processus va de pair avec l'affirmation de notre désir d'accroître notre vigilance et notre aptitude au combat, ainsi qu'avec la qualité de la formation militaire et politique(. . .), a rappelé le chef d'état-major Akhromeev dans *Trud* le 21 février 1988. Il y a alors défendu la *perestroïka* parce qu'il était nécessaire de contrecarrer et de repousser les «préparatifs militaires des sociétés impérialistes».

S'il semble que cet aspect de la *perestroïka* reçoive un accueil chaleureux, du moins en public, ses manifestations concrètes—la *glasnost* et la *demokratizatsiia*—n'ont pas obtenu un appui aussi enthousiaste. D'ailleurs, une «démocratisation» réelle ne recevrait un accueil favorable dans aucun appareil militaire régulier et l'attitude des dirigeants du ministère de la Défense à l'égard de ce processus peut être facilement imagi-

imagined. Its officials thus undoubtedly breathed a sigh of relief when the Komsomol took such groups under its wing in November 1987. As for "democratization" in the context of active service, its limits were set recently in March 1988 by Colonel V. Manilov in *Kommunist Vooruzhennykh sil.* While he accepted that this was part of the process of *perestroika* in the Armed Forces, and that it "created a welcome environment for raising in every way the educational role of the military collective," Manilov went on to stress that "the key" to military "democratization" remained "the universal *confirmation* of *strict regulation order*" (emphasis in original).

Meanwhile, the extent to which *glasnost'* has turned the spotlight on the military's deficiencies is unprecedented. Quite apart from major events like the Air Defense forces' failure in the Rust affair, numerous articles have demanded that the armed forces be "restructured" so as to eradicate such long-standing problems as alcoholism and drug addiction, the brutalization of recruits, national inequalities, the boredom, routine, and the other aspects that are notorious for demoralizing military life. Indeed, the new "openness" has even permitted mention of Soviet atrocities and publication of the accounts of those who witnessed soldiers murdering civilians in Afghanistan. The military's dissatisfaction with this trend was clear from Yazov's recent public comments. Appearing on television in early 1988, he lamented that articles, one of which he termed "an obscenity," appearing in journals like *Ogonek* and *Literaturnai gazeta* were encouraging disrespect for the military, undermining discipline in young recruits, and no longer instilling the proper sense of patriotism. In taking up these cudgels, the Defense Minister thus clearly served notice that the military, like other conservative elements in the Party-government hierarchy, had firm ideas about the amount of *glasnots'* suitable for the present-day Soviet Union. That which strengthens the armed forces and improves "combat readiness" will be welcomed, but the military seems to be far from ready to have the darker sides of its life discussed by its own members, let alone mere civilians.

This is evident from the other comments in the military press. If, for example, the Ministry of Defense's newspaper *Krasnaia zvezda* can be quite scathing in descriptions of poor training and sloppy weapons' maintenance, other reports tell of subordinate officers (let alone enlisted men and NCOs) being reprimanded for providing the authorities with information on their superiors' illegal actions, corruption, or simple incompetence. But as with attempts to introduce a real spirit of initiative into the military organism, the authorities often seem uncertain as to just how much internal *glasnost* can be tolerated. As first Deputy Minister of Defense, Army General P. Lushev, noted in March 1987, "criticism is not respected in all military units, and criticism from below is expressed cautiously, in the form of timid suggestions."

née, même pour des phénomènes comme les associations officieuses d'anciens combattants qui reviennent de la guerre afghane. Ces dirigeants ont donc sans aucun doute poussé un soupir de soulagement lorsque le Komsomol a placé ses groupes sous sa protection en novembre 1987. Pour ce qui est de la «démocratisation» dans le contexte de l'armée active, ses limites ont été récemment fixées (en mars 1988) par le colonel V. Manilov dans *Kommunist Vooruzhennykhsil.* Même s'il a reconnu que cette politique s'inscrivait dans le cadre du processus d'application de la *perestroïka* au sein des forces armées, et qu'elle «créait un climat propice à accroître le rôle éducatif du corps militaire», Manilov a poursuivi en soulignant que «la clé de la démocratisation» de l'appareil militaire demeurait «le maintien général de l'ordre établi» (le soulignement était présent dans la version originale).

Entre-temps, la *glasnost* a permis de faire ressortir comme jamais auparavant les lacunes du système militaire soviétique. Indépendamment d'événements importants comme les ratés des forces aériennes de défense dans l'affaire Rust, de nombreux articles ont exigé que les forces armées soient «restructurées» de manière à éliminer pour de bon d'éternels problèmes comme l'alcoolisme et la toxicomanie, les traitements brutaux infligés aux recrues, les injustices nationales, l'ennui, la routine et les autres aspects de la vie militaire qui ont un effet démoralisateur notoire. En effet, cette nouvelle «transparence» a même permis la mention d'atrocités soviétiques et la publication de comptes rendus de personnes qui avaient assisté à l'assassinat de civils afghans par des soldats. Les commentaires publics récents du ministre Yazov témoignent clairement du mécontentement des militaires à l'égard de cette tendance. Lors d'une apparition à la télévision au début de 1988, il s'est plaint que des articles—dont l'un qu'il a appelé «une obscénité»—paraissant dans des revues comme *Ogonek* et *Literaturnaia gazeta* encouragent les gens à manquer de respect envers les militaires, affaiblissent la discipline chez les jeunes recrues et ne permettent plus l'éclosion d'un sain sentiment patriotique. En lançant cette attaque, le ministre de la Défense a ainsi clairement signifié que les militaires, comme les autres éléments conservateurs de la hiérarchie du parti gouvernemental, avaient une idée claire du type de *glasnost* qui convien tà l'Union soviétique d'aujourd'hui. Celle qui permet de renforcer les forces armées et de mieux les préparer au combat sera bien accueillie, mais les militaires ne semblent pas être du tout prêts à voir les aspects les plus sombres de leur vie être discutés par leurs propres membres, que dire alors des simples civils.

Cela semble évident dans les autres commentaires formulés par la presse militaire. Ainsi, le journal du ministère de la Défense, *Krasnaia zvezda*, peut être assez cinglant dans ses descriptions des lacunes de la formation et des négligences dans l'entretien des armes, mais d'autres rapports parlent d'officiers subalternes (que dire des simples soldats et des sous-officiers) qui ont été réprimandés pour avoir transmis aux autorités des renseignements sur les actions illégales, le degré de corruption ou la simple incompétence de leurs supérieurs. Comme dans le cas des tentatives visant à susciter un véritable esprit d'initiative au sein de l'appareil militaire, les autorités semblent souvent ne pas trop savoir exactement quelle dose de *glasnost* peut être tolérée. Comme le premier sous-ministre de la Défense, le général P. Lushev, l'a fait remarquer en mars

Apart from defining the limits of healthy *glasnost* within the armed forces *per se*, Soviet soldiers long seemed worried that it may weaken generally the ideological commitment to a world view of continuous conflict between the camps of "socialism" and "imperialism." This worry would seem to have been behind the comments of Yazov and Akhromeev just quoted, and it has been even more explicit in the comments of leading figures of the Main Military Administration, the ideological watchdog of the Armed Forces. Its deputy chief, Colonel General Dmitri Volkogonov, for example, once felt the need to stress that earlier assessments of the military threat posed by "imperialism" were still valid. He also asserted that the USSR continues to support "those nations who conduct a just struggle for social and nationalist liberation" in the Third World. A short time later, he defended the Afghan intervention in the original manner of 1979 and insisted that this action "was not a mistake. It was the fulfillment of our duty."

Yet such statements hardly accorded with the developing implications of Gorbachev's "new thinking" in international affairs, and Volkogonov subsequently was transferred to the post of chief of the Military-Historical Institute. There he began a two-volume biography of Stalin that is to appear in 1989, and otherwise turned his attention to articulating the new defensive doctrine and the need "to revitalise detente and establish in international relations the principles of peaceful co-existence between states with different social systems.» For with the prevention of a world conflict now the overriding priority, Soviet authors no longer laud their "internationalist" duty to aid "struggles for national liberation," whatever their sympathies.

Further, despite the irritation occasionally expressed by its leadership, the military establishment has not remained immune from the prevailing atmosphere of reform. Writing on the occasion of "The Day of the Soviet Armed Forces" in *Pravda* on 23 February 1989, Defense Minister Yazov admitted that "much is new." In particular, he noted the growing "consolidation of spiritual intimacy between officers and conscripts," the "open days" when the general public was permitted to enter military bases and inspect equipment, the expanded efforts to teach Russian to other nationalities, and the nomination of a number of senior officers as candidates in the elections for the new Congress of Soviets.

Indeed, Yazov expressed himself as being especially enthusiastic about the last development since they were especially suitable given their determination "to defend the fatherland and to resolve effectively and purposefully serious socio-economic and ecological problems and the conduct of military-patriotic education." Writing in *Izvestiia* on the same occa-

1987, «la critique n'est pas appréciée dans toutes les unités militaires et celle provenant des niveaux inférieurs est souvent exprimée d'une manière prudente, sous la forme de timides suggestions».

Mise à part la question même de l'établissement de limites à une saine *glasnost* au sein des forces armées, les soldats soviétiques semblent s'inquiéter depuis longtemps que ce processus puisse affaiblir de façon générale la théorie du perpétuel conflit mondial entre le camp du «socialisme» et celui de «l'impérialisme». Cette inquiétude semble ressortir en filigrane dans les commentaires de Yazov et d'Akhromeev que nous venons tout juste de citer, et est encore plus explicite dans les commentaires des principaux dirigeants de l'Administration militaire principale, le gardien de l'idéologie des forces armées. Son chef adjoint, le colonel-général Dmitri Volkogonov, a par exemple déjà senti le besoin de souligner que les évaluations antérieures de la menace militaire posée par «l'impérialisme» demeuraient toujours valables. Il a aussi affirmé que l'URSS continue à appuyer «les pays qui mènent un juste combat en vue de la libération sociale et nationale» au sein du Tiers-Monde. Peu de temps après, il s'est fait le défenseur de la façon dont son pays est intervenu en Afghanistan en 1979 et a souligné que cette action, «n'était pas une erreur. C'était notre devoir».

Cependant, ces déclarations étaient difficilement conciliables avec la nouvelle façon qu'a Gorbatchev d'envisager les affaires internationales et les résultats qu'il commençait à obtenir dans ce domaine; c'est pourquoi Volkogonov a par la suite été muté au poste de chef de l'Institut militaire et historique. C'est là qu'il a entrepris une biographie en deux volumes de Staline qui devrait paraître en 1989 et qu'il a plutôt consacré ses énergies à exprimer clairement la nouvelle doctrine défensive et la nécessité «de revitaliser la politique de détente et d'adopter dans les relations internationales les principes de la coexistence pacifique des États ayant des systèmes sociaux différents». Maintenant que la priorité absolue est la prévention d'un conflit mondial, les auteurs soviétiques ne font plus l'éloge de leur devoir «internationaliste» qui les force à faciliter les «combats en vue de la libération nationale», quels que soient les liens de solidarité qu'ils maintiennent.

De plus, malgré l'irritation parfois exprimée par ses dirigeants, l'appareil militaire n'a pas échappé au vent de réforme qui balaie le pays. Dans un article sur «la journée des forces armées soviétiques» paru dans la *Pravda* du 23 février 1989, le ministre de la Défense, Dmitri Yazov, a admis «qu'il y a beaucoup de nouveau». En particulier, il a signalé «le rapprochement spirituel des officiers et des conscrits,» les «journées portes ouvertes» où le public a été autorisé à pénétrer à l'intérieur des bases militaires et à inspecter l'équipement, les efforts qu'on déploie maintenant afin d'enseigner le russe aux autres nationalités, et la sélection d'un certain nombre de cadres supérieurs comme candidats en vue de l'élection du nouveau Congrès des Soviets.

En fait, Yazov s'est déclaré particulièrement enthousiaste à la suite de ces nominations parce qu'il estimait que ces personnes constituaient un choix tout à fait pertinent étant donné leur volonté «de défendre la mère-patrie, de résoudre d'une manière efficace et pertinente les graves problèmes socio-économiques et écologiques, et de procéder à une éducation militaro-patrio-

sion, Deputy Defense Minister and Commander-in-Chief of the Navy V.N. Chernavin added that in recent years the military's bureaucratic paper work had been cut by 20 percent, and that a renewed emphasis has been placed on developing the initiative of Soviet servicemen so as to allow them "to spread their wings." But while both these and other leaders continue to chronicle the achievements of military *perestroika*, there are continuing signs that their ire over articles that lower the armed forces' prestige has not slackened.

RESTRUCTURING THE ARMED FORCES

Nonetheless, the repopulated command hierarchy described above undoubtedly will bring changes in style, with an increasing emphasis indeed being placed on individual responsibility at all levels. This brings us to the final element of military *perestroika*: the reduction in the size of the armed forces, so as to free funding, manpower and other resources for the economy, and their parallel reorganization in line with a new military doctrine. There are a number of reasons to believe Gorbachev has sought these aims. Apart from comments on reducing the defense burden and the implications of adopting a new "defensive" doctrine, these have included his suggestion that both sides of the Cenral European Front reduce their forces by 500,000 men. After all, nuclear and other aspects of armaments procurement always have consumed many fewer resources than do personnel, and the Soviet leader can best achieve meaningful savings by reductions in military manpower.

At the same time, the thought of further reorganization within the armed forces to achieve these ends can hardly have been welcomed by the professionals. After all, when Gorbachev assumed power the Soviet military establishment had just emerged from the process of its own internal "restructuring" which had been inaugurated as a result of the Brezhnev-Kulikov-Ogarkov doctrinal revision of the late 1970s-early 1980s. Among other things, this had brought the creation of new command entities known as theatres of TVDs. During the "initial period" of any future conflict these were to wage "strategic-operational,"*offensive* campaigns with highly mobile, modern conventional forces that, whenever possible, would seek to neutralize an opponent's nuclear means, or deprive him of the advantage of utilizing them. This reorientation had been achieved only at considerable effort. But suddenly, with the fading of the "war scare" occasioned by President Reagan's rhetoric and programs of 1980-1982 and the proclamation of Gorbachev's "new thinking," this concept of future conflict seemed badly out of step with the doctrine of "defensive operations" that Yazov and others have been proclaiming officially since mid-1987.

Yet given the revitalization of the high command, one result may well be a commitment to some "leaner but meaner" military establishment that will emerge from a period of curtailed military funding as a "high-tech" army on the American model. Such a force undoubtedly will prove costly in the long run, but adoption of this program would allow Gorbachev to

tique des gens». Dans un article paru dans les *Izvestiia* à la même occasion, le sous-ministre de la Défense et commandant en chef de la Marine, V.N. Chernavin, a ajouté que la paperasserie bureaucratique militaire avait été réduite de 20 p. 100 au cours des dernières années et que l'on cherchait dorénavant à développer l'esprit d'initiative des militaires soviétiques de manière à leur permettre «d'élargir leurs horizons». Toutefois, pendant que ces dirigeants et d'autres continuent à faire la chronique de l'application de la *perestroïka* dans les milieux militaires, on perçoit continuellement des signes que la colère qu'ils manifestent à l'égard des articles qui discréditent les forces armées n'a pas diminué.

RESTRUCTURATION DES FORCES ARMÉES

Pourtant, les changements dans la hiérarchie décrits ci-dessus vont sans doute entraîner des modifications de style, l'accent étant désormais placé sur la responsabilité individuelle à tous les niveaux. Ce qui nous amène à l'élément final de la perestroïka militaire: la réduction de la taille de forces armées afin de dégager des fonds, des ressources humaines et autres pour renforcer l'économie et la réorganisation qui suivra selon une nouvelle doctrine militaire. Il existe bien des raisons de croire que ce sont les objectifs poursuivis par Gorbatchev. Outre ce qu'il a dit sur la réduction du fardeau de la défense et sur la portée d'une nouvelle doctrine «défensive», n'a-t-il pas également suggéré que les deux camps qui se font face en Europe centrale réduisent chacun leurs forces de 500 000 hommes. Après tout, l'acquisition d'armes nucléaires et d'autres systèmes d'armes a toujours exigé moins de ressources que le maintien d'effectifs, et c'est en réduisant le personnel militaire que le chef soviétique pourra faire d'importantes économies.

Cependant, il est difficile de croire que les militaires de carrière aient bien accueilli l'idée d'une réorganisation en profondeur des forces armées. Car, au moment où Gorbatchev arrivait au pouvoir, les autorités militaires soviétiques venaient tout juste de faire l'objet d'un processus de restructuration interne a la suite à la révision Brejnev-Kulivok-Orgakov qui s'était déroulée à la fin des années 70 et au début des années 80. Entre autres choses, cette révision avait abouti à la création de nouvelles unités de commandement, les TVD. Pendant la période initiale d'un conflit, ces éléments devaient mener des campagnes offensives «stratégiques et opérationnelles» à l'aide de forces classiques modernes ultra-mobiles qui, dans la mesure du possible, s'efforceraient de neutraliser les moyens nucléaires de l'adversaire, ou de le priver des avantages de leur utilisation. Cette réorientation n'avait été accomplie qu'au prix d'un effort considérable. Puis soudainement, avec l'atténuation des «rumeurs de guerre» occasionnée par les propos et les programmes du président Reagan entre 1980 à 1982 et la proclamation de la nouvelle doctrine de Gorbatchev, ce concept concernant les futurs conflits cadrait très mal avec la doctrine des «opérations défensives» que Yazov et d'autres favorisaient ouvertement depuis le milieu de 1987.

A la suite du remaniement opéré dans le haut commandement, il se peut fort bien que ce soit une direction militaire «réduite mais plus efficace» qui émerge d'une période de compression des budgets militaires pour aboutir à une armée «haute technologie» calquée sur le modèle américain. Il est certain qu'à long terme, une telle réorganisation s'avérera coû-

make cuts at present. In any case, the authorities seem concerned to remove any possible advocates of immediate increased expenditures from positions of influence. For example, after the firing of A.I. Koldunov for his services' failure to intercept the young German pilot Rust and his Cessna, Army General I.M. Tretiak took over the air defense forces. Significantly, he is not a career officer of that service, having previously served as commander-in-chief of the Troops of the Far East and the Defense Ministry's Inspector General. Given the criticism that has been levelled at all aspects of the Air Defense Forces (PVO) since the downing of KAL-007 in 1983, it seems evident that as a combined-arms outsider, Tret'iak will be expected to clean up this service. He also will be expected to see that it adjusts to the new conditions of fiscal stringency, despite the temptations some senior PVO officers might feel to demand their own version of SDI. Similarly Akhromeev, who had long fought any unilateral cuts in the armed forces' strength, found it necessary to resign in the wake of Gorbachev's announced reductions of 7 December 1988.

On that day Gorbachev astonished his listeners by announcing his intention to unilaterally cut his armed forces over the next two years by 500,000 men, 10,000 tanks, 8,500 artillery pieces, and 800 combat aircraft. Thanks to these reductions, the Soviet forces facing NATO in Central Europe are to be reduced by over 5,000 tanks and 50,000 men, which in part are represented by six tank divisions in East Germany, Czechoslovakia and Hungary, with assault and assault-bridging units also being significantly reduced. Particularly significant are pledges that the divisions recalled will be disbanded, and that the tank cuts will include 5,300 of the most modern models. The totality of these and other subsequent reductions are outlined in the attached tables, as are there significance. Here it is enough to note that if the cuts are indeed made, and if the remaining units are reconfigured "defensively" as promised, the possibility of a surprise Soviet/Warsaw Pact attack westwards is reduced almost to nil.

That these reductions are important and substantial cannot be questioned. As the Washington-based BDM Corporation reported to Congress on 14 March 1989, in Central Europe they represent an 8.9 reduction in manpower, a 20 percent cut in tank divisions and a 51 percent cut in tanks. Overall, Gorbachev appears to be cutting the USSR's military manpower by 12 percent, while the reductions in the Warsaw Pact region (Urals to the Atlantic) amount to 10 percent in manpower, 20 percent in tanks, 14.8 percent in artillery systems, and 11 percent in combat aircraft. While this leaves the Soviet Union and its allies still holding a substantial lead in many areas of conventional power, Gorbachev's action nonetheless creates an optimistic environment for the arms reductions talks in Vienna.

Although these steps seem to give life to the newly proclaimed defensive doctrine, they undoubtedly met with opposition from the professional military men. Like Akhromeev, many officers must have argued that this action weakens Mosteuse, mais l'adoption du programme permettrait à Gorbatchev de comprimer immédiatement. Quoi qu'il en soit, les autorités semblent disposées se passer de tout personnage influent qui préconiserait des dépenses immédiates accrues. Par exemple, après le départ de A.I. Koldunov dont les services n'avaient pas réussi à intercepter le jeune pilote allemand Rust et son Cessna, le général d'armée I.M. Tretiak a pris le commandement des forces de défense aériennes. Fait à noter, ce dernier n'a pas fait carrière dans ce service, ayant plutôt été auparavant commandant en chef des troupes de l'Extrême-Orient et inspecteur général du ministère de la Défense. Étant donné les critiques dont ont fait l'objet tous les aspects des forces de défense aériennes (PVO) depuis l'attaque du vol 007 des KAL en 1983, il est probable que la mission d'un «étranger» comme Tretiak sera de mettre de l'ordre dans ce service. Il devra également l'ajuster aux nouvelles conditions nées des compressions budgétaires, même si certains officiers supérieurs des forces sont tentés d'exiger leur propre version du SDI. De même, Akhromeev qui s'était longtemps opposé à toute réduction unilatérale des forces armées, n'a eu d'autre choix que de démissionner après les réductions annoncées par Gorbatchev le 7 décembre 1988.

Ce jour-là, M. Gorbatchev a surpris ses auditeurs en annonçant son intention de supprimer unilatéralement de ses forces armées au cours des deux prochaines années, 500 000 hommes, 10 000 chars et 8 500 pièces d'artillerie et 800 avions de combat. Dans le cadre de ces réductions, les forces soviétiques qui font face à celles de l'OTAN en Europe centrale, perdront plus de 5 000 chars et 50 000 hommes, ces forces étant réparties entre autres dans six divisions blindées stationnées en Allemagne de l'Est, en Tchécoslovaquie et en Hongrie, et incluent également des unités d'assaut et de traversées de cours d'eau. Il faut surtout bien noter que les effectifs des divisions ainsi retirées seront licenciés et que les réductions de chars incluront 5 300 véhicules de modèles récents. Les tableaux annexés énumèrent l'ensemble de ces réductions et d'autres ainsi que leur importance relative. Il vaut aussi la peine de noter que si ces réductions sont effectivement effectuées et que le reste des unités est redéployé «défensivement» comme promis, la possibilité d'une attaque-surprise des forces soviétiques et du Pacte de Varsovie sur l'ouest, est presque réduite à zéro.

Il est indéniable que ces réductions sont à la fois importantes et substantielles. Comme la BDM Corporation de Washington le signalait au Congrès le 14 mars 1989, en Europe centrale, la réduction touche 8,9 p. 100 des effectifs, 20 p. 100 des divisions blindées et 51 p. 100 des chars. Ainsi, Gorbatchev réduirait de 12 p. 100 les effectifs militaires soviétiques pendant que les réductions dans la région du Pacte de Varsovie (de l'Oural à l'Atlantique) touchent 10 p. 100 des effectifs, 20 p. 100 des chars, 14,8 p. 100 de l'artillerie et 11 p. 100 des avions de combat. Bien que l'Union soviétique et ses alliés conservent la suprématie pour de nombreux systèmes d'armes conventionnelles, les mesures Gorbatchev créent néanmoins un climat optimiste en vue des pourparlers qui se déroulent à Vienne.

Si ces mesures semblent être une application directe de la nouvelle doctrine défensive, elles rencontrent sûrement de l'opposition auprès des militaires professionnels. Comme Akhromeev, de nombreux officiers ont dû soutenir que ces mesures

cow's position at the bargaining table since they now cannot be exchanged for concessions from NATO. Even so, by acting unilaterally Gorbachev has made reductions on his own terms that are not governed by an international agreement, and are not subject to intrusive procedures of verification. In addition, his actions have obviously had an impact on Western public opinion, and so increased the pressures on NATO to be flexible at Vienna. And equally important, the Soviet reductions have created an atmosphere in which postponment of the modernization of NATO's tactical nuclear arsenal seems the only prudent political option.

All these measures point to the possibility of an even more fundamental *perestroika* of the basic organization of the Soviet Armed Forces. Since the late 1930s they have existed as a mass army of cadres and conscripts reminiscent of those maintained by the European powers before 1914. As under Khrushchev, there is now talk of abandoning this system and of a radical reorgnization along some other lines. Such a step again has inevitably roused considerable resentment among professional soldiers. Not only have they just absorbed the major reorganization instituted under Ogarkov but, like their Imperial predecessors, they too are wedded to the concept of a mass army as a "national university" inculcating patriotism and guaranteeing the nation's internal cohesion and external security. Symptoms of such dissatisfaction seemed evident from the tone of the above-cited statements of Volkogonov and others, and in Akhromeev's insistence in *Trud* that the new emphasis on conventional war demanded "the corresponding development of the arms of the Armed Forces with a view to *increasing their defense capability* and constantly improving them".

Since that time, however, a debate has erupted over just how this "defense capability" is to be increased. Gorbachev himself set the stage for such discussions at the end of 1987 when he noted that the authorities should examine the whole issue of the draft, and that the length of conscript service "could be changed." This was followed by an article of April 1988 in which Lieutenant Colonel A. Savinkin maintained the existing military system overburdened Soviet society. He therefore suggested abolishing the present draft to make way for "a relatively small, perfectly technically equipped, professionally trained and mainly voluntarily staffed military organization supported by a broad network of local militia formations." In another discussion, which included members of the Main Political Administration of the Soviet Army and Fleet, as well as staff members of the Lenin Military-Political Academy, such alternatives were raised as maintaining only the professional army needed for "high-tech" warfare, a mixed system of professional cadres and militia units, and even of a military based on a territorial militia system. Indeed, some have even suggested that in this last case, each republic would control its own armed forces.

The debate itself generally has been carried out with relatively junior staff officers recommending a smaller, professional force, and more senior military figures defending the merits of the present conscript force. It might have continued

affaiblissent la position de Moscou à la table des négociations puisqu'en retour, on ne peut exiger des concessions de l'OTAN. Les réductions décidées unilatéralement par Gorbatchev n'étant pas le fait d'un accord international, ne sont donc pas sujettes à des procédures de vérification sur place. En outre, ces mesures ayant un effet indéniable sur l'opinion publique occidentale, ont d'une certaine manière forcé l'OTAN à faire preuve de souplesse à Vienne. Chose non moins importante, les mesures soviétiques ont créé un tel climat que l'ajournement de la modernisation de l'arsenal nucléaire tactique de l'OTAN semble être l'unique option politique raisonnable.

Toutes ces mesures laissent entrevoir une nouvelle *perestroïka,* peut-être plus fondamentale encore, dans l'organisation générale des forces armées soviétiques. Depuis la fin des années 30, l'armée était composée de cadres et de conscrits qui rappelaient les organisations militaires européennes avant 1914. Comme à l'époque de Khrouchtchev il est aujourd'hui question d'abandonner ce système et de procéder à une réorganisation radicale selon d'autres principes. Là encore, un tel projet a évidemment soulevé beaucoup d'opposition parmi les militaires de carrière. Non seulement ont-ils simplement encaissé la réorganisation majeure instituée sous Ogarkov, mais tout comme leurs prédécesseurs impériaux, eux aussi sont imbus du concept de l'armée populaire, une sorte «d'université nationale» inculquant le patriotisme et garantissant la cohésion interne de la nation et la sécurité nationale. Un tel mécontentement existerait vraiment si on en juge par le ton des déclarations de Volkogonov et d'autres, ainsi que l'insistance d'Akhromeev dans *Trud,* pour qui le nouvel accent sur la guerre conventionnelle exige «une amélioration correspondante de l'armement des forces armées afin d'accroître leur capacité de défense et de les renforcer sans cesse».

Depuis lors cependant, la question qui se pose est de savoir jusqu'où peut-on accroître cette «capacité de défense». Gorbatchev lui-même a donné le ton à la fin de 1987, quand il a dit que les autorités devaient examiner toute la question de la conscription, et que la durée du service des conscrits pourrait être modifiée. Par la suite, en avril 1988, un article rédigé par le lieutenant-colonel A. Savinkin, soutenait que le système militaire actuel accablait la société soviétique. Il proposait d'abolir le système des contingents et de le remplacer par une «organisation militaire d'assez modeste envergure, bien équipée sur le plan technique, composée de professionnels, surtout des volontaires, organisation appuyée par un large réseau de milices locales». Dans un autre forum qui réunissait des membres de l'administration politique centrale de l'armée et de la marine, de même que des membres du personnel de l'Académie politico-militaire Lenine, on a envisagé de n'entretenir qu'une armée de professionnels exigés par la guerre technologique, ou bien un système mixte de cadres professionnels et d'unités de milice, ou encore une organisation fondée sur un système de milices territoriales. Certains sont allés jusqu'à dire que dans ce dernier cas, chaque république pourrait être responsable de ses propres forces armées.

Dans la poursuite de ce débat, les jeunes officiers étaient en faveur d'une force professionnelle peu nombreuse, pendant que les plus âgés défendaient les mérites du système actuel de contingents. Le débat aurait pu se poursuivre avec plus ou moins

more or less quietly but for the fact that it became an issue during the recent elections. Then a number of generals made maintaining the *status quo* a plank in their campaigns. These were the same soldiers lauded by Defense Minister Yazov in February 1989, but his enthusiasm was doubtless dampened by the resounding defeats they suffered in the recent polling. Such results might well have been expected in such constituencies as the group of Soviet Forces in Germany, where conscripts not surprisingly voted no to conscription.

Even so, the same elections may have been equally harmful to some of the proposed alternative systems. Until the March polling, a number of signs had suggested that Gorbachev, like Khrushchev before him, might be envisaging a return to the mixed cadre/territorial military system put in place by General Gareev's hero M. V. Frunze during his celebrated "military reforms" of 1924. Such a course would accord well with both Gorbachev's general program, its justification by analogy with Lenin's New Economic Policy (NEP), and the still coutious rehabilitation of figures like Nikolai Bukharin and Khrushchev himself. And as noted, this idea has already been suggested as a compromise position during the present debate between proponents of mass and professional armies. While it is still too early to pronounce definitively on this proposition, recent nationalist unrest and the electoral successes scored by many nationalists certainly have given the leadership cause for caution. Indeed, if Chief of the General Staff Mikhail Moiseev is to be believed, the idea of territorial subordination to the republic governments already has been abandoned as "unrealistic" since it would destroy the all-Union or internationalist character of the armed forces. Nonetheless, some other system of mixed cadres/reserves may still be devised and the Soviet military may see the introduction of still more radical measures of *perestroika*.

GORBACHEV AND THE GHOST OF KHRUSHCHEV

In examining Gorbachev's relations with his military, a number of points should be borne in mind. Firstly, the fact is that he is not the first Soviet leader to attempt a fundamental reform of the Soviet system, the military included. This honor belongs to Nikita Khrushchev, who in many ways appears increasingly to be a precursor of the present leader. It is thus not unnatural that those who recall the former's untimely removal from power frequently worry that Gorbachev may go the same way.

Nonetheless, even if Gorbachev is intent on further major efforts at economic, social, political, and military *perestroika*, he has two advantages not available to his predecessor. Firstly, Russia now has a larger and more demanding educated and professional "middle class" than that supporting Khrushchev in the late 1950s, and the elite of today's Party is no longer comprised of Stalinists whose careers are interrwined with the dead dictator. Further, over the last decade this elite has shown a growing recognition of the need fo transforming the Stalinist state in order to ensure the Soviet Union's place on the world stage in the year 2000. So secondly, even if Gorbachev himself is removed, his programs will continue, although

de heurts, mais voilà qu'il a fait surface au cours des dernières élections. Un certain nombre de généraux ont fait du maintien du statu quo un élément de leur campagne électorale. C'était les mêmes soldats que le ministre de la Défense, Yazov, avait vantés en février 1989, mais son enthousiasme a dû être quelque peu tempéré par les défaites retentissantes qu'ils ont subies lors des récentes élections. De tels résultats étaient prévisibles dans certains milieux comme chez les forces soviétiques en Allemagne où les recrues ont voté, il fallait s'y attendre, contre la conscription.

Mais les mêmes élections auraient pu également sonner le glas à quelques-uns des nouveaux systèmes proposés. Jusqu'au scrutin de mars, un certain nombre d'indices laissaient entrevoir que Gorbatchev, tout comme Khrouchtchev, aurait pu envisager de revenir au système mixte cadres/système territorial mis en place par le héros du général Gareev, M.V. Frunze, pendant sa célèbre réforme militaire de 1924. Une telle solution cadrait bien avec le programme général de Gorbatchev, assez semblabe à la Nouvelle politique économique de Lenine, et la réhabilitation toujours prudente de personnages comme Nikolai Bukharin et Khrouchtchev lui-même. Comme on l'a noté, cette idée a déjà été présentée comme une position de compromis au cours du débat entre les partisans de l'armée populaire et les promoteurs de l'armée de métier. Bien qu'il soit trop tôt pour se prononcer définitivement sur cette proposition, l'agitation des nationalistes et les succès électoraux d'un grand nombre d'entre eux ont sûrement donné à réfléchir aux dirigeants. En fait, s'il faut en croire le chef de l'état-major général Mikhaïl Moiseev, l'idée de subordonner des forces territoriales aux gouvernements des républiques a déjà été abandonnée comme étant «irréaliste» puisqu'elle anéantirait le caractère national ou internationaliste des forces armées. Néanmoins, quelque autre système formé de cadres et de réserves pourra être proposé et il se peut que les militaires soviétiques assistent à une nouvelle perestroïka encore plus radicale.

GORBATCHEV ET LE FANTÔME DE KHROUCHTCHEV

En examinant les rapports entre Gorbatchev et l'appareil militaire il convient de se rappeler un certain nombre de faits. D'abord, il n'est pas le premier chef soviétique à tenter une réforme en profondeur du système soviétique, y compris de l'appareil militaire. Cet honneur revient à Nikita Khrouchtchev qui, sous bien des aspects, fait de plus en plus figure de précurseur du chef actuel. Il n'est donc pas étonnant que ceux qui se souviennent du départ précipité de l'ancien chef s'inquiètent que le même sort ne soit réservé à Gorbatchev.

Néanmoins, si Gorbatchev est résolu à poursuivre ses efforts de réforme en matière économique, sociale politique et militaire, il dispose de deux atouts que n'avait pas son prédécesseur. D'abord, il existe en Russie une classe moyenne formée de professionnels instruits plus nombreuse et plus exigeante que celle qui appuyait Khrouchtchev à la fin des années 50, et l'élite du parti n'est plus formée de staliniens dont la carrière était liée à l'ancien dictateur. En outre, depuis une dizaine d'années, cette élite s'est rendue compte qu'il fallait transformer l'état stalinien pour que l'Union soviétique puisse occuper la place qui lui reviendra en l'an 2000. Ainsi, même si Gorbatchev était écarté, ses programmes seraient maintenus, un peu

perhaps at a slower pace and somewhat altered form. And thirdly, Gorbachev's reforms have been introduced somewhat more slowly, and the individual parts are being presented as part of the overarching program of *perestroika*. They therefore do not appear as a series of unconnected and often seemingly unplanned measures, as did Khrushchev's. These factors mean that the Gorbachev program, as compared to Khrushchev's, has much broader support and is much more difficult to attack piecemeal. Indeed, since even military critics recognize the need for economic renewal, their complaints too must be muted by this more general concern. For this and the other reasons outlined, we should not expect the emergence of a specifically "military opposition." This is particularly true if Gorbachev can continue to avoid crises in foreign policy, an area in which Khrushchev was singularly unsuccessful during 1960-1962. And for the same reasons, future *perestroika* in the military structure may demonstrate that Gorbachev has indeed launched the most significant doctrinal revision since the Red Army embraced offensive, mechanized and mobile warfare in the late 1920s.

WESTERN RESPONSES

Policy-makers in the West must accept that, for the moment, Gorbachev has taken the high ground. He has done so for reasons of his own, and those of the substantial section of the Soviet elite that support him. It is near-sighted in the extreme to assume that *perestroika* is the policy of an individual. It was formulated quietly during the last decade of Brezhnev's period of stagnation, began to mature under Yuri Andropov, and has only flowered under the present leader. If it runs into significant difficulties, he may be sacrificed and replaced. But the policies associated with him will continue, even if at a slower pace, simply because they are necessary if the Soviet Union is to enter the 21st century as a major power.

To do so, however, it must abandon its Stalinist mold and liberalize, even if it does not assume a face totally pleasing to the West. Further, as a major power in the international state system, it will continue to be at times a rival to other major powers. Yet relations should be eased, and the West would do well to explore the potential offered by "reciprocal security," and to promote the transformation of the USSR into a state with some respect for the freedoms and individualism we prize—even if this does not guarantee universal peace.

Yet this is no reason to abandon our own armed defense. Nationalist conflicts may yet convulse Eastern Europe, or even the Soviet Union, and make a defense of the West necessary. Similarly, friction elsewhere in the world could posibly involve a East-West conflict that engulfs Western Europe. By strengthening its conventional contribution, Canada can first and foremost help guarantee that any conflict remains non-nuclear. And even if the likelihood of these events remains low, the world is entering a new phase of diplomacy in which *Real-politik* will play an important part. And a Canada that is neutral, that refuses to pay its minimal fee for participation in future negotiations, is a Canada that will rob itself and the world of important opportunities to shape the coming international order.

ralentis peut-être et quelque peu modifiés. En troisième lieu, les réformes de Gorbatchev ont été un peu plus lentes, et leurs composantes sont présentées comme faisant partie de la perestroïka générale. Elles n'apparaissent donc pas comme une série de mesures isolées et non planifiées comme ce fut le cas pour celles de Khrouchtchev. Ce qui veut dire que le programme de Gorbatchev, par rapport à celui de Khrouchtchev, reçoit un appui beaucoup plus large et qu'il est plus difficile d'en attaquer les composantes. En fait, même les critiques militaires admettent la nécessité de réformes économiques, leurs doléances doivent être atténuées en conséquence. Pour cette raison-là et pour les autres, il ne faut pas s'attendre à l'émergence d'une «opposition militaire» distincte. Surtout si Gorbatchev réussit comme il l'a fait jusqu'ici, à éviter les crises en politique étrangère, domaine où Khrouchtchev avait connu des échecs en 1960-1962. Et pour les mêmes raisons, toute réforme plus poussée dans le domaine militaire sera peut-être la preuve que Gorbatchev a réussi à lancer la réforme doctrinale la plus importante depuis que l'Armée rouge avait décidé de devenir offensive, mobile et mécanisée à la fin des années 20.

LES RÉACTIONS DE L'OUEST

Les décideurs politiques de l'Ouest doivent accepter pour l'instant que Gorbatchev a pris les devants. Il l'a fait pour ses propres motifs et pour ceux d'une partie importante de l'élite soviétique qui l'appuie. Il faudrait être myope à l'extrême pour ne pas se rendre compte que la perestroïka n'est pas le fait d'une seule personne. Elle avait été formulée discrètement les dernières années de la période de stagnation de Brejnev, avait commencé à mûrir sous Youri Andropov et s'épanouit sous le chef actuel. Si ce dernier éprouve de graves difficultés, il pourra être remplacé. Mais les politiques qu'il incarne vont continuer, peut-être au ralenti, simplement parce qu'elles sont impératives pour que l'Union soviétique puisse entrer dans le 21e siècle en qualité de grande puissance.

Pour ce faire cependant, elle doit délaisser la rigueur stalinienne et se libéraliser, même si elle ne rassure pas l'Ouest tout à fait. En outre, en sa qualité de puissance majeure internationale, elle continuera de rivaliser avec d'autres grandes puissances. Pourtant les relations devraient être plus faciles et l'Occident ferait bien d'explorer les possibilités de la «sécurité réciproque» et de favoriser la transformation de l'URSS en un État respectueux des libertés individuelles auxquelles nous attachons tant de prix—même si cela n'est pas une garantie de paix universelle.

Pourtant ce n'est pas une raison pour délaisser la défense armée. Des conflits de nationalités pourront agiter l'Europe de l'Est, et même l'Union soviétique, et obliger l'Occident à se protéger. De même, des tensions ailleurs dans le monde pourraient déboucher sur un conflit Est-Ouest qui toucherait l'Europe de l'Ouest. En renforçant ses forces classiques, le Canada pourrait largement contribuer à la non-utilisation des armes nucléaires. Même si la possibilité de tels événements reste faible, le monde entre dans une nouvelle phase de diplomatie où la *realpolitik* jouera un rôle important. Si le Canada reste neutre, s'il refuse de payer le moindre prix pour assurer sa participation à de futures négociations, il se prive lui-même et prive le monde entier d'importants moyens de construire le prochain ordre international.

Overall, the West must frame its responses to Gorbachev within an overall political vision that allows it to share the high ground. It must learn sensitivity to Soviet concerns, avoid threatening formulations, and offer a slow but firm helping hand, especially in the area of technological transfers, to Soviet reformers. In this regard it should avoid dissension in his own ranks by forcing nuclear modernization on unwilling allies, an act that will only create further openings for Gorbachev's often audacious diplomacy and further increase Eastern insecurities. Rather, by recognizing the legitimacy of the Warsaw Pact, it should seek to create an European order through which the two existing alliances can be transformed in political allies with enough common interests to overcome the threats that may spring up elsewhere around the globe. By maintaining its commitments, Canada can help make this a reality.

Russian Micro-Project
Dalhousie University

25 April 1989

En somme, l'Occident, en préparant ses réponses à Gorbatchev, doit s'inspirer d'une vision politique globale qui lui permettra de jouer un rôle de premier plan. Il doit apprendre à connaître les préoccupations soviétiques, il doit éviter les formules menaçantes et offrir aux réformateurs soviétiques, une aide prudente mais réelle, surtout dans le domaine des transferts technologiques. Pour ce faire, il doit éviter de créer des dissensions internes en forçant des alliés récalcitrants à moderniser leur armement nucléaire, geste qui ne pourra que créer de nouvelles occasions pour l'audacieuse diplomatie de Gorbatchev et accroître l'insécurité de l'Est. Au contraire, en reconnaissant la légitimité du Pacte de Varsovie, il devrait s'efforcer de créer un ordre européen qui permettrait aux deux alliances de devenir des alliés politiques, ayant suffisamment d'intérêts communs pour surmonter les dangers qui surgiraient de par le monde. En maintenant ses engagements, le Canada peut contribuer à l'émergence de cet ordre.

Micro-projet russe
Université Dalhousie

Le 25 avril 1989

TABLE 1

CUTS IN THE ARMED FORCES AND MILITARY BUDGETS OF THE WARSAW TREATY COUNTRIES

States	Troop reduction	Tanks	APCs	Guns and mortars	War planes	Military budget cut	Notes
Bulgaria	10,000	200	—	200	20	12%	5 naval ships cut
Czechoslovakia	12,000	850	165	—	51	15%	Division and regiment tactical exercises cut by 50%. Live ammo. practice firing cut by 25% - 30%
GDR	10,000	600	—	—	50	10%	
Hungary	9,300	251	30	430 *	9	17%	*including 180 antitank weapon (ATWs)
Poland	15,000	—	—	—	—	From 7.7% to 5.5% of state budget	
Romania	—	—	—	—	—	—	
WTO total (without USSR)	56,300	1,901	195	630 *	130		*including 180 ATWs
USSR in Europe	240,000	10,000	—	8,500	800	14.2%	A 19.5% cut in equipment and weaponry production
WTO total in Europe	296,300	11,901	195	9,130 *	930		*including 180 ATWs
USSR in Asia	200,000	—	—	—	—		
USSR in the South	60,000	—	—	—	—		
WTO total	556,300	11,901	195	9,130 *	930		*including 180 ATWs

Moscow News (1989), No. 12, p. 8.

TABLEAU 1

RÉDUCTIONS DES FORCES ARMÉES ET DES BUDGETS MILITAIRES DES PAYS DU TRAITÉ DE VARSOVIE

États	Réduction d'effectifs	Chars	VTT	Canons et mortiers	Avions	Réduction du budget militaire	Notes
Bulgarie	10,000	200	—	200	20	12%	Suppression de cinq unités navales
Tchécoslovaquie	12,000	850	165	—	51	15%	Réduction de 50% des exercices tactiques au niveau de la division et du régiment. Réduction de 25 à 30% des exercices avec munitions de combat.
RDA	10,000	600	—	—	50	10%	
Hongrie	9,300	251	30	430	9	17%	*Incluant 185 armes antichars (AAC)
Pologne	15,000	—	—	—	—	De 7,7 à 5,5% du budget national	
Roumanie	—	—	—	—	—	—	
OTV, total (sans l'URSS)	56,300	1,901	195	630 *	130		*Incluant 180 AAC
URSS en Europe	240,000	10,000	—	8,500	800	14,2%	Réduction de 19% de la production d'armes et de matériel
OTV, total en Europe	296,300	11,901	195	9,130 *	930		*Incluant 180 AAC
URSS en Asie	200,000	—	—	—	—		
URSS dans le Sud	60,000	—	—	—	—		
OTV, total	556,300	11,901	195	9,130 *	930		*Incluant 180 AAC

Moscow News (1989), n° 12, p. 8.

TABLE 2

CENTRAL EUROPE: FOCUS OF GORBACHEV REDUCTIONS

	CENTRAL EUROPE	ATLANTIC TO URALS (WARSAW TREATY ORG.)	SOVIET UNION
MANPOWER CUTS	50,000 (8.9%)	240,000 (10%)	500,000 12%
DIVISION CUTS	6 TDs (20%)	— —	— —
TANKS	5,300 CUT (51%)	10,000 CUT (20%)	— —
ARTILLERY	? ?	8,500 CUT (14.8%)	— —
COMBAT AIRCRAFT	160 ?	800 CUT (11%)	— —
	• MOST SPECIFIC DETAIL: — UNITS — LOCATION — TIMING • OMG IDENTIFICATION • GORBACHEV IS DOING IT EXACTLY LIKE WE WOULD WANT HIM TO	• PUBLISHING OF WTO DATA BASE • AMBIGUITY IN: — UNITS — TYPES OF EQUIPMENT — SUBSEQUENT DISPOSITION	• 14.2% DEFENSE SPENDING CUT • WITHDRAWAL OF 75% OF ASSETS IN MONGOLIA • HIGH UNCERTAINTY IN: — WEAPONS MODERNIZATION — PRODUCTION LEVELS — ARMAMENT TOTALS — UNIT RESTRUCTURING — DRAFT SYSTEM — MD ORGANIZATION — CIVILIAN AUTHORITY OVER MCD

BDM Submission to House Armed Services Committee, 14/3/89

TABLEAU 2

EUROPE CENTRALE : PRINCIPALES RÉDUCTIONS DE GORBATCHEV

	EUROPE CENTRALE	DE L'ATLANTIQUE À L'OURAL (ORG. DU TRAITÉ VARSOVIE)	UNION SOVIÉTIQUE
EFFECTIFS	50 000 (8,9%)	240 000 (10%)	500 000 (12%)
DIVISIONS	6 DB (divisions blindées) (20%)	— —	— —
CHARS	RÉDUCTION DE 5 300 (51%)	RÉDUCTION DE 10 000 (20%)	— —
ARTILLERIE	(?) (?)	RÉDUCTION DE 8 500 (14,8%)	— —
AVIONS DE COMBAT	160 (?)	RÉDUCTION DE 800 (11%)	— —
	• DÉTAILS IMPORTANTS : — UNITÉS — ENDROITS — DÉLAIS • IDENTIFICATION DU GMO (GROUPE DE MANOEUVRE • GORBATCHEV FAIT PRÉCISÉMENT COMME NOUS LE VOULIONS	• PUBLICATIONS DES DONNÉES DE L'OTV • IMPRÉCISIONS: — UNITÉS — TYPES D'ÉQUIPEMENT — DISPOSITIONS SUBSÉQUENTES	• RÉDUCTION DE 14,2% DES DÉPENSES DE DÉFENSE • RETRAIT DE 75% DES FORCES DE MONGOLIE • DÉTAILS TRÈS INCERTAINS: — MODERNISATION DES ARMES — NIVEAUX DE PRODUCTION — ARMEMENTS, TOTAUX — RESTRUCTURATION DES UNITÉS — RÉGIME DE CONSCRIPTION — ORGANISATION PAR DISTRICT MILITAIRE — SUPRÉMATIE DES AUTORITÉS CIVILES SUR LES AUTORITÉS MILITAIRES

WITNESSES—TÉMOINS

From BDM Corporation, McLean, Virginia:
Mr. Phillip A. Karber, Senior Vice-President.

From Carleton University:
Prof. Carl Jacobsen, Political Science.

De la BDM Corporation, McLean, Virginie:
M. Phillip A. Karber, premier vice-président.

De l'Université Carleton:
Prof. Carl Jacobsen, sciences politiques.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on

National Defence

Chairman:
The Honourable HENRY D. HICKS

Tuesday, May 16, 1989

Issue No. 3

Consideration of matters relating to national defence, namely, Canada's land forces

WITNESS:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la

Défense nationale

Président:
L'honorable HENRY D. HICKS

Le mardi 16 mai 1989

Fascicule nº 3

L'examen de questions portant sur la défense nationale, notamment les forces terrestres du Canada

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

38016

THE SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE ON NATIONAL DEFENCE

The Honourable Henry D. Hicks, *Chairman*
The Honourable Jack Marshall, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour
Bonnell
Buckwold
Doyle
Gigantès
Lewis
*MacEachen (or Frith)
McElman
Molgat
Molson
*Murray (or Doody)
Roblin

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SPÉCIAL DU SÉNAT SUR LA DÉFENSE NATIONALE

Président: L'honorable Henry D. Hicks
Vice-président: L'honorable Jack Marshall

et

Les honorables sénateurs:

Balfour
Bonnell
Buckwold
Doyle
Gigantès
Lewis
*MacEachen (ou Frith)
McElman
Molgat
Molson
*Murray (ou Doody)
Roblin

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Tuesday, April 5, 1989:

"The Honourable Senator Hicks moved, seconded by the Honourable Senator Molgat:

That a special committee of the Senate be appointed to hear evidence on and to consider the following matter relating to national defence, namely, Canada's land forces including mobile command, and such other matters as may from time to time be referred to it by the Senate;

That, notwithstanding Rule 66, the Honourable Senators Balfour, Bonnell, Buckwold, Doyle, Gigantès, Hicks, Lewis, MacEachen (or Frith), Marshall, McElman, Molgat, Molson, Murray (or Doody) and Roblin, act as members of the Special Committee and that four members constitute a quorum;

That the Committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to report from time to time and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Thirty-third Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee report to the Senate no later than 30th June, 1989.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 5 avril 1989:

«L'honorable sénateur Hicks propose, appuyé par l'honorable sénateur Molgat,

Qu'un comité spécial du Sénat soit institué pour entendre et examiner des témoignages formulés relativement à la question suivante portant sur la défense nationale, notamment les forces terrestres du Canada, y compris le commandement de la force mobile ainsi qu'à d'autres questions que le Sénat peut lui déférer de temps à autre;

Que, nonobstant l'article 66 du Règlement, le comité spécial soit formé des honorables sénateurs Balfour, Bonnell, Buckwold, Doyle, Gigantès, Hicks, Lewis, MacEachen (ou Frith), Marshall, McElman, Molgat, Molson, Murray, (ou Doody) et Roblin et que quatre membres constituent un quorum;

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à exiger la production de documents et pièces, à interroger des témoins, à faire rapport selon les besoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et les témoignages qu'il juge à propos;

Que les témoignages entendus et les documents reçus sur le sujet durant le trente-troisième Parlement soient déférés au comité; et

Que le comité présente son rapport au Sénat au plus tard le 30 juin 1989.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 16, 1989
(4)

[*Text*]

The Special Committee of the Senate on National Defence met this day at 7:00 p.m., the Chairman, the Honourable Henry D. Hicks, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Hicks, Balfour, Gigantès, Lewis, McElman, Molgat and Molson. (7)

In attendance: From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade: Mr. Greg Wirick, Research Director; *From the Department of National Defence:* BGen. G. J. O'Connor, Col. J. M. Baril, Col. R. Dallaire and Ms. Diane Boyce.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Witness:

From the Department of National Defence:

LGen. John de Chastelain, Vice Chief of the Defence Staff.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated April 5, 1989, continued its inquiry of Canada's land forces.

LGen. de Chastelain made opening statements, following which he answered questions.

At 8:15 p.m., the Committee continued *in camera.*

At 8:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 16 MAI 1989
(4)

[*Traduction*]

Le Comité spécial du Sénat sur la défense nationale se réunit aujourd'hui à 19 heures sous la présidence de l'honorable Henry D. Hicks (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Hicks, Balfour, Gigantès, Lewis, McElman, Molgat et Molson. (7)

Également présents: Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur: M. Greg Wirick, directeur de recherches; *du ministère de la Défense nationale:* le brigadier général G. J. O'Connor, le colonel J. M. Baril, le colonel R. Dallaire et Mme Diane Boyce.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoin:

Du ministère de la Défense nationale:

Le Lgén. John de Chastelain, vice-chef de l'État-major de la Défense.

Conformément à son ordre de renvoi du 5 avril 1989, le Comité poursuit son examen des forces terrestres du Canada.

Le Lgén. de Chastelain fait un exposé préliminaire et répond ensuite aux questions.

À 20 h 15, le Comité poursuit la séance à huis clos.

À 20 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 16, 1989

[*Text*]

The Special Committee of the Senate on National Defence met this day at 7.00 p.m. to consider matters relating to Canada's land forces.

Senator Henry D. Hicks (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we welcome and call upon Lieutenant General John de Chastelain. He is the Vice-Chief of the Defence Staff. He began his military career when he moved to Canada from Britain in 1955. He is a graduate in history from Queen's University. He was commissioned into the PPCLI and posted to Edmonton. He has held appointments such as Commander, CFB, Montreal; Deputy Chief of Staff, UNFICYP and Commander of the Canadian Contingent; Commandant of the Royal Military College; Commander, 4CMBG; Deputy Commander, Mobile Command; and Assistant Deputy Minister (Personnel) from 1986 to August 1988 when he assumed his current position as Vice-Chief of Defence Staff.

He was before us about a year ago, in April of last year, as a matter of fact, to discuss the armed forces in society. He is accompanied by Brigadier General O'Connor, who works for Land Doctrine and Operations at National Defence Headquarters.

I think with that brief introduction, general, we will be glad to turn the platform over to you.

Lieutenant General John de Chastelain, Vice-Chief of Defence Staff: Mr. Chairman, thank you very much. Because this goes into the record I should be accurate and say that I did not go to Queen's University. I got my degree from the Royal Military College. My father-in-law was the chaplain at Queen's for decades. My wife is a graduate, and my son and daughter went to Queen's. I did not. I went to RMC for seven years, not to say that I would not have liked to have gone to Queen's but my degree is in history from RMC.

Mr. Chairman, ladies and gentlemen, while I understand that the focus of your interest this evening concerns the effect which the recently announced budget will have on the army, I should observe that the budget has had an effect on the whole of the department. I say this to make the point that given the unified nature of the forces, the army's requirements and its ability to function are inextricably intermingled with those of the navy, the air force and the general support functions of the rest of the forces.

Like these other components, the army's support is provided by the department as a whole, and frequently by other individual components in terms of specific operational capabilities and base support. Having said that, I will attempt to place a particular emphasis on the army's situation post budget.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 16 mai 1989

[*Traduction*]

Le Comité spécial du Sénat sur la défense nationale se réunit aujourd'hui à 19 heures pour étudier des questions se rapportant aux forces terrestres du Canada.

Le sénateur Henry D. Hicks (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous accueillons le lieutenant général John de Chastelain. Il est le Vice-chef de l'état-major de la Défense. Sa carrière militaire a débuté en 1955, lorsqu'il a quitté la Grande-Bretagne pour venir s'établir au Canada, et il détient un diplôme en histoire de l'Université Queen's. Il a obtenu son brevet d'officier dans le PPCLI et a été affecté à Edmonton. Il a occupé, entre autres postes, ceux de commandant de la BFC Montréal, de chef d'état-major adjoint de la FNUC et de commandant du contingent canadien à Chypre, de commandant du Collège militaire royal, de commandant de 4e GBMC, de commandant adjoint de la Force mobile et de Sous-ministre adjoint (Personnel), de 1986 à août 1988, lorsqu'il a été nommé à son poste actuel de Vice-chef de l'état-major de la Défense.

Il a comparu devant nous l'an dernier, en avril dernier pour être plus exact, et il avait été question, à ce moment, des forces armées dans la société. Il est accompagné du brigadier général O'Connor, qui travaille à la Direction générale de la doctrine et des opérations terrestres, au Quartier général de la Défense nationale.

Cela étant dit, général, nous nous ferons un plaisir de vous céder la parole.

Le lieutenant général John de Chastelain, vice-chef de l'état-major de la Défense: Merci beaucoup, monsieur le président. Comme nos propos sont inscrits au procès-verbal, je dois préciser que je n'ai pas fréquenté l'Université Queen's. J'ai obtenu mon diplôme du Collège militaire royal. Mon beau-père a été aumônier à Queen's pendant des années; mon épouse est diplômée de Queen's, et mon fils et ma fille y ont étudié. Pas moi. J'ai fait sept années d'études au Collège; ce n'est pas que je n'aurais pas aimé étudier à Queen's, mais j'ai obtenu mon diplôme d'histoire du Collège militaire royal.

Monsieur le président, mesdames et messieurs, même si c'est principalement l'effet qu'aura le dernier Budget sur l'Armée qui retiendra notre attention ce soir, j'aimerais faire observer que ce budget a eu des répercussions sur l'ensemble du Ministère. Si je signale ce fait, c'est pour faire bien comprendre qu'en raison du caractère unifié des forces, les besoins de l'Armée et sa capacité de fonctionner se confondent inextricablement avec ceux de la Marine, de l'Aviation et des services de soutien général du reste des Forces.

À l'instar de ces autres éléments des Forces canadiennes, l'Armée bénéficie du soutien fourni par le Ministère tout entier et, souvent, de celui provenant d'autres éléments pris individuellement en ce qui a trait à des capacités opérationnelles particulières et au soutien de la base. Cela étant dit, je vais m'efforcer d'accorder une place particulière à la situation de l'Armée par suite du dépôt du Budget.

[*Text*]

Perhaps I may begin by refreshing your memory as to the situation facing the forces at the time of the publication of the White Paper on Defence in 1987. You will recall that the particular point of concern then was the rapidly aging equipment still in operation as a result of capital underfunding in the preceding decades. This underfunding had caused a "bow-wave" of cash required to replace aging systems in each of the sea, land, air, and general capability components of the forces.

En plus de confirmer la politique nationale en matière de défense et ce, tant au Canada qu'à l'étranger, le principal objectif du *Livre blanc* consistait à déterminer quand et comment l'on pourrait procéder au rééquipement des Forces canadiennes, afin qu'elles soient en mesure de remplir ses divers engagements. Je ne saurais exagérer l'importance que comporte la nécessité de remplacer l'équipement et son rôle essentiel dans le cadre de la nouvelle politique de défense. Comme nous avons atteint, voire dépassé, la détérioration non planifiée et généralisée des ressources militaires, le programme de rééquipement s'avérait essentiel à la poursuite de la plupart des rôles énoncés dans le *Livre blanc*.

The condition of the navy was perhaps the best known case of equipment rust-out. While new destroyer programs were well underway and with the update of the four Tribal class destroyers under contract, the need to introduce a new fleet of mine-countermeasure vessels, plus the requirement to replace the Oberon class submarines and at the same time increase our operational effectiveness in three oceans, became priority issues.

On the air side, the recent acquisition of the new fighter aircraft gave the erroneous impression that the air force had been looked after. As I have just mentioned, the three environments — sea, land and air — are interdependent and the need to replace the Sea- King helicopters, to up-engine the fleet of medium range patrol aircraft, to acquire additional long range patrol aircraft, and to acquire new light tactical helicopters for the army, was also crucial — to say nothing of the condition of the aging transport and training fleets.

The principal result of the budget decision of 27 April on the department as a whole was to force us to review how we would address the issue of capital replacement. Not only are we to receive $2.74 billion less than we had expected in the first five years, but we have had to make serious revisions to our expectations for funding in the outer ten years.

Mr. Chairmen, members of this committee will be aware that we have three general areas of our budget into which we must allocate the bulk of our funds. These areas include personnel; operations and maintenance; and capital. The rest goes into grants and statutory payments. In the past, and with frozen or minimal-growth budgets, DND has had to forego equipment replacement in the face of the need to keep up our

[*Traduction*]

Je pourrais peut-être commencer par vous rappeler ce qu'était la situation des Forces au moment de la publication du Livre blanc sur la défense, en 1987. Le sujet de préoccupation principal était, vous vous en souvenez sûrement, le fait que le matériel vieillissant, dont on se servait encore, n'avait pas été remplacé, faute de fonds, au cours des décennies précédentes. Cette insuffisance de fonds a causé un retard accumulé dans les fonds nécessaires pour remplacer les systèmes qui tombent en désuétude dans chacun des éléments des forces maritimes, terrestres, aériennes et de soutien général des Forces.

The primary objective of the White Paper, in addition to confirming Canada's national defence policy both at home and abroad, was to determine when and how we could proceed to replace equipment to enable our armed forces to meet their various commitments. I cannot overemphasize the importance of replacing equipment and the vital role this equipment plays in our new defence policy. Since our military equipment had deteriorated more rapidly than we had anticipated, the re-equipment program was deemed necessary in order for us to meet the commitments set out in the White Paper.

Le cas de la Marine est peut-être le mieux connu en ce qui a trait à la détérioration du matériel. Comme nos programmes d'acquisition des destroyers avançaient bien et la modernisation des quatre destroyers de la classe *Tribal* étant effectuée à contrat, le besoin de se doter d'une nouvelle flotte de bâtiments de lutte contre les mines et celui de remplacer les sous-marins de classe *Oberon* tout en augmentant notre efficacité opérationnelle dans trois océans sont devenus des priorités.

En ce qui a trait aux forces aériennes, l'acquisition récente du nouvel avion de chasse avait donné la fausse impression que leur cas était réglé. Comme je viens de le mentionner, les trois éléments (Air, Mer et Terre) sont interdépendants, et le besoin de remplacer les hélicoptères *Sea King*, de rajeunir la flotte d'aéronefs de patrouille à rayon d'action moyen, de se procurer des patrouilleurs à long rayon d'action supplémentaires et d'acheter de nouveaux hélicoptères tactiques légers à l'intention de l'Armée était également crucial, sans parler de l'état des flottes d'appareils de transport et d'entraînement, qui tombent en désuétude.

Le principal effet qu'a eu le Budget du 27 avril sur le Ministère pris dans son ensemble, a été de nous forcer à repenser toute la question du remplacement des immobilisations. Non seulement nous annonce-t-on que nous allons recevoir 2,74 milliards de dollars de moins que ce à quoi nous nous attendions pour les cinq prochaines années, mais nous devons en outre rajuster nos attentes de façon radicale en ce qui a trait aux fonds que nous recevrons au cours des dix années suivantes.

Monsieur le président, les membres de ce comité savent sans doute que le gros des fonds qui nous sont alloués doivent être affectés à trois éléments généraux de notre budget, à savoir le personnel, l'exploitation et l'entretien ainsi que les dépenses en capital. Le reste va aux subventions et aux dépenses législatives. Dans le passé, le gel des budgets ou leur croissance minimale ont forcé le MDN à s'abstenir de remplacer du matériel, vu la nécessité de maintenir nos effectifs au niveau fixé et de

[*Text*]

personnel strength and to maintain the considerable defence infrastructure we now have in place across the country.

Now, we no longer have the ability to put off equipment acquisition. Much of it must be replaced immediately or very soon. In the face of budget reductions, the money can only be found by cutting in one or a combination of three areas: by eliminating tasks entirely; by reducing personnel; or by reducing infrastructure. Across the spectrum of the whole department, and in each of the sea, land, air, and general-capability components, we have sought to identify funds for capital by cutting in each of these three areas.

À titre d'exemple, mais plus précisément en ce qui a trait aux tâches: nous avons décidé de renoncer au projet d'acquisition des sous-marins à propulsion nucléaire et, par conséquent, à l'efficacité qu'ils nous auraient assurée dans les trois océans qui baignent le Canada malgré l'effet multiplicateur sur l'efficacité. Qui plus est, non seulement avons-nous éliminé nos appareils de patrouille à moyenne portée, ce qui nuira aux opérations de surveillance des côtes et à l'appui fourni au ministère des Pêches et Océans, nous avons également supprimé l'achat prévu des appareils de remplacement CF-18, dont nous avons besoin pour maintenir notre flotte de chasseurs à son niveau actuel.

With regard to personnel: we have identified the need to reduce the regular force, initially by at least 2,200, and the civilian workforce by 1,200. With regard to infrastructure: we will close three bases and four radar stations, and we will reduce a further six bases and one radar station, thereby effecting personnel savings and avoiding expensive maintenance costs. In these personnel and infrastructure cuts we expect to realize savings of $3.1 billion (budget year) over the next fifteen years.

The Army:

Mr. Chairman, with that background I will now turn to the subject in which you have expressed your main interest: the effect of the budget on the army.

The effect on the army is considerable. While we do not work in terms of sea, land and air envelopes when deciding how the capital share of the budget is allocated, we must react to immediate requirements and we must maintain a reasonable balance in our capabilities to cross all three of the environments. Thus, when the major purchase of the CF-18 aircraft had taken a considerable share of the capital budget in the early part of this decade, it was recognized that the next priority would be the re-building of the navy. Following that, it was anticipated that the next big series of projects would be designed to modernize the army to meet its capabilities in Europe and at home, and in particular to equip a total force based on a regular force/reserve force mix including a greatly expanded militia. The result of the budget has been to place a large portion of that army re-equipment program on hold — or in some other category — at least for the time being.

[*Traduction*]

soutenir l'énorme infrastructure de défense que nous possédons d'un bout à l'autre du pays.

Aujourd'hui, nous ne pouvons plus nous permettre de retarder davantage l'acquisition de matériel. Le gros du matériel doit être remplacé immédiatement ou d'ici très peu de temps. Vu les réductions budgétaires imposées, le seul moyen de trouver l'argent nécessaire consiste à comprimer les dépenses dans un ou plusieurs de ces trois secteurs de dépenses, c'est-à-dire éliminer complètement certaines tâches, réduire le personnel ou réduire l'infrastructure. Dans l'ensemble du Ministère ainsi que dans chacun des éléments (Air, Mer, Terre et services généraux), nous avons cherché à trouver des fonds à affecter aux immobilisations en réduisant les dépenses dans chacun de ces trois secteurs.

With respect specifically to tasks: we have decided to cancel the project to procure nuclear-powered submarines, foregoing in the process the improved capability these submarines would have given us in the three oceans which lap Canada's shores. Furthermore, we have decided to take out of service our medium-range patrol aircraft, a decision that will adversely affect our coastal surveillance role and our ancillary support of Fisheries and Oceans Canada. We have also cancelled plans to purchase replacement CF-18s which we need to maintain our current fleet of fighter aircraft.

En ce qui a trait au personnel, nous avons établi qu'il faudra d'abord réduire l'effectif de la Force régulière d'au moins 2 200 et, l'effectif civil de 1 200. Enfin, en ce qui a trait à l'infrastructure, nous fermerons trois bases et quatre stations radar et nous réduirons les activités de six autres bases et d'une autre station radar, ce qui nous permettra de faire des économies sur le chapitre du personnel et sur celui de l'entretien, qui exige des dépenses élevées. Grâce à ces réductions du personnel et d'infrastructure, nous comptons économiser quelque 3,1 milliards de dollars (en dollars de l'année budgétaire) au cours des quinze prochaines années.

L'Armée:

Monsieur le président, j'aborde maintenant, après avoir exposé le contexte, la question qui vous intéresse plus particulièrement, c'est-à-dire l'effet du Budget sur l'Armée.

Il a eu un effet considérable sur l'Armée. Bien que nous ne fonctionnons pas selon le système des enveloppes pour décider la part du budget qui doit être consacrée à l'élément Air, Mer ou Terre, nous devons néanmoins faire face aux besoins immédiats et maintenir un équilibre raisonnable dans nos ressources affectées à chacun des trois éléments. Par conséquent, une part considérable de notre budget d'immobilisations ayant été consacrée à l'achat d'avions de chasse *CF-18* au début des années quatre-vingt, il avait été établi que la priorité serait ensuite accordée à la reconstruction de la marine. Après quoi, on prévoyait réaliser une série de grands projets destinés à moderniser l'Armée de façon à ce qu'elle soit en mesure de remplir ses engagements en Europe et au pays et, plus particulièrement, d'équiper une force totale composée d'éléments de la Force régulière et de la Réserve et comprenant une Milice ayant un rôle considérablement élargi. Le Budget a eu pour effet de

[*Text*]

In large part the decision to place army projects on hold was forced by circumstance — the capital program for the next few years is already filled with contracted naval projects as well as the balance of some almost-completed army ones like the low level air defence, the heavy trucks and ammunition. As I mentioned earlier we do recognize the need for a balanced environmental structure, but with much of the money already spoken for in the next few years — and by "spoken for" I mean already contracted or close to being contracted — many of the army projects have had to be cancelled, reduced, or placed on hold.

Je crois que pour vous décrire les répercussions du budget sur l'armée, la meilleure méthode que je puisse employer est de vous fournir une évaluation approximative des dépenses qui avaient d'abord été prévues en les regroupant en quatre grandes catégories, à savoir les programmes qui continueront d'être mis en oeuvre, les programmes qui seront annulés, les programmes dont l'importance sera réduite et les programmes qui seront suspendus. J'utilise l'expression «évaluation approximative» parce que, comme vous le comprendrez sûrement, étant donné l'inflation, les sommes qu'on prévoit consacrer aux divers programmes augmentent d'autant plus que la réalisation de ces derniers est reportée dans le temps. J'examinerai donc les effets que le budget aura sur les engagements pris envers l'OTAN, sur l'organisation de la force totale et sur la revitalisation de la Milice.

Budget:

The total amount budgeted for army projects over the fifteen years from fiscal years 1989-90 to 2003-2004 inclusive was approximately $18 billion in 1988-89 current year dollars. Of this total approximately $6 billion (current year) should still proceed into planning; $6.3 billion (current year) has been cancelled and $6.8 billion (current year) has been placed on hold.

If you are doing your sums, Mr. Chairman, these figures add up to approximately $19 billion and not the $18 billion I mentioned. This is due to the fact that the new projects have to be inserted or re-scoped in order to replace some of the older Allied Command Europe (ACE) equipment that would have been available for cascading to regular and reserve troops for training at home.

Mr. Chairman, I have with me lists of equipment under each of the categories I have mentioned, but for the sake of brevity I will not enumerate them here. Suffice it to say that for projects that are proceeding, there are twelve. Several other projects, in the order of thirty-five or so, have been delayed between one and four years, the most critical being the new 8 x 8 militia light armoured vehicles, the Militia Training Centre in Meaford, and the BV206/NTV fleet for territorial defence, which

[*Traduction*]

mettre en suspens une grande partie de ce programme de renouvellement de l'équipement de l'Armée, du moins pour le moment.

Cette décision a été, dans une grande mesure, dictée par les circonstances; en effet, le programme d'immobilisations pour les quelques prochaines années est déjà rempli de projets touchant la Marine, pour lesquels les contrats ont été adjugés, ainsi que de quelques projets touchant l'Armée, qui sont presque terminés, comme les projets de défense aérienne à basse altitude, d'acquisition de camions lourds et d'achat de munitions. Comme je l'ai mentionné plus tôt, nous sommes bien conscients de la nécessité d'une structure équilibrée pour les trois éléments mais, le gros de nos fonds étant déjà engagés pour les quelques années à venir, et par «engagés» j'entends promis aux termes d'un contrat ou sur le point de l'être, il a fallu annuler un grand nombre de projets concernant l'Armée, les suspendre ou en réduire la portée.

The best way for me to describe the budget's impact on the army is to give you an approximation of planned expenditures, dividing them into four major categories, that is programs that are proceeding, programs that are being cancelled, programs that are being de-scoped and programs that are being placed on hold. I say approximation because, as you can surely appreciate, inflation takes its toll when various programs are put on hold for any length of time. I will therefore examine the budget's effect on our commitments to NATO, on the organization of the combined force and on the militia revitalization program.

Le budget:

Le montant total prévu au budget à l'égard des programmes de l'Armée pour la période de quinze années allant de 1989-1990 à 2003-2004 était d'environ 18 milliards de dollars, en dollars de 1988-1989. De cette somme, environ 6 milliards de dollars (de l'année en cours) seront vraisemblablement utilisés comme prévu, tandis que des projets dont le coût totalise 6,3 milliards ont été annulés et que d'autres, totalisant 6,8 milliards, ont été suspendus.

Si vous refaites le calcul, monsieur le président, vous constaterez que ces chiffres totalisent environ 19 milliards de dollars et non 18 milliards. Cela s'explique par le fait que les nouveaux projets doivent être révisés, ou leur portée modifiée, afin de remplacer une partie du vieux matériel affecté au Commandement allié en Europe (CAE), qui aurait pu être rapatrié pour servir à l'entraînement des forces régulières et de réserve.

Monsieur le président, j'ai apporté des listes de matériel faisant partie de chacune des catégories dont j'ai parlé mais, pour ne pas prolonger indûment ma présentation, je ne vais pas en donner lecture ici. Qu'il me suffise de dire qu'il y a douze projets qui se poursuivent, que plusieurs autres, une trentaine en tout, ont été retardés d'un à quatre ans, les plus importants dans cette catégorie étant le projet d'acquisition de véhicules blindés légers à huit roues motrices à l'intention de la milice, le projet de construction d'un centre d'instruction de la milice à

[*Text*]

are fundamental to our plan for a total force and about which I will speak in a minute.

Under the category of cancelled projects, there are ten.

Under the category of projects on hold, there are eleven. All of these on-hold projects have been de-scoped or reduced from the original full divisional requirement to the requirement to meet the readiness needs of 4 CMBG alone.

NATO Commitments:

Il serait peut-être utile, monsieur le président, que j'examine les engagements que le Canada a pris envers l'OTAN en ce qui a trait aux forces terrestres. Le quatrième Groupe-brigade mécanisé du Canada compte 4,200 membres en poste de façon permanente en République fédérale d'Allemagne et, en cas de crise, il verrait son effectif accru de 1,400 membres qui seraient transportés par avion depuis le Canada. Nous ne prévoyons pas modifier les nombres que je viens juste de citer.

A battalion group of 900 troops stationed in Canada is tasked, as part of the Allied Command Europe, Mobile Force (Land) — or AMF(L) — to fly to northern Norway in a crisis. No change to this commitment is planned.

The 5e Groupe-brigade du Canada, stationed in Valcartier and Gagetown, is at present tasked to fly to Norway in a crisis, as the Canadian Air Sea Transportable Brigade Group (CAST). Its strength is approximately 4,800. This tasking is due to end on the 30th of November of this year. The White Paper foresaw that with the ending of the CAST commitment to Norway, and as a means of cutting down on the number of supply lines needed for Europe in time of war, Canada would commit the same resources (i.e., 5e GBC) as a fly-over commitment to the Federal Republic of Germany. Here, along with 4 CMBG and the addition of a divisional headquarters, the majority of whose personnel would also be flown over from Canada in time of crisis) the 5e Groupe-brigade du Canada would constitute a combined land formation. Over the fifteen-year period, and with the addition of specialist units and equipment, this formation would be enhanced to full division size.

That is the present land commitment to NATO. The budget has had no effect on the AMF(L) fly-over commitment of the battalion group to Norway, nor on the 5e Groupe-brigade du Canada as present CAST commitment to Norway. It has had an effect on the post-30 November 1989 plan to form a division in Germany by combining the in-place troops of 4 CMBG with a fly-over commitment of the 5e GBC and the divisional headquarters. It had been planned that these forces, as presently equipped (ie., 4 CMBG, 5e GBC and divisional headquarters), would be jointly tasked for operations in southern Germany with effect 1 December, and that their re-equipment would take place over a period of years. That plan has had to be modified.

[*Traduction*]

Meaford et celui du parc de véhicules nordiques *BV206* devant servir à assurer la défense territoriale, qui sont indispensables dans le cadre de notre plan de constitution d'une force totale et dont je vous parlerai dans un moment.

Dans la catégorie des projets annulés, on compte dix projets.

Dans celle des projets en suspens, on en compte onze. Tous les projets en suspens ont vu leur portée réduite par rapport à celle qui était prévue au départ afin de satisfaire aux besoins d'une division complète, pour ne répondre maintenant qu'aux besoins du 4e GBMC en matière d'état de préparation.

Engagements envers l'OTAN:

Mr. Chairman, perhaps it would be useful for me to look at Canada's commitments to NATO in terms of land forces. The 4th Canadian Mechanized Brigade Group has 4,200 troops stationed permanently in the Federal Republic of Germany. An additional 1,400 troops stationed in Canada can be tasked to fly to the Federal Republic of Germany in a crisis. No change to this commitment is planned.

Un groupe-bataillon de 900 hommes, basé au Canada, est désigné pour se déployer en Norvège en cas de crise, à titre d'élément de la Force mobile (Terre) du Commandement allié en Europe, communément appelée AMF(L). Aucun changement n'est prévu à l'égard de cet engagement.

Le 5e Groupe-brigade du Canada, basé à Valcartier et à Gagetown, est actuellement désigné pour se rendre en Norvège par avion en cas de crise, à titre de Groupe-brigade canadien transportable par air et par mer (CTAM). Son effectif s'établit à environ 4 800. Cette tâche ne lui incombera plus à compter du 30 novembre. En effet, il était prévu dans le Livre blanc que, puisque l'engagement pris envers la Norvège au sujet du Groupe-brigade CTAM venait à terme et comme moyen de réduire le nombre de lignes de communications dont l'Europe aurait besoin en temps de guerre, le Canada chargerait les ressources ainsi libérées, c'est-à-dire le 5e GBC, à aller prêter main-forte à la République fédérale d'Allemagne en cas de crise. En temps de paix, le 5e GBC formerait, avec le 4e GBMC et le quartier général de division nouvellement créé (dont le gros du personnel serait envoyé depuis le Canada jusqu'en Europe en temps de crise), formerait, dis-je, une formation terrestre combinée. Au cours de la période de planification de quinze années, et grâce à l'adjonction d'unités et de matériel spécialisés, cette formation deviendrait une véritable division.

Tel est notre engagement actuel envers l'OTAN en ce qui concerne les forces terrestres. Le Budget n'a eu de répercussions ni sur l'engagement de détacher un groupe-bataillon auprès de la AMF(L) en Norvège, ni sur le 5e Groupe-brigade du Canada, que nous sommes actuellement engagés à envoyer en Norvège à titre de groupe-brigade CTAM. Le Budget a cependant eu des répercussions sur le projet visant à former une division en République fédérale d'Allemagne après le 30 novembre 1989, en réunissant le personnel du 4e GBMC qui s'y trouve déjà, le 5e GBC désigné pour y être transporté ainsi que le quartier général de division. Il était prévu que ces forces (c.-à-d. le 4e GBMC, le 5e GBC et le quartier général de division) seraient chargées de mener conjointement, avec leur

[*Text*]

Because of budget cuts, the acquisition of much of the new equipment for the division is no longer possible. But the intention to change 5e GBC's fly-over role from Norway to Germany with effect 1 December of this year will nonetheless proceed. There, it, along with the resources of the in-place 4 CMBG, plus the divisional headquarters from Kingston, will be joined to form the combined force which has already been agreed to with NATO.

I should mention here, Mr. Chairman, that the original plan, and by the same token the current plan, to field the combined force this December, without additional new equipment, entails some risk. However, it was considered that in the present circumstance of negotiations towards force reductions in Europe, this risk was acceptable in the short term. Studies are now being conducted within the department to examine the consequences of all the budgetary options. These consequences will be discussed, initially among ministers, and subsequently with NATO through the usual consultation process.

An ancillary consequence of budget cuts on equipment for the army, as it relates to NATO, relates to the sustainment forces Canada had planned to train and equip in Canada. These groups and units were to be largely based on the reserves, and they accounted for a significant portion of the increase in the primary reserves called for by the White Paper. Despite the budget, the primary reserves will still increase; but given the recent budget cuts, and the current pause in the decisions regarding new equipment for NATO- designated forces, there will also be a pause in the development of the numbers of reserve soldiers destined for NATO reinforcement.

Total Force Organization:

As I mentioned earlier, one of the main impacts of the White Paper on the army's future was in the area of a melding of the resources of the regular force and the reserves into a total force structure. This move was aimed at making better use of scarce personnel resources, and making much better use of the militia. Nothing has changed in this intention as a result of the budget. Indeed, the formation of the total force is even more important now, and to that end while personnel reductions from current strengths will be made in the regular force, they will not be made in the reserves. Also as mentioned earlier, the militia will continue to increase in size. The mobile command restructure plan, known as Army 2002, will be modified in scope only to take account of the pause on European commitments. Territorial defence roles for the total force will continue to be developed as planned.

Militia Revitalization:

The militia revitalization program, like the total force program — and indeed as an integral part of it — will continue,

[*Traduction*]

équipement actuel, des opérations dans le sud de la République fédérale d'Allemagne à compter du 1er décembre et que leur rééquipement s'échelonnerait sur un certain nombre d'années. Il a fallu modifier ce projet.

À cause des restrictions budgétaires, il nous sera impossible d'acheter le gros du matériel que nous destinions à la nouvelle division. Toutefois, la destination du 5e GBC dans son rôle de groupe-brigade CTAM passera de la Norvège à la République fédérale d'Allemagne le 1er décembre, comme prévu. Il y formera, avec les éléments sur place du 4e GBMC et avec le quartier général de division venant de Kingston, une force combinée qu'il a déjà été convenu avec l'OTAN de former.

Je devrais mentionner à ce moment-ci, monsieur le président, que le plan initial, qui est également le plan actuel, prévoyant de créer la force combinée en décembre, sans cependant la doter de matériel neuf comporte un certain risque. Toutefois, on a jugé que, compte tenu des négociations sur la réduction des forces en Europe, ce risque était acceptable pour l'immédiat. Des études sont en cours au Ministère afin d'évaluer les répercussions de toutes les options budgétaires. Ces répercussions feront l'objet de discussions, entre ministres d'abord, puis au sein de l'OTAN, selon le processus de consultation habituel.

Accessoirement, les restrictions budgétaires concernant l'équipement de l'Armée se répercutent, en ce qui a trait à l'OTAN, sur les forces de soutien que le Canada comptait entraîner et équiper au Canada. Ces groupes et unités devaient être composés principalement de réservistes et constituaient une grande partie de l'augmentation des effectifs de la Première réserve prévue dans le Livre blanc. Les effectifs de la Première réserve augmenteront en dépit du Budget; toutefois, les compressions imposées par le Budget ainsi que la mise en suspens des décisions concernant l'acquisition de matériel à l'intention des forces assignées à l'OTAN entraînent la mise en suspens de la préparation des réservistes désignés pour assurer le renfort de l'OTAN.

Organisation de la Force totale:

Comme je l'ai mentionné plus tôt, l'aspect sous lequel le Livre blanc a influé le plus sur l'avenir de l'Armée est celui de la fusion des ressources de la Force régulière et de la Réserve en une structure de force totale. Cette mesure avait pour but de faire un meilleur emploi de ressources en personnel peu nombreuses et un emploi beaucoup meilleur de la Milice. Nos intentions n'ont pas changé par suite du dépôt du Budget. En fait, le concept de force totale a pris plus d'importance encore et, par conséquent, même si les effectifs de la Force régulière seront réduits, ceux de la Réserve ne le seront pas. De plus, comme je l'ai également mentionné précédemment, la Milice continuera de voir ses rangs grossir. La portée du plan de restructuration de la Force mobile, connu sous le nom de «Armée 2002», ne sera modifiée que pour tenir compte de la mise en suspens des engagements concernant le théâtre européen. En ce qui a trait aux rôles de défense territoriale que la force totale est appelée à jouer, rien ne sera changé.

Revitalisation de la Milice:

Le programme de revitalisation de la Milice, comme celui de la force totale dont il est partie intégrante, se poursuivra, quoi-

[*Text*]

albeit on a slower basis than originally planned. As mentioned earlier, the militia will increase at the rate initially envisaged, at least for the first two years. Growth thereafter will be at a pace designed to match the arrival of new equipment, and therefore it will be slower. Eventual target ceilings will be lower than predicted in the White Paper, which had foreseen a ceiling of 65,000 in the primary reserves, of which the militia made up the largest percentage.

Army equipment projects have had to be slipped to the right as a result of budget cuts in the early years, and these will have an impact on the time of arrival and the amount of equipment available for the total force army, which includes the militia. Thus, as mentioned earlier, the light armoured vehicle program, which had envisaged the purchase next year of some 200 light armoured vehicles, mostly for the militia, has had to be slipped by one year. Similarly, the plan to proceed with the development of four militia training centres has had to be adjusted: the MTSC at Meaford will go ahead, albeit delayed, and the others will be placed on hold until the funding can be arranged. Similarly, the plan to build new armouries will have to be reviewed and spread over a period longer than originally anticipated.

En conclusion, monsieur le président, je tiens à ce que les faits suivants soient bien compris. Il doit être clair qu'à la suite du budget, qui a entraîné une importante diminution des fonds prévus pour les 15 prochaines années, les Forces canadiennes ont dû réduire leur ambition de réaliser tous leurs objectifs, du moins réduire le degré auquel ceux-ci devaient être atteints. Dans certains cas, il a fallu renoncer à des capacités; dans d'autres, une réduction considérable de l'ampleur du projet a dû être annulée jusqu'à maintenant. Certains engagements ont été modifiés et d'autres doivent être respectés sous toute réserve, jusqu'au moment où les répercussions futures de la diminution du budget pourront être évaluées dans toute leur envergure.

The second point I would make is that less than three weeks have elapsed since the budget was announced. In this short time, Mr. Chairman, we have not been able to assess the total impact of the budget cuts on the forces; nor have we been able to do the detailed staff-work necessary to see whether the economies we propose will free up the funds we know will be necessary for the projects we must have if major commitments are not to be cancelled. Suffice it to say that we will do the most we can with what we have, and we will so arrange our resource allocation as to meet the needs of all of our national and international commitments to the best degree possible. In that way, the plans of all of our military-capability components, the army included, will be implemented to the best effect, given the circumstances.

Mr. Chairman, ladies and gentlemen, that completes my presentation.

[*Traduction*]

que sur une échelle moindre que celle prévue au départ. Comme je le soulignais plus tôt, les effectifs de la Milice augmenteront, comme prévu, du moins pour les deux premières années. Par la suite, son taux de croissance sera rajusté en fonction de l'arrivée de nouveau matériel; sa croissance sera donc ralentie. Les niveaux d'effectifs maximaux seront donc moins élevés que ceux prévus dans le Livre blanc, qui prévoyait que l'on porte à 65 000 l'effectif de la Première réserve, dont la Milice est le plus gros élément.

Les projets d'équipement de l'Armée ont dû être retardés de quelques années à cause des restrictions budgétaires, ce qui aura des répercussions sur le moment où le matériel sera livré et sur la quantité de matériel dont disposera la force totale de terre, qui englobe la Milice. Par conséquent, comme je l'ai mentionné plus tôt, le progrmme des véhicules blindés légers, dans le cadre duquel nous devions acheter l'an prochain quelque 200 véhicules destinés principalement à la Milice, a dû être retardé d'un an. De plus, le projet de construction de quatre centres d'instruction pour la Milice a dû être révisé, et il a été décidé de construire un centre à Meaford, même si cela se fera plus tard que prévu, et d'attendre de disposer des fonds nécessaires pour construire les trois autres. De même, le projet de construction de manèges miltaires devra également être repensé, et sa réalisation devra être échelonnée sur une période plus longue que celle prévue au départ.

In conclusion, Mr. Chairman, I want the following facts to be clearly understood. In light of the budget, which resulted in a substantial reduction in projected funding for the next 15 years, the Canadian armed forces have had to downsize their goals. In some cases, we have had to renounce our capability. In others, we have had to de-scope programs. We have altered some of our commitments, while others still have to be met, at least until we can assess the full impact of budget reductions.

Deuxièmement, il s'est écoulé moins de trois semaines depuis l'annonce du budget. Pendant cette courte période, monsieur le président, il nous a été impossible d'évaluer toutes les répercussions des coupures budgétaires sur les forces armées. Le personnel n'a pas non plus été en mesure d'effectuer les travaux nécessaires pour voir si les économies que nous proposons permettront de libérer les fonds nécessaires aux projets qu'il nous faudra mettre en œuvre pour ne pas devoir annuler des engagements de première importance. Qu'il suffise de dire que nous ferons de notre mieux avec ce que nous avons et nous utiliserons les ressources qui nous sont attribuées de manière à respecter le plus possible tous nos engagements nationaux et internationaux. De cette façon, les plans concernant toutes nos ressources, y compris l'armée, pourront être appliqués le mieux possible dans les circonstances.

Sur ces mots, monsieur le président, mesdames et messieurs, je termine mon exposé.

[*Text*]

The Chairman: Thank you very much, General de Chastelain. It was a very interesting but to me not very encouraging presentation. Senator Balfour.

Senator Balfour: Thank you, Mr. Chairman. I apologize for my tardiness in arriving but I had some conflicting commitments, as you may understand.

General, in your opinion will the closing of the seven Canadian forces bases significantly effect the capacity of the Canadian armed forces to discharge its commitments?

Lieutenant General de Chastelain: Sir, the closing or reduction of the bases has been designed largely with a view to accepting the results of equipment modernization in the case of the radar stations. They were to have closed anyway in 1993-94 when new minimally attended radars were to have been purchased. We have just moved forward the purchase of those radars so that we can effect the savings to be made by the closure of those stations, or the reduction in the case of Gander, as early as possible. So from that point of view there will not be an effect.

Another reason that we have closed a base is that we have done away with a capability, and in that case, yes, there is an effect on operational effectiveness. The capability I am talking about is taking the medium-range patrol aircraft, the trackers, out of service with effect next year. These aircraft are used in a coastal surveillance role and also as an ancillary task in support of the Department of Fisheries and Oceans.

We would have had to engage a considerable expenditure in those aircraft had we kept on to them. We would have had to re-engine them in the next couple of years, and the expense would have been considerable. We have determined not to do that, to take them out of service, avoid those costs and at the same time reduce infrastructure which also have personnel and O&M costs involved. So in that case, yes, the capability has disappeared.

In the case of the other reductions or closures, the intent of them was to economize in some cases by getting rid of — it sounds rather pejorative — infrastructure that we didn't absolutely need and that was expensive to maintain, and which in some cases entailed personnel costs. Given the size of the forces, we did not absolutely have to hang on to that infrastructure. Here I am talking about base closures such as London, Ontario; and Portage la Prairie if we are able to contract out the primary flying training which is the basis for closing that particular base.

We intended to effect some operational efficiencies by the move of some of the land force units from the bases; in the case of London, the lst Battalion Royal Canadian Regiment to Petawawa; in the case of Winnipeg, the move of the 2nd Battalion Patricia's to Edmonton, in both cases putting them closer to training areas alongside some of their brigade units. We feel that in those cases we will not be affecting operational effectiveness; in some cases we will be enhancing it. But I must make the point that we have made these reductions because we felt we had to streamline ourselves and find the money to do the capital acquisition we feel is necessary. The painful results of those are evident and those, of course, I regret.

[*Traduction*]

Le président: Merci beaucoup, général de Chastelain. J'ai trouvé votre exposé très intéressant, mais pas très encourageant. Sénateur Balfour.

Le sénateur Balfour: Merci, monsieur le président. Veuillez excuser mon retard, mais vous comprendrez que j'avais d'autres engagements.

Général, à votre avis est-ce que la fermeture des sept bases des forces armées canadiennes affectera sensiblement la capacité de l'Armée de s'acquitter de ses engagements?

Le lieutenant général de Chastelain: Monsieur, la fermeture des bases ou la réduction de leurs effectifs se fait en grande partie dans l'optique d'une modernisation des stations radars. Les bases auraient été fermées de toute façon en 1993-1994 en raison de l'achat de stations radars quasi-automatiques. Comme nous avons devancé l'achat de ces stations, nous avons pu réaliser immédiatement des économies en procédant à des fermetures de bases ou à des réductions de personnel comme à Gander. De ce point de vue, la capacité des forces armées n'est pas affectée.

Une autre raison pour laquelle nous avons fermé une base est que nous nous sommes départis d'une capacité, et dans ce cas l'efficacité opérationnelle des forces armées en souffre. La capacité dont je parle concerne les avions patrouilleurs à moyen rayon d'action, les *Trackers* qui seront retirés dès l'an prochain. Ces aéronefs sont utilisés pour la surveillance côtière et aussi à titre accessoire par le ministère des Pêches et Océans.

La conservation de ces appareils aurait exigé des dépenses considérables. Il aurait fallu les doter de nouveaux moteurs d'ici quelques années, ce qui aurait été très coûteux. Nous avons décidé de ne pas le faire, de retirer ces aéronefs et d'éviter ainsi les coûts tout en réduisant l'infrastructure qui comporte des coûts en personnel et en exploitation et entretien. Dans ce cas, en effet, notre capacité n'existe plus.

Dans les autres cas, les réductions de personnel ou les fermetures de bases visent à nous permettre de réaliser des économies en nous départissant—cela peut sembler péjoratif—de l'infrastructure dont nous n'avions pas absolument besoin et qui coûtait cher et qui, dans certains cas, comportait des coûts en personnel. Étant donné nos effectifs, cette infrastructure n'était pas absolument nécessaire. Je parle ici de fermetures comme celles des bases de London (Ontario) et de Portage la Prairie; dans ce dernier, si nous parvenons à confier à la sous-traitance la formation de base du personnel volant.

Nous avions l'intention de rationaliser les opérations en déplaçant certaines unités terrestres; dans le cas de London, le 1er bataillon du Royal Canadian Regiment serait déplacé à Petawawa; dans le cas de Winnipeg, le 2e bataillon du PPLIR serait déplacé à Edmonton. Dans les deux cas, ces unités se retrouveraient plus près des zones d'entraînement, avec certaines de leurs unités de brigade. Selon nous, dans ces cas la capacité opérationnelle ne sera pas affectée; dans certains cas elle sera même améliorée. Je tiens cependant à souligner que nous avons effectué ces réductions parce que nous estimons devoir rationaliser nos opérations et trouver l'argent nécessaire aux immobilisations que nous jugeons nécessaires. Les résul-

[*Text*]

Senator Balfour: Has the closing or reduction of these various bases been previously recommended by the defence staff to a minister or ministers?

Lieutenant General de Chastelain: Sir, you may be aware that a number of studies have gone on in the past. At various stages of development, the forces have made recommendations with regard to at least two of them, Summerside and London. We did a series of studies — "studies" may be a bit strong — re-evaluations over the last couple of years with regard to efficiency. Recognizing that with the White Paper funding program we would have to streamline ourselves to acquire the equipment necessary to make our operational roles effective, given the gradually rusting-out situation with our equipment, we looked to streamline ourselves in three areas.

We looked at the operational effectiveness and the return on operational effectiveness of our activities and we determined that by cutting a certain amount of the yearly flying rate, by re-examining the use of live ammunition and its amounts, we could effect a certain amount of savings over the years which could then be put to capital. That was one area we examined.

The second area we examined was the support activities on the bases that we conduct, the way in which certain equipment is replaced on an annual basis: general land vehicles, staff cars, trucks, that sort of thing, the basis on which we run our bases and wondering whether, by either contracting out or by re-evalulating how we do things, we could make some savings.

The third was by examining our infrastructure to find out whether we had more infrastructure than we can afford, given that we had indeed reduced the size of the forces in a period of about twenty years, from 120,000 down to its present strength of around 87,000, admitting that we have made some base closures in the past fifteen years.

So that, yes, we did an examination. It was a cursory examination and we were getting into it when the budget discussion started. We had a point of departure when we recognized that there was a requirement to make these savings. We were going to be reducing the size of the regular force. We would have to reduce the size of the civilian workforce. We needed to reduce infrastructure, because in circumstances of reduced budgets in the past we have sometimes skimped on maintenance costs and buildings and infrastructure and that, of course, drives the cost up and eventually you face a "bow-wave" — if I can use the expression again — of additional cost and infrastructure.

So the short answer to your question, senator, is that, yes, we had looked at a number of bases in the past and more recently we had started examining bases and our infrastructure as part of a general plan to streamline ourselves.

Senator Balfour: This is a bit hypothetical, but are you telling me that had you started this study two years earlier, the result of the study might have had a significant impact on the recommendations contained in the White Paper itself?

[*Traduction*]

tats pénibles de ces mesures sont évidents et, bien sûr, c'est regrettable.

Le sénateur Balfour: La fermeture des bases ou la réduction de leur personnel avait-elle déjà été recommandée par le personnel de la Défense à un ou à des ministres?

Le lieutenant général de Chastelain: Vous savez sans doute qu'un certain nombre d'études ont déjà été effectuées. À certaines étapes, les forces armées ont fait des recommandations au sujet d'au moins deux bases, Summerside et London. Nous avons effectué des études—le mot est peut-être un peu fort—disons des réévaluations étalées sur plusieurs années au sujet de l'efficience des bases. Conscients qu'en raison du programme de financement prévu dans le Livre blanc nous devrions rationaliser nos activités pour pouvoir acquérir le matériel nécessaire à nos fonctions opérationnelles, compte tenu du vieillissement du matériel, nous avons voulu rationaliser dans trois secteurs.

Nous avons examiné l'efficacité opérationnelle et le rendement de nos activités à cet égard et nous avons constaté qu'en réduisant le taux de vols annuels, en réévaluant les quantités de munitions réelles utilisées, nous réaliserions au fil des ans des économies et nous pourrions faire des immobilisations. C'est un des secteurs d'activité que nous avons examinés.

L'autre secteur concerne nos activités de soutien sur les bases, le mode de remplacement annuel de certains équipements: les véhicules terrestres généraux, les véhicules du personnel, les camions, le matériel de ce type, qui sont à la base de l'exploitation de nos bases; nous nous sommes demandé si, en procédant par sous-traitance ou en effectuant une réévaluation de nos méthodes, nous pourrions réaliser des économies.

Troisièmement, nous avons examiné notre infrastructure, afin de voir si elle ne serait pas plus importante que nécessaire, compte tenu que sur une période d'environ 20 ans, nos effectifs sont passés de 120 000 à 87 000 à l'heure actuelle, et étant donné que nous ayons déjà fermé des bases au cours des quinze dernières années.

Nous avons donc effectué un examen de la situation. Il s'agissait d'un examen superficiel et nous allions nous mettre à la tâche lorsque le débat concernant le budget a commencé. Nous avons trouvé un point de départ en reconnaissant la nécessité de faire des économies. Nous entendions réduire l'effectif des forces régulières et le personnel civil. Il était devenu nécessaire de réduire l'infrastructure car lorsque des réductions budgétaires sont intervenues dans le passé il nous est arrivé de lésiner sur les coûts d'entretien, les bâtiments et l'infrastructure, ce qui, bien entendu, provoque une hausse des coûts et, éventuellement, un retard accumulé de coûts et d'infrastructures supplémentaires.

Pour répondre brièvement à votre question, sénateur, nous avions déjà examiné le cas d'un certain nombre de bases, et plus récemment nous avions étudié le cas d'autres bases ainsi que notre infrastructure dans le cadre d'un plan général de rationalisation.

Le sénateur Balfour: Ma question est hypothétique, mais êtes-vous en train de me dire que si vous aviez commencé cette étude deux ans plus tôt, elle aurait pu avoir des effets importants sur les recommandations contenues dans le livre blanc?

[*Text*]

Lieutenant General de Chastelain: I don't think so, sir. The thrust of the White Paper was based on things operational, and with the exception of the one area I have mentioned, the medium-range patrol aircraft, we have not attacked things operational. Clearly with a reduced expectation in terms of budget, we are not going to be as quickly effective in all the areas of operation that we had hoped to be, and in some cases we won't be because we won't be replacing the equipment as fast as we thought we had to.

So, no, I don't think we would have changed our approach to the White Paper. As I mentioned, some of those bases and stations were scheduled for closure anyway. The five radar stations were going to go and indeed the closure of radar stations is the fourth phase of a period of closures that have been going on for the last five or six years. So, no, I don't think we would have changed anything in the White Paper.

Senator Balfour: Just so that I am very clear on this, you mentioned specifically two bases that had at least previously been recommended for consideration for closing, the Wolseley Barracks at London and Summerside, but I don't think you identified any other base that had previously been recommended for closing.

Lieutenant General de Chastelain: My memory is not that great, senator, and I haven't spent that much time at National Defence Headquarters, but Penhold, which over the years has been reduced from a flying base back in the sixties when it was a primary flying base, to the status of a station supporting the provincial warning communications centre, and a few other bits and pieces, and then made up to full-base status a few years ago, is one that has been varying on the status of base or station and now it is going to be reduced back to a status base.

Moncton has been looked at in the sense that it is essentially a base supporting one major unit. It does have additional support task in terms of a communications detachment and reserve support staff for the militia there, but essentially that is a base with a full-base infrastructure supporting a supply depot. There has been examination over the past of whether that supply depot should be made a stand-alone unit supported from a base nearby such as Gagetown or Halifax. So that has been something that has been examined, but whether there has been a formal examination of it or not, senator, I don't know.

Senator Balfour: Thank you, Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Senator Balfour. Senator Molson.

Senator Molson: Mr. Chairman, I would just like to follow along on Senator Balfour's question about base closings. In the case of the situation at Summerside, what functions were the tractors performing and what area were they covering? What was their actual function? How many trackers were there at Summerside and what was the extent of the area they were covering, and how essential was that to the general defence and observation program?

[*Traduction*]

Le lieutenant général de Chastelain: Je ne pense pas, monsieur. Le livre blanc portait sur des choses opérationnelles et à l'exception du secteur que j'ai mentionné, à savoir les avions patrouilleurs à moyen rayon d'action, nous ne nous sommes pas attaqués aux choses opérationnelles. Évidemment, étant donné les coupures budgétaires, nous ne pourrons pas agir dans tous les secteurs opérationnels aussi rapidement que nous l'avions espéré et dans certains cas ce sera parce que nous ne pourrons pas remplacer le matériel aussi rapidement que nous l'aurions dû.

Je ne pense donc pas que nous aurions changé notre approche en ce qui concerne le libre blanc. Comme je l'ai dit, certaines bases et stations devaient de toute manière être fermées. Les cinq stations radars auraient été fermées, leur fermeture constituant la quatrième étape du processus de fermeture entamé il y a cinq ou six ans. Aussi je ne pense pas que nous aurions modifié quoi que ce soit dans le livre blanc.

Le sénateur Balfour: Pour qu'on me comprenne bien, vous avez dit que vous aviez songé fermer deux bases, les casernes de Wolseley à London et Summerside, mais je ne crois pas que vous ayez parlé d'autres bases dont on ait déjà recommandé la fermeture.

Le lieutenant général de Chastelain: Je n'ai pas tout cela en mémoire, sénateur, et je n'ai pas passé beaucoup de temps au Quartier général de la Défense. Toutefois, Penhold qui au cours des années a été ramenée du rang de base aérienne au cours des années soixante, alors qu'elle était une base de vol principale, au rang de station d'appui du Centre de communications d'avertissement provincial, et qui a ensuite retrouvé sa fonction de base à part entière il y a quelques années, est une de ces bases dont le statut a fluctué au cours des années, et qui va encore une fois être retransformée en simple base.

Nous nous sommes aussi intéressés au cas de Moncton dans la mesure où cette base est essentiellement une base de soutien d'une unité importante. Moncton joue un rôle de soutien supplémentaire dans la mesure où on y trouve un détachement de communications et du personnel de soutien de réserve de la Milice, mais essentiellement il s'agit d'une base à infrastructure complète assurant le soutien d'un dépôt d'approvisionnement. On s'est demandé dans le passé si le dépôt d'approvisionnements devrait être transformé en unité autonome bénéficiant du soutien d'une base proche comme celle de Gagetown ou Halifax. Nous avons donc examiné le cas de Moncton, mais autant que je sache il n'y a pas eu d'étude officielle.

Le sénateur Balfour: Merci, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, sénateur Balfour. Sénateur Molson.

Le sénateur Molson: Monsieur le président, j'aimereais faire suite à l'intervention du sénateur Balfour au sujet des fermetures de bases. Dans le cas de Summerside, quelles étaient les fonctions des *Trackers* et quel territoire couvraient-ils? Quel était leur rôle réel? Combien d'aéronefs patrouilleurs avait-il à Summerside; quel territoire couvraient-ils et dans quelle mesure leur présence était-elle essentielle au programme général de défense et d'observation?

[*Text*]

Lieutenant General de Chastelain: Sir, I will have to confirm with you later on the actual numbers of the aircraft. There were two squadrons of tractors in Summerside. One of the squadrons is an air reserve squadron, and it has a detachment of four trackers on the west coast at Comox. Other than those four at Comox, the rest of the tracker fleet is in Summerside. Their task was a coastal surveillance task in the area of the maritimes and operating out of Summerside up into the area around Labrador and obviously around the other maritime provinces. They had an ancillary role in support of the Department of Fisheries.

The coastal surveillance role will have to be picked up to the degree possible with exisiting equipment, and I am talking now about the Aurora long-range patrol aircraft. I would have to talk to an air force officer to be sure of my next statement, but perhaps some aspects of it will be assisted by the aircraft that we have on search and rescue, although their main task, of course, will continue to be search and rescue.

So that there will be a diminution in the capability of coastal surveillance as carried out by the tractors on the east coast. On the west coast, of course, they did the same sort of thing. They were there on coastal surveillance on the west coast. That now will cease or be picked up to the degree possible by Auroras, whose primary task is as long-range patrol aircraft.

Senator Molson: But four aircraft on the west coast is not very significant. There are more trackers in Summerside.

Lieutenant General de Chastelain: Yes, there are two squadrons' worth. There are a number of unfortunate aspects of that decision, but one particularly unfortunate aspect is that there is an air reserve squadron that is now removed from the order of battle, and we will have to determine how we can pick up tasking for that air reserve squadron in an area other than trackers. I might add that the use of the trackers on the west coast, while it was entirely useful, was also a means of having air reserve personnel fly that particular aircraft.

Senator Molson: They would have been phased out anyway in about the next few years.

Lieutenant General de Chastelain: Well, we would have had to face a very expensive re-engining program in them. There is a problem with the fuel and the current engines and that fuel would no longer be available in a few years and therefore we would have to undergo a decision with regard to replacement. That would have put us between the proverbial rock and a hard place, and it may have been that at that time we would have had to do what we are doing now.

Senator Molson: Thank you.

The Chairman: Thank you, Senator Molson. Senator Molgat.

Senator Molgat: Thank you, Mr. Chairman. Before I go into the straight army side of it I would like to put a broader general question on the overall priorities of the Defence Department now.

You had a certain set of priorities as a result of the White Paper. Have there been any changes in those priorities or are we maintaining the same order of priorities?

[*Traduction*]

Le lieutenant général de Chastelain: Il faudra que je vous confirme plus tard les chiffres exacts concernant le nombre d'aéronefs. Il y avait à Summerside deux escadrons de *Trackers*. Un des escadrons est un escadron de réserve de l'air doté d'un détachement de quatre avions, patrouilleurs sur la côte ouest à Comox. Le reste de la flotte est basé à Summerside. Ces avions jouent un rôle de surveillance côtière dans les Maritimes et vont jusqu'au Labrador et évidemment autour des provinces Maritimes. Ces aéronefs remplissaient aussi un rôle d'appoint auprès du ministère des Pêches.

Nous devrons nous acquitter de notre rôle de surveillance côtière avec le matériel disponible, c'est-à-dire avec l'avion patrouilleur à long rayon d'action Aurora. Il faudrait que je vérifie auprès d'un officier de l'aviation, mais nous pourrions aussi avoir recours à titre auxiliaire aux avions de recherche et de secours pour effectuer la surveillance, même si leur fonction première continuera d'être la recherche et les secours.

La capacité de surveillance côtière effectuée par les *Trackers* sur la côte est sera donc réduite. Leur fonction était évidemment la même sur la côte ouest. La relève sera assurée dans la mesure du possible par les avions Aurora, qui sont avant tout des patrouilleurs à long rayon d'action.

Le sénateur Molson: Mais quatre aéronefs sur la côte ouest, ce n'est pas beaucoup. Il y a plus de *Trackers* à Summerside.

Le lieutenant général de Chastelain: Oui, l'équivalent de deux escadrons. Cette décision comporte un certain nombre d'aspects malheureux dont un en particulier est le fait qu'un escadron aérien de réserve sera retiré et il nous faudra trouver un autre moyen pour effectuer la surveillance. J'ajouterai que l'utilisation des *Trackers* sur la côte ouest, qui jouent un rôle tout à fait utile, permettait également au personnel de réserve de voler.

Le sénateur Molson: Ces avions auraient de toute manière été retirés graduellement d'ici quelques années.

Le lieutenant général de Chastelain: Il nous aurait fallu les doter de nouveaux moteurs à grands frais. Il y a un problème au sujet du combustible et des moteurs actuels; le combustible ne sera plus disponible d'ici quelques années, de sorte qu'il aurait fallu prendre une décision au sujet de leur remplacement. Nous nous serions retrouvés dans une situation difficile et nous aurions peut-être été obligés de faire ce que nous faisons maintenant.

Le sénateur Molson: Merci.

Le président: Merci, sénateur Molson. Sénateur Molgat.

Le sénateur Molgat: Merci, monsieur le président. Avant d'aborder le cas de l'armée comme telle, j'aimerais parler de la question plus générale des grandes priorités du ministère de la Défense.

Le livre blanc définissait un certain nombre de priorités. Y a-t-il eu des modifications depuis, ou l'ordre des priorités est-il resté le même?

[*Text*]

Lieutenant General de Chastelain: The question of order is difficult, senator. When reduced to its fundamentals, of course, the role of any armed force is to protect its own country. From that point of view that must always remain the principal response of the Canadian forces. If you look at that, then you have to determine what the threat is and from that you would find out within Canada defence homeland taskings where your priorities would lie.

You could argue that the principal threat to this country, if there is one, is from aerial missiles, or air-breathing missiles, and therefore is an aerospace threat. As you know, of course, we do continue to contribute fully to NORAD and to the NORAD commitment. You could argue that we face a threat from submarine-launched ballistic missiles off either of our coasts, off all of our coasts, and indeed the Soviet Union does have the capability, if it wished to, to project that kind of a threat to us. So that would be a priority.

We must, of course, maintain the territorial integrity of the country, so from that point of view a land commitment — and we have joint commitments with the United States under the defence of Canada's land operation — has to be maintained. The degree to which you say one has priority over the other is difficult to assess.

As I mentioned earlier, we do not have envelopes for each of the land, sea or air environments and we do want to maintain a balance, so a balance must be maintained.

As regards to Europe, there is no question that Canada is maintaining its commitment to and its place within NATO, its stationed forces in Europe and its forces committed to Europe. If you want to place that in order of commitments, I can say that the members of the 4 Brigade are fully committed. The members of the Eighth Mobile Force are fully committed as well, even though they are in Canada. They are expected in their area of operations in Northern Norway at the appropriate time. The same thing can be said for CAST now and post-December 1 for CAST in the central front or of 5 Brigade in the central front.

So the priorities are there. The commitments are all there. In terms of juggling them into one priority over another, senator, I would say that we have not varied from what is in the white paper. The impetus on what we are equipping and in what order, you might say, is a priority. Right now, it happens to be the navy. The twelve frigates, the four Tribal class update and the replacement or whatever we determine to do in the Oberon submarine area are priorities now but they are priorities forced upon us by time and rust-out.

The Chairman: May I interject with one question? You have been referring to the CAST commitment as if it were still a commitment, but actually, that is gone, is it not?

Lieutenant General de Chastelain: No, sir. It is still a commitment until November 30.

The Chairman: For all practical purposes, it is gone?

[*Traduction*]

Le lieutenant général de Chastelain: La question de l'ordre des priorités est une question difficile, sénateur. Fondamentalement, le rôle d'une armée est de protéger son pays. Ce sera toujours la fonction première des forces armées canadiennes. Sous cet angle, il s'agit de déterminer d'où vient la menace, afin de déterminer comment doit se faire la défense du Canada.

On pourrait soutenir que la principale menace pour le Canada, s'il y a en a une, provient des missiles aériens, et qu'il existe donc une menace aérospatiale. Comme vous le savez évidemment, nous continuous d'assurer une contribution pleine et entière à NORAD. On pourrait dire aussi que le Canada est menacé par les missiles balistiques lancée par des sous-marins au large de nos côtes; de fait, l'Union soviétique est dotée de ces missiles et si elle le voulait elle pourrait exercer ce genre de menace. La défense à ce chapitre constituerait donc une priorité.

Il nous faut évidemment assurer la protection de tout notre territoire et, de ce point de vue, notre engagement à défendre le territoire—et nous avons des engagements conjoints avec les États-Unis au chapitre des opérations terrestres pour la défense du Canada—doit être maintenu. Il est cependant difficile d'établir dans quelle mesure un aspect a priorité sur l'autre.

Comme je l'ai déjà dit, nous n'avons pas d'enveloppes pour chacun des trois secteurs; terre, mer et air et nous voulons maintenir un équilibre.

En ce qui concerne l'Europe, il ne fait pas de doute que le Canada honore ses engagements envers l'OTAN et que ses forces stationnées en Europe jouent leur rôle. Si vous voulez établir un ordre de priorités, je dirais que les membres de la 4e Brigade sont engagés à fond. Les membres de la Huitième Force mobile sont également engagés à fond, même s'ils sont au Canada. Au besoin, ils se retrouveraient sur leur terrain d'opérations dans le nord de la Norvège. On pourrait dire la même chose du Groupe brigade, maintenant et après le mois de décembre ou du 5e GBC sur le front central.

Les priorités et les engagements existent donc. Pour ce qui est de l'ordre des priorités, nous ne nous sommes pas écartés de ce que dit le livre blanc. La priorité se trouve dans le choix du secteur à équipes et l'ordre dans lequel cela se fait. À l'heure actuelle, c'est le tour de la Marine. Les douze frégates, la rénovation des quatre bâtiments de classe Tribal et le remplacement des sous-marins Oberon, ou ce que nous déciderons de faire dans leur cas, sont des priorités immédiates qui nous sont imposées par le vieillissement du matériel.

Le président: Puis-je poser une question? Vous avez parlé du CAST comme s'il remplissait encore ses engagements, mais est-ce que son rôle n'est pas terminé?

Le lieutenant général de Chastelain: Non, monsieur. L'engagement prend fin le 30 novembre.

Le président: Mais à toutes fins pratiques, c'est fini?

[*Text*]

Lieutenant General de Chastelain: That is right, but were the whistle to blow today, sir, and were we to launch that brigade, it would be heading to Norway.

The Chairman: I see. Carry on, Senator Molgat.

Senator Molgat: You have been saying, "You could argue" and "You might say this", but for you in the Department of National Defence, you have to have a clear set of priorities. You cannot function, can you, on a theoretical basis? You have to know exactly what your first task is and where you are going to put your investment.

Lieutenant General de Chastelain: Sir, I would have to go back and read the white paper to find out whether we enunciated specifically whether Europe had a greater priority over defence of Canada. I do not know that it did. If you asked whether, in defence of Canada, it was more important to be strong in the air, on the sea or on the land, I would also have to look at that awfully carefully. You might say that, in the minds of the public, one of our most important tasks is peacekeeping, and there is no question that we put an awful lot of effort there. Yet peacekeeping is a residual of all of our capabilities. Because we have planned for the worse case, the resources we have trained for that case can be used in peacekeeping.

Senator Molgat: So insofar as you are concerned, there is no change in the priorities as a result of the budget?

Lieutenant General de Chastelain: The priorities already exist. The priorities of land, sea and air defence of Canada and Europe exist. The budget has not caused us to cancel any of our particular taskings, such as support to NORAD, support to NATO, support for peacekeeping, support to the DCO, Canada's land ops, support to our maritime requirements. However, I cannot tell you whether we are placing a greater importance, for example, on North American air defence than we are on maritime approaches. From the point of view of spending right now, the money is going into maritime approaches.

Senator Molgat: Who makes that kind of decision, then?

Lieutenant General de Chastelain: That will be done by the minister, in consultation with his senior officials and the Chief of Defence Staff, I would assume, in discussion in the Cabinet Committee on Foreign and Defence Policy, because it is from the government that we get our tasks and commitments. We in the forces do not determine them ourselves; we carry them out. We make recommendations on our ability to function and on what the resource requirements of commitments are, but the ranking order of them is such that we are told what these are.

Senator Molgat: It is a political decision, then, not a military one?

Lieutenant General de Chastelain: Oh, it must be, yes.

Senator Molgat: In your opening comments, if I understood you correctly, you said that when you were given instructions that you had to cut, there were only three places to cut. One was in tasks, the second was in personnel and the other was in infrastructure. Did I understand that correctly?

[*Traduction*]

Le lieutenant général de Chastelain: C'est exact, mais si la situation l'exigeait, la brigade serait envoyée en Norvège.

Le président: Je vois. Poursuivez, sénateur Molgat.

Le sénateur Molgat: Vous avez dit «On pourrait faire valoir que», mais le ministère de la Défense nationale doit avoir des priorités clairement définies. Vous ne pouvez pas fonctionner avec des hypothèses? Il vous faut savoir exactement quel est votre rôle premier et où vous allez investir.

Le lieutenant général de Chastelain: Il faudrait que je relise le livre blanc pour savoir si la défense de l'Europe a priorité sur celle du Canada. Je ne crois pas que ce soit le cas. En ce qui concerne la défense du Canada, si vous me demandiez s'il faut accorder priorité à la défense aérienne, maritime ou terrestre, il faudrait que j'examine la question très attentivement. Dans l'esprit du public, une de nos tâches les plus importantes concerne sans doute le maintien de la paix, et il ne fait pas de doute que nous y investissons beaucoup d'efforts. Mais le maintien de la paix ne constitue qu'un aspect accessoire de notre rôle. Nos ressources, formées en prévision de la pire situation possible, peuvent néanmoins être affectées au maintien de la paix.

Le sénateur Molgat: D'après vous, le budget n'a en rien modifié les priorités?

Le lieutenant général de Chastelain: Les priorités existent déjà. Les priorités de défense terrestre, maritime et aérienne du Canada et de l'Europe. Le budget ne nous a pas obligés à annuler l'une ou l'autre de nos tâches, par exemple, l'appui à NORAD, l'appui à l'OTAN, les missions de maintien de la paix, l'appui au MPO, les opérations terrestres du Canada, l'appui à nos forces maritimes. Cependant, je ne saurais vous dire si nous accordons plus d'importance par exemple à la défense aérienne de l'Amérique du Nord que c'est le cas pour les approches maritimes. Pour l'instant, l'argent est surtout consacré à la protection des côtes.

Le sénateur Molgat: Qui prend ce genre de décision?

Le lieutenant général de Chastelain: C'est le Ministre en consultation avec ses hauts fonctionnaires et le chef de l'État-major de la défense, et je suppose de concert avec le Comité du Cabinet sur la politique étrangère et de défense, car, en définitive, c'est le gouvernement qui définit nos tâches et nos engagements. Ce n'est pas nous les militaires qui les choisissons; nous les exécutons. Nous faisons des recommandations sur nos capacités d'exécution et sur les ressources qu'exigent les engagements, mais ces engagements ce n'est pas nous qui les déterminons.

Le sénateur Molgat: C'est une décision politique et non militaire?

Le lieutenant général de Chastelain: Oui bien sûr.

Le sénateur Molgat: Dans votre exposé préliminaire, si je vous ai bien compris, vous avez dit qu'au moment où on vous a dit de procéder à des réductions, il n'y avait que trois choix possibles: les missions, le personnel et l'infrastructure. Est-ce bien cela?

[*Text*]

Lieutenant General de Chastelain: I am sorry, what did you say those were?

Senator Molgat: Tasks, personnel and infrastructure?

Lieutenant General de Chastelain: That is right. We have money for equipment, but since you need to buy equipment, there are only two money areas you can cut: O&M and personnel. Alternatively, you can cut out some tasks and thereby not replace the equipment, which is what we are doing in the case of the medium-range patrol aircraft.

Senator Molgat: So we have cut some tasks?

Lieutenant General de Chastelain: I mentioned earlier that the operational role of coastal surveillance with the tracker aircraft has disappeared as a result of our determination that they will be taken out of service next year.

Senator Molgat: Are there any other tasks that have been cut out? Has the military recommended to the politicians areas where there are tasks that should be abandoned?

Lieutenant General de Chastelain: Not as a result of the present budget. Had the cuts been deeper, there may have been. Also, once the implications of the period of détente, if you like, in Europe are clarified, the pause which we have put on buying equipment for the NATO forces will have to be re-examined. If, at that time, the determination is that détente is not what we thought it was, and that the force reduction talks are not leading to the ends that we thought were necessary, then we would have to assess the risk of not upgrading the equipment of 4 Brigade or of re-equipping 5 Brigade to the extent necessary. However, beyond that, I am not aware of any particular tasks that we have taken out.

Senator Molgat: Then coming back to the straight army side, if we are not going to re-equip the European forces in the way we had anticipated, and if we are not proceeding with the tank purchase, then I presume that we ae also not moving with the other things we were told when we visited them, such as their shortages in medical supplies, in logistics and trucks.

Lieutenant General de Chastelain: Sir, we have a hold on the future major purchases for NATO. We are continuing this year with the augmentation of our forces in Europe. We are sending, I believe, about 300 additional personnel to Europe, some of whom are going to the headquarters side, some of whom are going into the brigade group, some of whom are going into logistical medical organizations. We are continuing with the completion of the low level air defence capability. The battery which will go to 4 Brigade is continuing. We have placed a hold on the project to purchase new battle tanks and the new light armoured vehicle.

The Chairman: Did we not merely reduce the number of light armoured vehicles? Are we not going ahead with some of those or are they all being delayed?

[*Traduction*]

Le lieutenant général de Chastelain: Je m'excuse, pouvez-vous répéter?

Le sénateur Molgat: Les missions, le personnel et l'infrastructure.

Le lieutenant général de Chastelain: C'est exact. Si l'argent doit être consacré à acheter de l'équipement, il ne reste que deux secteurs où l'on peut comprimer: les opérations et l'entretien et le personnel. Bien sûr, on peut supprimer quelques missions ce qui évite de remplacer l'équipement, et c'est ce que nous faisons dans le cas de l'avion patrouilleur à moyenne portée.

Le sénateur Molgat: Ainsi vous avez réduit certaines missions?

Le lieutenant général de Chastelain: J'ai déjà dit que le rôle opérationnel de surveillance côtière à l'aide de l'avion patrouilleur Tracker était supprimé parce que nous avons décidé de retirer l'avion du service l'an prochain.

Le sénateur Molgat: Y a-t-il d'autres missions qui ont été réduites? Les militaires ont-ils recommandé aux politiques certaines missions qui pourraient être abandonnées?

Le lieutenant général de Chastelain: Non, pas à la suite du dernier budget. C'eût été le cas peut-être si les compressions avaient été encore plus fortes. Aussi, quand nous connaîtrons les aboutissements de l'actuelle période de détente en Europe, si on peut l'appeler ainsi, il faudra réexaminer notre décision de suspendre nos achats de matériel pour les forces de l'OTAN. Si, à ce moment-là, la détente n'est pas ce que nous croyions, et que les pourparlers sur la réduction des forces ne donnent pas les résultats escomptés, il faudra évaluer le risque de ne pas renouveler l'équipement de la 4e Brigade ou de rééquiper la 5e Brigade en fonction de ses besoins. Ceci dit, je ne connais pas de mission particulière que nous ayons abandonnée.

Le sénateur Molgat: Pour revenir à l'aspect purement militaire, si nous ne rééquipons pas nos forces en Europe comme nous l'avions prévu et que nous n'achetons pas de nouveaux chars, je suppose que nous ne donnons pas suite non plus aux autres projets qu'on nous avait exposés lors de notre visite, par exemple les pénuries au niveau des fournitures médicales, de la logistique et des camions.

Le lieutenant général de Chastelain: Tous nos projets d'acquisitions majeures dans le cadre de l'OTAN sont suspendus. Cette année, nous continuons d'accroître nos forces en Europe. Nous enverrons un contingent d'environ 300 personnes en Europe, dont certaines seront affectées au quartier général, d'autres au Groupe-brigade, d'autres à la logistique et aux services médicaux. Nous continuons de mettre en place nos moyens de défense à faible altitude. La 4e Brigade sera dotée d'une batterie comme prévu. Mais nous avons suspendu le projet d'acquisition de nouveaux chars de combat et du nouveau véhicule blindé léger.

Le président: N'avons-nous pas simplement réduit le nombre de ces véhicules blindés légers? Allons-nous en acheter quelques-uns ou le projet est-il reporté au complet?

[*Text*]

Lieutenant General de Chastelain: What I mentioned were the light armourned vehicles to be bought for use in Canada. These are eight-by-eight wheeled vehicles produced by Generel Motors. The ones we have had up to now are produced by General Motors. It is for consideration whether we might purchase theirs in the next go-around, but we are going to go ahead with those. The light armoured vehicles I am talking about for Europe are tracked vehicles to replace the M113 fleet.

The Chairman: We are not proceeding with the acquisition of those at the present time?

Lieutenant General de Chastelain: That is right. We are placing that purchase on hold. I might mention, senator, as I did in a discussion with members of the media recently, that although we are not going ahead with that modernization as fast as we had been, 4 Brigade Group is a much better brigade group in terms of equipment than it was when I commanded it six to eight years ago, simply because we have increased some of the equipment. We have the low level air defence that we did not have before. We have TOW under armour where we did not have it before. We have increased the numbers in place. We have increased the logistics and the medical capability. However, be of no two minds: we are placing our modernization of that brigade group on hold.

Senator Molgat: The CAST group is out after November 30. Its new job is going to be to go to Central Europe?

Lieutenant General de Chastelain: Yes, sir.

Senator Molgat: What equipment will they have?

Lieutenant General de Chastelain: At the moment, CAST has three infantry battalions, two of which are mechanized with tracked APCs and one with wheeled APCs. It has an armoured regiment which is equipped with the Cougar Armoured Vehicle, general purpose, and the 76 millimeter gun. Its close support regiment is a tracked 155 self-propelled regiment, just the same as the regiment in 4 Brigade. In other words, 5e RELC has the same equipment as 1 RCHA.

When we send that brigade group to the Central Front, we will reduce it by one battalion because 4 Brigade has only two battalions and an armoured regiment; 5 Brigade will take with it only two battalions and an armoured regiment. Those two battalions will be the Mechanized Track Battalions. They will, therefore, be equipped with the same vehicles as the two battalions in 4 Brigade. The Artillery Regiment will be equipped as it is now, and the Armoured Regiment will have Cougars.

How the Division Commander will use his tank assets in Europe once he has that force over there is up to him. As you know, he has a force of tanks that are already with the 8th Hussars in his own brigade. He has a number of tanks held in operational stocks in Lahr. How he reconfigures his force as of December 1 is something that is up to the individual commander to assess. But, again, I reiterate that you are right, we have placed on hold all of our plans to re-equip that brigade and 4 Brigade to the extent we had anticipated, but I should emphasize that that re-equiping would not have taken place as of December 1; that was anticipated to take place over the next few years. So the force that we will put there as of December 1

[*Traduction*]

Le lieutenant général de Chastelain: J'ai voulu parler des véhicules blindés légers qui serviraient au Canada. Il s'agit de véhicules à huit roues motrices fabriqués par la General Motors. Ceux que nous avions jusqu'à présent étaient fabriqués par cette compagnie. Il faudra examiner si à l'avenir nous en achèterons de cette compagnie, mais pour l'instant nous utilisons ceux-là. Les véhicules blindés dont je parlais pour le service en Europe, sont des véhicules chenillés qui remplaceront les M113.

Le président: Ceux-là, leur acquisition est reportée pour l'instant?

Le lieutenant général de Chastelain: C'est vrai. L'acquisition est reportée. Je pourrais ajouter, sénateur, comme je l'ai fait lors d'un entretien avec la presse il n'y a pas longtemps, que si la modernisation de nos forces retarde quelque peu, le 4e Groupe-brigade est beaucoup mieux équipé qu'il l'était il y a six ou huit ans alors que je le commandais, simplement parce que nous avons acquis de nouveaux équipements. Par exemple, des moyens de défense aérienne à basse altitude. Nous avons aussi des blindés dotés du missile antichar TOW. Nous en avons accru le nombre. Nous avons accru les moyens logistiques et médicaux. Cependant, il faut bien le comprendre, notre programme de modernisation de cette brigade est suspendu.

Le sénateur Molgat: Le Groupe-brigade CTAM doit partir après le 30 novembre. Doit-il se rendre en Europe centrale?

Le lieutenant général de Chastelain: Oui.

Le sénateur Molgat: De quel équipement disposera-t-il?

Le lieutenant général de Chastelain: Pour l'instant, le groupe CTAM est formé de trois bataillons d'infanterie dont deux sont dotés de VTT à chenilles et l'autre de VTT à roues. Il comprend un régiment blindé équipé du véhicule blindé Cougar, d'utilisation générale, doté d'un canon de 76 mm. Son régiment de soutien rapproché est un régiment de 155 automoteurs tout comme le régiment de la 4e Brigade. Autrement dit, le 5e RELC a le même équipement que le 1er RCHA.

Quand nous enverrons ce groupe-brigade en Europe centrale, nous l'amputerons d'un bataillon parce que la 4e Brigade ne dispose que de deux bataillons et d'un régiment blindé; la 5e Brigade n'aura également que deux bataillons et un régiment blindé. Il s'agit de deux bataillons de blindés à chenilles. Par conséquent ils seront équipés avec le même matériel que les deux bataillons de la 4e Brigade. Le régiment d'artillerie conserve son équipement et le régiment blindé aura des Cougar.

De quelle manière le commandant de division disposera de ces blindés en Europe, cela dépend de lui. Comme vous le savez, il dispose déjà d'un groupe de chars, le 8e Hussars, dans sa propre brigade. De même qu'un certain nombre de chars dans ses réserves opérationnelles, à Lahr. Il lui appartiendra de décider comment disposer ses forces à compter du 1er décembre. Mais vous avez bien raison, nous avons suspendu tous nos projets de rééquiper cette brigade ainsi que la 4e mais de toute manière le nouvel équipement n'aurait pas été en place le 1er décembre; il aurait fallu attendre quelques années. Ainsi, la force qui sera rendue sur place le 1er décembre est celle dont

[*Text*]

is the one that we had agreed to put there with NATO before, and it will be equipped the way it would have been had this whole budget process not taken place.

Is there a risk in doing that? Yes, there is, and I alluded to that in my opening comments when I said that the situation in Europe is now less tense than it was a number of years ago. The hoped-for discussion in Vienna leads us to believe that now is the time when that risk is acceptable. Should that situation change, then, of course, we will have to re-evaluate the circumstances.

Senator Molgat: In the light of not being able to re-equip, and therefore not have our people up to the standard we would like them to have, then why are we proceeding with the establishment of a divisional headquarters? Why not scrap that and put our effort instead into the brigade that is there to make it an effective brigade?

Lieutenant General de Chastelain: We have a commitment to NATO. As our ministers mentioned, we are maintaining that commitment. We would not consider cancelling a commitment outright without consulting NATO. You must understand that only half of that force is over there full time—4 Brigade plus elements of divisional headquarters. The rest is back here in Canada. That force will remain the same as the one we had planned to commit to NATO as of December 1.

So there is no reason to cancel that now simply on the basis that we do not anticipate that the re-equipping will proceed as swiftly as we had planned. But there is no question that we have to examine the whole aspect of re-equipping and the timeframe in which that will take place, and consider all of the options you are referring to, such as the matter of giving 4 Brigade more; but that will involve discussion internally within the department with the ministers and subsequently with NATO.

Senator Molgat: Mr. Chairman, I have many questions, but I will defer to other senators.

The Chairman: I will call upon Senator Gigantès, and, if we have time, we will come back to you.

As the members of the committee know, it is my intention to hold an *in camera* meeting this evening to discuss, in a very general way, the final structuring of our report. So I would like to spend not more than another 10 or 15 minutes with General de Chastelain before we move on to the other phase of our meeting.

Senator Gigantès: Mr. Chairman, I will yield to other senators and send my questions to General de Chastelain in writing.

Senator McElman: With respect to Canadian Forces Base Moncton, there is still a tasking there that will have to be carried out. Where is that being moved to?

Lieutenant General de Chastelain: It is not. The main regular force commitment and departmental commitment in Moncton is the supply depot. That will stay there. We had been planning a fairly extensive construction project to rehouse that depot. When we were examining the infrastructure with an idea to streamlining ourselves, our determination was that we

[*Traduction*]

nous avions convenu avec l'OTAN et elle sera équipée comme il l'avait été prévu en dépit des compressions budgétaires.

Est-ce que nous prenons des risques en faisant cela? Oui, et dans mon exposé préliminaire j'y ai fait allusion quand j'ai dit que la situation en Europe était maintenant moins tendue qu'il y a quelques années. Les perspectives des pourparlers de Vienne nous permettent de croire qu'aujourd'hui ce risque est raisonnable. Si les circonstances évoluaient, naturellement il faudrait réévaluer la situation.

Le sénateur Molgat: Comme nos forces ne seront pas rééquipées et que nos gens ne seront pas tout à fait à la hauteur comme nous l'aurions souhaité, pourquoi alors établir un quartier général de division? Pourquoi ne pas abandonner ce projet pour nous consacrer à la brigade, pour en faire une force efficace?

Le lieutenant général de Chastelain: Nous avons des engagements envers l'OTAN. Comme nos ministres l'ont dit, ces engagements nous les maintenons. Nous ne pourrions envisager d'annuler nos engagements sans d'abord consulter l'OTAN. Il vous faut bien comprendre que seulement la moitié de cette force est maintenue là-bas à plein temps; soit la 4e Brigade plus des éléments du quartier général de division. Comme nous l'avions prévu, cette force sera intégrée à celle de l'OTAN à compter du 1er décembre.

Ainsi, il n'y a pas de raison d'annuler ce déploiement simplement parce que nous ne pensons pas que le rééquipement se fera aussi rapidement que nous l'avions prévu. Mais il est certain qu'il faut examiner tout l'aspect du rééquipement sans oublier les délais, et envisager toutes les options dont vous avez parlé, par exemple renforcer la 4e Brigade; mais il faut d'abord que les responsables de la défense en discutent avec les ministres concernés et ensuite avec nos partenaires de l'OTAN.

Le sénateur Molgat: Monsieur le président, j'aurais bien des questions mais je vais céder la parole à d'autres sénateurs.

Le président: Nous allons écouter le sénateur Gigantès et s'il nous reste du temps, nous reviendrons à vous.

Comme les membres du Comité le savent, je prévois tenir une réunion à huis clos ce soir pour discuter d'une façon très générale, du contenu définitif de notre rapport. Par conséquent, nous allons passer encore dix à quinze minutes à entendre le général de Chastelain, et ensuite nous passerons à la deuxième partie de la réunion.

Le sénateur Gigantès: Monsieur le président, je laisse la parole à d'autres sénateurs et j'enverrai par écrit mes questions au général de Chastelain.

Le sénateur McElman: Au sujet de la Base des forces canadiennes de Moncton, cette dernière joue encore un rôle qu'il faudra maintenir. Où sera déménagé cette fonction?

Le lieutenant général de Chastelain: Il ne déménage pas. La principale fonction de la force régulière et celle du Ministère à Moncton, est le maintien du dépôt d'approvisionnements. Il y restera. Nous avons un projet de construction assez vaste pour reloger le dépôt. Quand nous avons passé en revue l'infrastructure en vue de la rationaliser, nous avons déterminé que de

[*Text*]

could do one of two things: We could go ahead with that construction and, at the same time, build into that the capability for the supply depot to administer itself, rather than having a complete base with all the bits and pieces to administer it. The thought would have been to have that supply depot given a few additional personnel to look after its immediate requirements, and have the main support provided by a base at Gagetown, Halifax, or some other place.

We are still proposing to do that. The depot will not leave Moncton. It will stay in Moncton. Whether it stays where it is now, or whether we lease accommodation which would meet our requirements—some kind of turn-key operation in which we would get an entrepreneur to provide us with a building for our requirements and lease it from that entrepreneur—are options that we are examining.

We do not anticipate making those changes in Moncton until about 1993, and that will give us the time to examine what is the better option: Is it lease accommodation, do we build, or do stay where we are and enhance? But the decision is now, and will be implemented, that we will change the status of a full base and reduce the amount of support personnel there to the absolute minimum to allow the depot to be self-sustaining, if you like, but supported from a distance.

The requirements to continue to support the militia with regular support staff will go ahead. There is no change to that.

Senator McElman: With respect to CFB Chatham, as I understand it, the low level air defence situation remains the same with the use of the bombing range.

Lieutenant General de Chastelain: Yes, senator.

Senator McElman: What is the reduction?

Lieutenant General de Chastelain: At the moment, what we have at Chatham is the Low Level Air Defence School, 1 Battery, and that is the battery that would be applied to Cinquieme Brigade when it goes over to Europe, both before and after December 1.

There is an aviation detachment which maintains CF-18 aircraft when they come down to use using the Tracadie Range. We anticipate that capability will disappear, but I am not sure exactly when—probably within the next couple of years when we gain access to a range closer to Bagotville at Péribonca. Then there will no longer be a requirement to have CF-18s come down to Chatham because, as you will appreciate, with expensive yearly flying rates the dead time between Bagotville and Chatham is expensive. That is not necessary. So that will disappear, and with that the requirement to maintain a flying operation at Chatham.

There are a number of other minor units that exist there—communications and administrative. There is the requirement to support the satellite tracking detachment at St. Margarets. That will disappear over the next few years, and with it the requirement to keep those people at Chatham. So Chatham will end up with two major units, a Low Level Air Defence School, number 1 Battery, and those base units required to support the school which, of course, will have students coming in and going out.

[*Traduction*]

deux choses l'une s'imposait: nous allions procéder à la construction et en même temps, nous allions donner les moyens au dépôt de s'administrer lui-même, au lieu d'entretenir une base complète avec tout ce que cela suppose d'administration. Il suffirait d'y affecter un peu de personnel supplémentaire pour s'occuper des besoins immédiats, pendant que le soutien principal viendrait soit de la base de Gagetown, d'Halifax ou d'ailleurs.

C'est toujours ce que nous proposons. Le dépôt ne quittera pas Moncton; il y restera. Quant à savoir s'il restera là où il est ou si nous allons louer des locaux selon nos besoins—nous serions locataires en ce sens que nous demanderions à une entreprise de nous louer un bâtiment—ce sont des options que nous examinons.

Ce n'est pas avant 1993 que ces changements pourront avoir lieu à Moncton et cela nous donne le temps d'examiner si c'est la meilleure solution. Allons-nous louer? Allons-nous construire? Ou resterons-nous là où nous sommes avec des améliorations? Mais la décision est prise et sera exécutée, à savoir que Moncton ne sera plus une base complète, que nous allons réduire au strict minimum le personnel de soutien afin que le dépôt se suffise à lui-même en quelque sorte, les autres services provenant d'ailleurs.

Il faudra continuer cependant de fournir le soutien régulier à la Milice. Il n'y a pas de changement de prévu.

Le sénateur McElman: En ce qui concerne la base de Chatham, sauf erreur, il n'y a pas de changement aux installations d'exercices de la défense aérienne à faible altitude.

Le lieutenant général de Chastelain: En effet, sénateur.

Le sénateur McElman: Quelle est la réduction prévue?

Le lieutenant général de Chastelain: La base de Chatham abrite actuellement la première batterie de l'École de la défense aérienne à faible altitude et c'est la batterie qui accompagnera la 5e Brigade en Europe avant et après le 1er décembre.

Il y a aussi un groupe de l'aviation qui entretient les CF-18 quand ils viennent s'entraîner au champ de tir de Tracadie. Je pense que ces installations vont être abandonnées, mais je ne sais pas exactement quand—probablement d'ici deux ans quand nous aurons accès à d'autres installations dans la région de Péribonca, plus près de Bagotville. Il ne sera donc plus nécessaire que les CF-18 aillent s'entraîner à Chatham car, vous vous en rendez compte, les heures de vol coûtent cher et il faut du temps pour se rendre entre Bagotville et Chatham. Ces installations vont donc disparaître ainsi que la nécessité de maintenir un groupe d'aviateurs à Chatham.

La base comporte également d'autres petits groupes par exemple les communications et l'administration. Il y a aussi l'entretien de la station d'observation des satellites à St. Margaret's. Cette station sera également fermée d'ici quelques années et son personnel sera affecté ailleurs. La base de Chatham conservera donc deux unités principales, la batterie nº 1 de l'École de la défense aérienne à faible altitude et les unités nécessaires pour le soutien de l'École qui naturellement, accueille des groupes de stagiaires.

[*Text*]

But, senator, you made the point—and it is an important one—that the utility of our maintaining that Low Level Air Defence School at Chatham is dependent on our ability to use the Tracadie Range.

Senator McElman: With respect to Canadian Forces Base Summerside, is there any of the tasking currently located there to be moved to another location?

Lieutenant General de Chastelain: There is, and I cannot remember right off the top of my head where it is. The two tracker squadrons will disappear. It is our intention at the moment—and we have so stated—that the Search and Rescue Squadron which is located at Summerside is best located on the Island, but where is the question.

I think in the announcement that was made at the time of the budget on April 27 we talked about the potential for moving into Charlottetown Airport, building a hangar for search and rescue and utilizing it as an independent unit supported by a base on the mainland. There are other bits and pieces, but they are minor units, senator, that would be relocated from Summerside. I am sorry, I do not have them on the tip of my tongue, but I could provide you with them subsequently.

Senator McElman: Are there any shifts that can be made in the Atlantic area that would enable the Forces to maintain Summerside as an ongoing unit?

Lieutenant General de Chastelain: If we did maintain it, it would simply be for that purpose.

Senator McElman: It is not a bad purpose.

Lieutenant General de Chastelain: Senator, I would never suggest that it was. I have to look at it from a purely military and operational point of view, not from the point of view that you make so well. Believe me, I have no joy in the prospect of depriving Prince Edward Island of its base.

Senator McElman: But it is a matter that is still being looked as a possibility?

Lieutenant General de Chastelain: No, senator. Our intention is to close Base Summerside. We anticipate the requirement to make the savings over the 15-year period that will come from that.

Senator McElman: What is the close-out date?

Lieutenant General de Chastelain: The proposal is to start next year. This, of course, cannot be done overnight; and, in the first place, we have guaranteed a year's notice to all employees who might be required to either relocate or give up their jobs. So the notice would be given when the determination is made that the start date will take place. The actual start will be a year after that, and the anticipation at the moment is that we will begin moving to closure in 1990.

Senator Lewis: General, you made reference to the easing of tensions in Europe. Has that had any effect on your planning or organization?

Lieutenant General de Chastelain: No, sir, other than the fact that the risk inherent in not proceeding with an equipment modernization is perhaps easier to take. I might say that we are all enormously encouraged by the extraordinary changes

[*Traduction*]

Vous avez souligné sénateur—et c'est un aspect important—que le maintien de l'École de la défense aérienne à faible altitude à Chatham était lié à l'utilisation du champ de tir de Tracadie.

Le sénateur McElman: Au sujet de la base des Forces canadiennes de Summerside, y a-t-il certaines de ses fonctions qui seront déménagées ailleurs?

Le lieutenant général de Chastelain: Oui, mais je ne peux me rappeler les détails. Les deux escadrilles de Tracker vont disparaître. Nous prévoyons, comme nous l'avons dit, que l'escadrille de recherches et de sauvetage stationnée à Summerside doit rester dans l'île, mais à quel endroit telle est la question.

À la suite du budget du 27 avril, nous avons parlé de la nécessité de la déménager à l'aéroport de Charlottetown, d'y construire un hangar pour le groupe de recherches et de sauvetage et de l'utiliser comme unité indépendante rattachée à une base sur le continent. Il y a d'autres détails mais ce sont des unités de petite envergure qui déménageraient de Summerside. Je m'excuse de ne pas pouvoir les énumérer, mais je suis prêt à vous faire parvenir ces renseignements.

Le sénateur McElman: Serait-il possible de faire des changements dans la région atlantique qui permettraient de maintenir Summerside comme unité permanente?

Le lieutenant général de Chastelain: Si nous la maintenions, ce serait simplement à cette fin.

Le sénateur McElman: Ce qui n'est pas une mauvaise fin en soi.

Le lieutenant général de Chastelain: Sénateur, je n'oserais jamais dire cela. Je dois envisager sa situation d'un point de vue purement militaire et opérationnel non pas du point de vue que vous défendez si bien. Croyez-moi, la perspective de priver l'Île-du-Prince-Édouard de cette base ne me réjouit pas.

Le sénateur McElman: Mais cela n'est encore qu'une possibilité?

Le lieutenant général de Chastelain: Non, sénateur. Nous avons l'intention de fermer la base de Summerside. Ceci en anticipation des économies qu'il faudra faire sur une période de quinze ans.

Le sénateur McElman: Quand fermera-t-elle?

Le lieutenant général de Chastelain: À compter de l'an prochain. Bien sûr, cela ne peut se faire du jour au lendemain; d'abord, nous avons promis un préavis d'un an à tous les employés qui pourront perdre leur emploi ou déménager. Le préavis sera envoyé aussitôt que la date de fermeture aura été fixée. La fermeture définitive aura lieu au bout d'un an, et pour l'instant, nous croyons commencer à déménager en 1990.

Le sénateur Lewis: Général, vous avez fait allusion à l'atténuation des tensions en Europe. Est-ce que cela a un effet quelconque sur vos plans ou votre organisation?

Le lieutenant général de Chastelain: Non, sauf que cela atténue les risques si nous ne procédons pas à la modernisation de notre équipement. Je dois dire que nous sommes tous très encouragés par les changements extraordinaires survenus au

[*Text*]

that have taken place, certainly on the Warsaw Pact side, in the last few months and years.

From a purely military point of view, we have to regard capabilities rather than stated intentions, and the capabilities are still there in large numbers. So while we are encouraged by what is being said, we will be even more encouraged in seeing what happens. Until then, we must maintain our guard; but, no, we have not changed anything in terms of our structures or numbers.

Senator Molson: Mr. Chairman, I just wanted to ask a question following on Senator McElman's question about the supply depot in Moncton. Whatever happened to Scoudouc, which was the main supply depot of the RCAF when I was commanding Moncton about 1,000 years ago?

Lieutenant General de Chastelain: Senator, I was not born 1,000 years ago, so I am not sure, but I do not know at all. I am sorry.

Senator Molson: Scoudouc was the main supply depot in the area. I was just curious. I suppose it melted away following the war, did it?

Lieutenant General de Chastelain: Senator, I will get the answer to that question for you and send it to you.

Senator McElman: Was it No. 4 Repair Depot?

Senator Molson: And supply.

Senator McElman: But the principal of supply was still over in Moncton. It was subsidiary supply.

Senator Molson: I remember Scoudouc was a very major factor. In fact, when we were based on Halifax and we wanted tires, for example, for those dreadful airplanes that the Mexicans would not take and the Turks turned down, the government gave them to us to defend Canada at war. They were called goblins, and there were no tires; but they were in Scoudouc. I remember this very well.

The Chairman: Scoudouc has not been functioning for quite a while, though.

Senator Molson: I suppose it stopped functioning right after the war.

The Chairman: Yes.

Senator McElman: I used to audit the place. You were flying; I was auditing.

Senator Molson: I was curious to know, because it was not a tiny affair; it was a major base.

Lieutenant General de Chastelain: I will find out. That is Scoudouc?

Senator Molson: Scoudouc.

Senator Molgat: Regarding the northern defence or surveillance, previously the minister had indicated—that is the previous minister—that there would be a revitalization of the Ranger Program, that there would be a base. I think he was looking at Nanacevik, and I believe the third item was a

[*Traduction*]

cours des derniers mois, même depuis quelques années, en ce qui concerne le Pacte de Varsovie.

D'un point de vue purement militaire, il nous faut tenir compte des moyens et non des intentions, et les moyens sont toujours en place en grand nombre. De sorte que si nous sommes encouragés par certains propos, nous le serons bien davantage quand nous assisterons à des changements. D'ici là, il faut rester vigilants; mais non, nous n'avons rien changé quant à notre organisation ou à nos moyens.

Le sénateur Molson: Monsieur le président, j'aurais une question à poser qui fait suite à celle du sénateur McElman au sujet du dépôt d'approvisionnements de Moncton. Qu'est-il arrivé à la base de Scoudouc qui était le principal dépôt de l'aviation canadienne quand j'étais commandant à Moncton, il y a environ un millier d'années?

Le lieutenant général de Chastelain: Sénateur, comme je n'étais pas encore né il y a 1 000 ans, je n'en suis pas certain; en fait, je ne le sais pas du tout. Je m'en excuse.

Le sénateur Molson: Scoudouc était le principal dépôt d'approvisionnements du secteur. C'est juste par curisoité. Je suppose qu'il est disparu après la guerre?

Le lieutenant général de Chastelain: Sénateur, je vais me renseigner à ce sujet et je vous enverrai la réponse.

Le sénateur McElman: N'était-ce pas le dépôt de réparations nº 4?

Le sénateur Molson: Et d'approvisionnements.

Le sénateur McElman: Le dépôt principal était à Moncton. C'était un dépôt auxiliaire.

Le sénateur Molson: Je me souviens que Scoudouc était une station très importante. Quand nous étions stationnés à Halifax et qu'il nous fallait des pneus, par exemple, pour ces horribles avions dont les Mexicains ne voulaient pas et que les Turcs avaient retournés, mais que le gouvernement nous avait donnés pour défendre le Canada, nous pouvions trouver des pneus à Scoudouc. Je m'en souviens très bien.

Le président: Je pense que Scoudouc a cessé ses activités depuis bien longtemps.

Le sénateur Molson: Je suppose que c'est tout de suite après la guerre.

Le président: Oui.

Le sénateur McElman: C'est moi qui faisais les vérifications. Vous voliez pendant que je vérifiais.

Le sénateur Molson: J'étais curieux de le savoir, parce que ce n'était pas une petite installation; c'était une base importante.

Le lieutenant général de Chastelain: Je vais me renseigner. C'est bien Scoudouc?

Le sénateur Molson: Scoudouc.

Le sénateur Molgat: Pour ce qui est de la défense ou de la surveillance dans le nord, l'ancien ministre avait indiqué que le programme des Rangers serait revitalisé et que l'on construirait une base. Je crois qu'il songeait à Nanacevik et sauf erreur, on songeait également à rajeunir ou à reconstruire la

[*Text*]

redevelopment or a reconstruction of the base in Yellowknife. Are those programs still in existence or have there been changes?

Lieutenant General de Chastelain: To the best of my knowledge, senator, they are. When you say "a base at Nanacevik", what you are referring to is a northern training centre as opposed to a full-fledged military base, and that option is still being examined. With regard to the Rangers, yes, there is no plan to change that program.

Senator Molgat: Are there any plans to expand it?

Lieutenant General de Chastelain: I am sorry, there is no plan to change what we had planned to do—at least I do not believe there is. I will ask my staff. They are shaking their heads, so, no, there is no plan to change that proposal.

With regard to Yellowknife, I do not have the answer, but I can find out for you. I would imagine that we are planning with all of the upgrading, if you like, of the bases that we have where infrastructure must be replaced. As you know, in Yellowknife the infrastructure there is largely temporary shelters that have been there for a long time. I do not have the answer to that question, senator, but I will find out for you.

Senator Molgat: I have one last question, Mr. Chairman. Earlier in his comments, General de Chastelain said he had a list of things, but he would not read them all. Could he leave us that information?

Lieutenant General de Chastelain: Yes, I can, senator, if you wish.

The Chairman: I think that would be useful. Perhaps you could see that Gregory Wirick gets them, please.

We have had a very good evening, and I want to thank you for your frank, though sometimes disappointing, remarks about the effect of the budget on our military establishment. This has been very useful. We will now end to this meeting. I will ask the members of the committee remain for a general discussion on the wind-up of our report.

The committee continued *in camera*.

[*Traduction*]

base à Yellowknife. Ces programmes existent-ils toujours ou y a-t-il eu des changements?

Le lieutenant général de Chastelain: Pour autant que je sache sénateur, ils existent toujours. Quand vous parlez d'une base à Nanacevik, il s'agirait d'un centre d'entraînement dans le nord et non d'une véritable base militaire, et cette option n'a pas été abandonnée. Pour ce qui est des Rangers, oui il n'est pas question de changement au programme.

Le sénateur Molgat: Prévoit-on l'élargir?

Le lieutenant général de Chastelain: Nous ne prévoyons pas modifier ce que nous avons prévu de faire—du moins pour autant que je sache. Je vais demander à mes collaborateurs. Ils font signe que non, ainsi il n'est donc pas question de modifier le programme.

Pour ce qui est de Yellowknife, je ne saurais vous répondre, mais je peux me renseigner. Je suppose que cela fait partie du programme d'amélioration des bases, quand il faut remplacer les infrastructures. Comme vous le savez, à Yellowknife, l'infrastructure comprend surtout des abris temporaires qui sont là depuis longtemps. Je ne saurais donc vous donner de précisions sénateurs, mais je vais me renseigner.

Le sénateur Molgat: Une dernière question monsieur le président. Tout à l'heure, le général de Chastelain a dit qu'il avait une liste de choses mais qu'il ne les énumérerait pas toutes. Pourrait-il nous laisser sa liste?

Le lieutenant général de Chastelain: Certainement sénateur, si vous le souhaitez.

Le président: Je crois que ce serait utile. Remettez-la simplement à Gregory Wirick.

Nous avons appris beaucoup de choses intéressantes et je veux vous remercier d'avoir été franc, même si c'était parfois décevant, au sujet de la portée du budget sur notre appareil militaire. Ce fut donc un exercice très utile. C'est aussi la fin de la réunion et je demanderais aux membres du Comité de demeurer pour discuter du contenu définitif de notre rapport.

La séance se poursuit à huis clos.

WITNESS—TÉMOIN

From the Department of National Defence:

LGen. John de Chastelain, Vice Chief of the Defence Staff.

Du ministère de la Défense nationale:

Lgén. John de Chastelain, vice-chef de l'État-major de la Défense.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Special Committee of the Senate on

National Defence

Chairman:
The Honourable HENRY D. HICKS

Tuesday, October 31, 1989

Issue No. 4

REPORT OF THE COMMITTEE
entitled:
Canada's Land Forces

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la

Défense nationale

Président:
L'honorable HENRY D. HICKS

Le mardi 31 octobre 1989

Fascicule nº 4

RAPPORT DU COMITÉ
intitulé:
Les forces terrestres du Canada

THE SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE ON NATIONAL DEFENCE

The Honourable Henry D. Hicks, *Chairman*
The Honourable Jack Marshall, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour
Bonnell
Buckwold
Doyle
Lewis
*MacEachen, P.C.
(or Frith)
McElman
Molgat
Molson
*Murray, P.C. (or Doody)
Roblin, P.C.

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Gigantès deleted. (June 21, 1989)

LE COMITÉ SPÉCIAL DU SÉNAT
SUR LA DÉFENSE NATIONALE

Président: L'honorable Henry D. Hicks
Vice-président: L'honorable Jack Marshall

et

Les honorables sénateurs:

Balfour
Bonnell
Buckwold
Doyle
Lewis
*MacEachen, c.p.
(ou Frith)
McElman
Molgat
Molson
*Murray, c.p. (ou Doody)
Roblin, c.p.

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Gigantès supprimé. (Le 21 juin 1989)

Order of Reference

The motion permitting the Committee to undertake its examination of Canada's land forces was first adopted by the Senate on 7 April, 1987, during the Second Session of the Thirty-Third Parliament, as follows:

> That a special committee of the Senate be appointed to hear evidence on and to consider the following matter relating to national defence, namely, Canada's land forces including mobile command, and such other matters as may from time to time be referred to it by the Senate;
>
> That 12 Senators, to be designated at a later date, four of whom shall constitute a quorum, act as members of the special committee;
>
> That the Committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to report from time to time, and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee; and
>
> That the Committee report to the Senate no later than 15 December, 1987.

By Order of the Senate of 8 December, 1987 the reporting date was extended to the 15 December, 1988.

Following the recall of Parliament after the General Election in the Autumn of 1988, a motion to permit the Committee to complete its examination of Canada's land forces was re-introduced to the Senate and adopted on 28 December, 1988 in the First Session of the Thirty-Fourth Parliament. When the Second Session of the Thirty-Fourth Parliament was summoned, it necessitated the re-introduction of the Committee's Order of Reference yet again and it was adopted by the Senate on 5 April, 1989, and read as follows:

> That a special committee of the Senate be appointed to hear evidence on and to consider the following matter relating to national defence, namely, Canada's land forces including mobile command, and such other matters as may from time to time be referred to it by the Senate;
>
> That, notwithstanding Rule 66, the Honourable Senators Balfour, Bonnell, Buckwold, Doyle, Gigantès, Hicks, Lewis, MacEachen (or Frith), Marshall, McElman, Molgat, Molson, Murray (or Doody) and Roblin, act as members of the Special Committee and that four members constitute a quorum;
>
> That the Committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to report from time to time and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;
>
> That the papers and evidence received and taken on the subject during the Thirty-Third Parliament be referred to the Committee; and
>
> That the Committee report to the Senate no later than 30th June, 1989.

Ordre de renvoi

La motion permettant au Comité de débuter son examen des forces terrestres du Canada a été adoptée par le Sénat le 7 avril 1987, au cours de la deuxième séance du trente-troisième Parlement, et se lit comme suit :

> «Qu'un Comité spécial du Sénat soit institué pour entendre et examiner des témoignages formulés relativement à la question suivante portant sur la défense nationale, notamment les forces terrestres du Canada, y compris le commandement de la force mobile, ainsi qu'à d'autres questions que le Sénat peut lui déférer de temps à autre;
>
> Que 12 sénateurs, dont quatre constituent un quorum, soient désignés, à une date ultérieure, pour faire partie de ce Comité spécial;
>
> Que le Comité soit autorisé à convoquer des personnes, à exiger la production de documents et pièces, à interroger des témoins, à faire rapport selon les besoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et les témoignages qu'il juge à propos; et
>
> Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 15 décembre 1987.»

En vertu de l'ordre adopté par le Sénat en date du 8 décembre 1987, l'échéance visant le dépôt du rapport du Comité est reportée au 15 décembre 1988.

Après la rentrée du Parlement à la suite de l'élection générale de l'automne 1988, une motion pour permettre au Comité d'achever son examen des forces terrestres du Canada a été déposée et adoptée de nouveau par le Sénat le 28 décembre 1988, au cours de la première session du trente-quatrième Parlement. À la convocation de la deuxième session de la trente-quatrième législature, il a été nécessaire de proposer de nouveau le mandat du Comité; il a été adopté par le Sénat le 5 avril 1989, et se lit comme suit :

> «Qu'un Comité spécial du Sénat soit institué pour entendre et examiner des témoignages formulés relativement à la question suivante portant sur la défense nationale, notamment les forces terrestres du Canada, y compris le commandement de la force mobile, ainsi qu'à d'autres questions que le Sénat peut lui déférer de temps à autre;
>
> Que, nonobstant l'article 66 du Règlement, le Comité spécial soit formé des honorables sénateurs Balfour, Bonnell, Buckwold, Doyle, Gigantès, Hicks, Lewis, MacEachen (ou Frith), Marshall, McElman, Molgat, Molson, Murray, (ou Doody) et Roblin et que quatre membres constituent un quorum;

By Order of the Senate of June 22, 1989 the Committee's reporting date was extended for the last time, to 31 October, 1989.

The Committee heard from 62 witnesses, listed alphabetically in Appendix III. It also travelled, visiting from 1st to 10th October, 1987, Canadian Forces Europe at Lahr, West Germany, under the Command of MGen. John Sharpe and the Canadian contingent of the United Nations Force in Cyprus, under the command of BGen. John McInnis. The 1st and 2nd March, 1988, the Committee visited the Special Services Force under the Command of BGen. I. C. Douglas, at Canadian Forces Base (CFB) Petawawa and, at CFB Trenton, the Air Transport Group under the Command of BGen. Marc Terreau. On that same trip it also visited the Canadian Forces Training System under the command of BGen. A. C. Brown. From the 3rd to 5th May, 1988 the Committee made its final trip, visiting the Combat Training Centre at CFB Gagetown under the Command of BGen. L. W. MacKenzie, and 434 Tactical Fighter Squadron at CFB Chatham under the Command of Col A. M. Lee.

Que le Comité soit autorisé à convoquer des personnes, à exiger la production de documents et pièces, à interroger des témoins, à faire rapport selon les besoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et les témoignages qu'il juge à propos;

Que les témoignages entendus et les documents reçus sur le sujet durant le trente-troisième Parlement soient déférés au Comité; et

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 30 juin 1989.»

En vertu de l'ordre adopté par le Sénat en date du 22 juin 1989, la date de dépôt du rapport du Comité a été reportée pour la dernière fois au 31 octobre 1989.

Le Comité a entendu 62 témoins, dont la liste alphabétique figure à l'Annexe III. Le Comité a également voyagé, visitant, du 1er au 10 octobre 1987, les Forces canadiennes Europe à Lahr en Allemagne de l'Ouest, sous le commandement du Mgén. John Sharpe, ainsi que le contingent canadien des Forces de l'O.N.U. à Chypre, sous le commandement du Bgén. John McInnis. Les 1er et 2 mars 1988, le Comité a visité la force d'opérations spéciales sous le commandement du Bgén. I.C. Douglas, à la Base des Forces canadiennes (BFC) Petawawa et, à la BFC Trenton, le Groupe Transport aérien sous le commandement du Bgén. Marc Terreau. Au cours du même voyage, le Comité a également visité le Service de l'instruction des Forces canadiennes sous le commandement du Bgén. A.C. Brown. Du 3 au 5 mai 1988, le Comité a fait son dernier voyage, et a visité le Centre d'instruction au combat à la BFC Gagetown, sous le commandement du Bgén. L.W. MacKenzie, et le 434e Escadron d'appui tactique, à la BCF Chatham, sous le commandement du Col. A.M. Lee.

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, October 31, 1989

The Special Committee of the Senate on National Defence has the honour to present its

FOURTH AND FINAL REPORT

Your Committee, which was authorized to study and report on Canada's land forces, including Mobile Command, has, in obedience to its Orders of Reference of Wednesday, April 5, 1989 and Thursday, June 22, 1989, proceeded to that inquiry and now presents its final report.

Respectfully submitted,

HENRY D. HICKS

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 31 octobre 1989

Le Comité spécial du Sénat sur la défense nationale a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME ET DERNIER RAPPORT

Votre Comité, autorisé à étudier et à faire rapport sur les forces terrestres du Canada y compris le commandement de la force mobile, a conformément à ses ordres de renvoi du mercredi 5 avril 1989 et du jeudi 22 juin 1989, entrepris cet examen, et présente maintenant son rapport final.

Respectueusement soumis,

Le président

HENRY D. HICKS

REPORT

of the Special Committee of the Senate on

NATIONAL DEFENCE

Canada's Land Forces

October 1989

RAPPORT

du Comité spécial du Sénat sur la

DÉFENSE NATIONALE

Les forces terrestres du Canada

octobre 1989

Contents

Table des matières

Liste des tables et figures

Glossary of Abbreviations

ACE	Allied Command Europe
AMF(L)	ACE Mobile Force (Land)
AWACS	Airborne Warning And Control System
CAST	Canadian Air-Sea Transportable (brigade group)
CF	Canadian Forces
CSBM	Confidence and Security Building Measures
CSCE	Conference on Security and Cooperation in Europe
DND	Department of National Defence
FMC	Force Mobile Command
FOFA	Follow-on Forces Attack
GNE	Gross National Expenditure
INF	Intermediate-range Nuclear Forces
MBFR	Mutual and Balanced Force Reduction Talks
NATO	North Atlantic Treaty Organization
P,O&M	Personnel, Operations and Maintenance
RCMP	Royal Canadian Mounted Police
SERT	Special Emergency Response Team
TOW	Tube-launched, Optically-tracked, Wire-guided
UN	United Nations
WTO	Warsaw Treaty Organization

Glossaire des abréviations

AWACS	Système aéroporté d'alerte et de contrôle
CAE	Commandement allié en Europe
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
CTAM	Brigade canadienne transportable par air et par mer
DNB	Dépense nationale brute
FC	Forces canadiennes
FM(T)	Force mobile (terre) du Commandement allié en Europe (CAE)
FMC	Commandement de la Force mobile
FNI	Forces nucléaires de portée intermédiaire
FOFA	Attaque des forces de 2e échelon
GRC	Gendarmerie royale du Canada
GSIU	Groupe spécial des interventions d'urgence
MBFR	Réductions mutuelles et équilibrées des forces
MDN	Ministère de la Défense nationale
MRCS	Mesures de renforcement de la confiance et de la sécurité
ONU	Organisation des Nations unies
OPV	Organisation du Pacte de Varsovie
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PO&M	Personnel, Opérations et Maintenance
TOW	Missile antichar filoguidé à poursuite optique

Foreword

The predecessor of the Senate's Special Committee on National Defence was a sub-committee of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs. In 1982, the Sub-committee completed its first Report entitled, *Manpower in Canada's Armed Forces*. In May 1983, the Sub-committee completed its Second Report on *Canada's Maritime Defence*. The Committee was then reconstituted as a Special Committee of the Senate on National Defence, and, in January 1985, completed its report on *Canada's Territorial Air Defence*, and then, in February 1986, on *Military Air Transport*.

This present report completes the Committee's examination of Canada's Armed Forces. Its publication has been delayed because of the death of the Committee's original Chairman, Senator Paul C. Lafond, and, subsequently, because of the dissolution of Parliament in 1988. Furthermore, the strategic position and announced changes in the defence policy of the U.S.S.R. have necessitated the Committee's reconsideration of some aspects of the report as it might have been if it had been able to be completed in 1987 or 1988. The present report does, however, summarize the situation concerning Canada's Land Forces and the role which they are likely to have to play in the future. In this respect the report speaks for itself and does not require any elaboration in this foreword.

Of particular interest is a relatively brief summation in Appendix II of the impact on the defence budget of the proposals contained in the Committee's five studies. The figures seem to be very large, and by Canadian standards of defence expenditures, they are indeed large. Nevertheless, it should be pointed out that the annual increase resulting from the recommendations of the Committee's five reports is only 0.36% of the Gross Domestic Product. This would increase defence expenditures as a percentage of GDP from 1.98% (1990-1991) to 2.34%. It would still leave Canada's defence expenditures as a percentage of GDP lower than those of any of our NATO allies excepting only those of Luxembourg and Denmark.

The Committee wishes to express its gratitude to the Ministers of National Defence, and, in particular, the Hon. Perrin Beatty, who was Minister during most of the time the Committee was concerned with this report. The Committee also expresses its gratitude to the Senior Officers of the Armed Forces, the Senior Civil Servants, Executives of various Professional Associations, as well as the many learned experts and retired military officers who so willingly appeared before us and expressed their opinions based upon their extensive knowledge and experience. Their names are listed in Appendix III. A particular word of thanks is expressed for the unfailing support of Mr. Patrick Savoie, who was Clerk of the Committee when this study commenced, and of Mr. John Desmarais who succeeded him. The Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade was extremely helpful both by contributions of its Director, Mr. Peter Dobell,

Avant-propos

Le Comité spécial du Sénat sur la Défense nationale a été précédé du sous-comité sur la Défense nationale du Comité sénatorial permanent sur les Affaires étrangères. Le sous-comité a soumis en 1982 son premier rapport, intitulé *Les Effectifs des Forces armées canadiennes*, suivi en mai 1983 de son deuxième rapport, intitulé *La Défense maritime du Canada*. Il est ensuite devenu le Comité spécial du Sénat sur la Défense nationale et, en janvier 1985, publiait son rapport *La défense aérienne du territoire canadien*, suivi en février 1986, du rapport intitulé *Transport militaire aérien*.

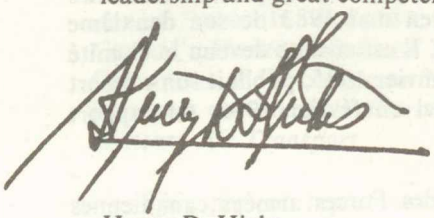
Avec le présent rapport s'achève l'examen des Forces armées canadiennes effectué par le Comité. Sa publication a été remise une fois à cause du décès du président original du Comité, le sénateur Paul C. Lafond, puis une autre fois à la suite de la dissolution du Parlement en 1988. En outre, les changements de position stratégique et autres annoncés par l'URSS ont exigé du Comité qu'il reprenne certains aspects qu'aurait eu le rapport s'il avait été publié en 1987 ou en 1988. Le présent rapport résume toutefois la situation des forces terrestres du Canada et le rôle qu'elles devront probablement jouer dans le futur. À cet égard, le rapport est suffisamment clair pour qu'il n'y ait pas lieu d'élaborer dans le présent avant-propos.

Le bref résumé qui figure à l'Annexe II présente un intérêt particulier, car on y trouve l'analyse des répercussions sur le budget de défense des propositions contenues dans les cinq études du Comité. Les chiffres semblent importants, et ils le sont effectivement pour peu que l'on tienne compte des normes canadiennes relatives aux dépenses militaires. Néanmoins, il convient de remarquer que l'augmentation annuelle résultant de l'application des recommandations des cinq études du Comité ne représente que 0,36 p. 100 du Produit intérieur brut. En d'autres termes le pourcentage des dépenses militaires passerait de 1,98 p. 100 (1990-1991) à 2,34 p. 100 du PIB. Les dépenses du Canada exprimées en pourcentage du PIB n'en demeureraient toujours pas moins inférieures à celles de tous nos alliés de l'OTAN, sauf le Luxembourg et le Danemark.

Le Comité souhaite exprimer sa reconnaissance aux Ministres de la Défense nationale, en particulier à l'honorable Perrin Beatty, qui a occupé le poste de Ministre pendant la plus grande partie de la période où le Comité a travaillé au présent rapport. Le Comité remercie également les officiers supérieurs des Forces armées, les hauts fonctionnaires du gouvernement, les représentants de diverses associations professionnelles, ainsi que les nombreux experts et officiers à la retraite qui ont bien voulu comparaître pour exprimer leurs opinions fondées sur leur grande expérience et leurs connaissances approfondies. Leurs noms figurent à l'Annexe III. Le Comité tient à remercier tout particulièrement de leur précieuse collaboration M. Patrick Savoie, greffier du Comité au début de ses délibérations, et M. John Desmarais, qui lui a succédé. Le concours du Centre Parlementaire

and of Mr. Gregory Wirick who, succeeding Roger Hill, was the Chief Research Officer throughout this study. He was assisted by Messrs. Nick Swales and David Mueller, graduate students at Carleton University, Ottawa.

Finally, all members of the Committee wish to pay tribute to the contribution of the late Senator Paul C. Lafond. Senator Lafond chaired this Committee and its predecessor from its inception, and his knowledge of Canada's Armed Forces, and, particularly, of the senior personnel who occupied positions of command and responsibility, was very great indeed. While I was honoured to be selected to succeed him, I am aware of the great debt that I owe to him because of his earlier leadership and great competence.

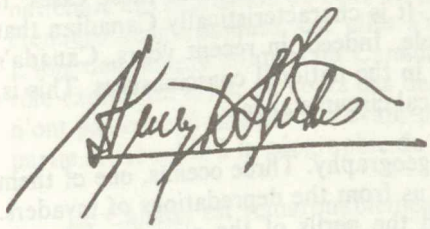


Henry D. Hicks
Chairman

October, 1989

pour les Affaires étrangères et le Commerce extérieur a été précieux, tant par la contribution de son directeur, M. Peter C. Dobell, que celle du successeur de M. Roger Hill, M. Gregory Wirick, chef de recherche pour la présente étude. Il a été assité de M. Nick Swales et M. David Mueller, étudiants du cycle supérieur à l'Université Carleton à Ottawa.

Enfin, tous les membres du Comité souhaitent honorer la contribution du regretté sénateur Paul C. Lafond. Le sénateur Lafond a présidé le présent Comité, ainsi que celui qui l'a précédé, depuis les début des travaux, et il connaissait très bien les Forces armées canadiennes, plus particulièrement les cadres supérieurs qui y ont occupé des postes de commandement et de responsabilité. Je suis honoré d'avoir été choisi pour lui succéder, tout en étant conscient de tout ce que je dois à son leadership et à sa grande compétence.



Henry D. Hicks
Président

Octobre 1989

Chapter I

INTRODUCTION

In many countries, the army is both a symbol of national power and a tangible expression of it. The army occupies more than land in these cases; it encroaches on the very ethos of the nation. It is characteristically Canadian that the army does not play such an exalted role. Indeed, in recent years, Canada's armed forces have not figured prominently in the national consciousness. This is, in part, a function of geographic and historical circumstance.

Canada is remarkably fortunate in its geography. Three oceans, one of them the inhospitable Arctic, have long shielded us from the depredations of invaders. Moreover, the vastness of the country and the perils of the climate make the prospect of a physical invasion of the Canadian land mass unlikely.

History has complemented geography to ensure Canada's insulation, though not isolation, from conflict. Canadians have the longest undefended border in the world — separating them from the single neighbour with an adjoining land mass. That this neighbour is our closest ally and also the world's pre-eminent military power provides its own form of protection, if not always of sovereignty. Thus, Canada has enjoyed the luxury of development virtually without intrusion.

Not surprisingly, then, Canada is a peaceable kingdom. Although large numbers of Canadians have served valiantly and with great purpose and effect in wars overseas, it has always been as part of a larger whole. They have played their part, but they have never taken the leading role, nor have they ever sought to act alone. Yet while Canada has no imperial or expansionist ambitions, it is not without ambition. Canadians have played their part because they believed the cause was just and their security was at risk, and because they desired a role on the larger stage.

Consequently, the army has been used not to defend Canadian territory so much as to assist elsewhere. Nowhere has Canada's internationalist ethic been more clearly displayed than in the activities of its army. While Canada's involvement in the North Atlantic Treaty Organization (NATO) is not large in military terms, when compared to the sum total of the Canadian armed forces, the contribution is very significant. Similarly, Canada's consistent policy of support for peacekeeping, the desire to do "our bit" and the justifiable pride this brings both to our soldiers and to ordinary Canadians is indicative of a national attitude. It is borne of a conviction that Canada's security ultimately depends on the maintenance of a peaceful international order and, therefore, that service abroad is an appropriate role for the armed forces, particularly the army, which complements Canadian diplomatic efforts within the multilateral arena.

Chapitre I

INTRODUCTION

Dans de nombreux pays, l'armée est à la fois un symbole de puissance nationale et l'expression de celle-ci. Les forces armées occupent alors plus que des étendues géographiques, car elles s'inscrivent dans le génie même de la nation. L'une des caractéristiques du Canada est que l'armée ne joue précisément pas ce rôle exalté. En effet, au cours des dernières années, les Forces armées du Canada n'ont pas occupé une place d'avant-plan dans la conscience nationale. Cela est en partie attribuable à la géographie du pays et à son histoire.

Le Canada est remarquablement fortuné quant à sa situation géographique. Trois océans, dont l'océan Arctique au climat inhospitalier, le défendent depuis longtemps contre les attaques des envahisseurs. En outre, compte tenu de l'immensité de son territoire et des rigueurs de son climat, la perspective d'une invasion est peu probable.

L'Histoire a complété à sa façon les avantages géographiques dont dispose le Canada pour assurer son «insularisation», mais non son isolation, face aux conflits. Le Canada a la plus longue frontière non défendue au monde qui le sépare de son voisin du Sud. Le fait que ce voisin soit notre plus proche allié et la plus grande puissance militaire au monde offre en soi une forme particulière de protection, sinon toujours de souveraineté. Ainsi, le Canada a toujours pu s'épanouir à peu près sans intrusion étrangère.

Par conséquent, il n'est pas surprenant que le Canada soit un État pacifique. Malgré le fait que des Canadiens en grand nombre se soient battus vaillamment et avec beaucoup de conviction et d'efficacité dans des guerres outre-mer, le Canada a toujours fait partie d'un ensemble plus grand. Les Canadiens ont apporté leur contribution, mais ils n'ont jamais cherché à prendre le rôle principal, et ils n'ont jamais désiré agir unilatéralement. Il ne faut toutefois pas croire que le Canada soit sans ambition, bien qu'il ne fasse preuve d'aucune ambition impérialiste ou expansionniste. Les actions des Canadiens ont toujours été motivées par la justice de la cause, et le fait que leur propre sécurité était en jeu, et par leur désir de prendre part aux événements internationaux.

Par conséquent, l'armée n'a jamais tant servi à défendre le territoire canadien qu'à prêter assistance dans d'autres parties du globe. L'éthique internationale canadienne n'a jamais été si bien affichée que dans les actions entreprises par ses forces armées. Lorsqu'on le compare aux forces totales dont dispose le pays, l'engagement militaire du Canada dans l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) n'est pas très important, mais sa contribution est toutefois

The single drawback to this approach is that commitments grew to outweigh capabilities. It is this anomaly that the Special Committee has sought to address. This report will discuss current planning for the land forces in considerable detail and will elaborate the Committee's views of how they should be shaped in the future. Accordingly, it is helpful to review in broad outline the major events in Canadian defence policy since the Second World War, as they pertained to the land forces, in order to have a better appreciation of the current situation.

By the end of World War II, Canada's overseas land force was a field army comprising two corps of three infantry and two armoured divisions, in addition to several independent brigades. There was also a home defence force of three divisions. Following the war, the decision to rely on collective security arrangements through NATO resulted in a requirement for substantial forces in being, as opposed to depending on the quick mobilization of the Militia in a time of crisis. Thus began the gradual decline in the size and capabilities of the Militia which decreased from approximately 60,000 in the early 1950s to 24,000 by 1963.

During the same period, because of Canada's decision in 1951 to provide an army division to NATO's central front in Europe as well as Canadian involvement in all of the UN peacekeeping missions, the Regular army's strength reached some 50,000 personnel organized in four brigade groups and a variety of other units and installations. The prevailing wisdom was "that any future war would be fought with standing regular forces, would in all likelihood be nuclear, and that mobilizable reservists would not be required because the outcome would be decided quickly."[1]

In March 1964 the newly-elected government of Lester Pearson issued a White Paper on Defence which initiated the unification of the forces. The Canadian army ceased to exist as a separate entity and became the land element of the Canadian Forces in 1967.

> While the combat components of the army, that is the infantry, armour and artillery, remained unchanged by and large in function and in their organization, the integrity of the army system and its command structure were radically altered. The army general staff was abolished and the combat service support elements...were replaced by a Canadian Forces unified system.(1:18)

One of the principal reasons given for unification was to streamline defence operations and thus permit a greater proportion of the defence dollar to be spent on capital equipment. The 1964 White Paper stated:

> integration will result in a substantial reduction of manpower strengths in headquarters, training and related establishments, along with other operating and maintenance costs. The total savings to be effected as a result of such reductions

---

1. *Proceedings* of the Special Committee of the Senate on National Defence, 5 May 1987, p. 1:18. The historical overview draws heavily from testimony by General Paul Manson, Chief of the Defence Staff, on 5 May 1987. Henceforward all references to the Proceedings will be incorporated in the text immediately following the reference. In this case, it would be shown as (1:18), that is the issue number followed by the page number.

considérable. De même, la politique qu'a toujours eue le Canada d'aider au maintien de la paix, le désir de «faire leur part» et l'orgueil justifié qu'en retirent nos soldats et nos citoyens indiquent bien l'attitude de la nation à cet égard. Cette attitude est née de la conviction que la sécurité du Canada dépend finalement du maintien de la paix internationale et que, par conséquent, le service outre-mer est approprié pour les forces armées, plus particulièrement les forces terrestres, qui complètent les efforts diplomatiques du Canada sur la scène multilatérale.

Cette attitude présente le seul inconvénient que les engagements du pays en sont venus à surpasser ses ressources. Le Comité spécial a été institué en vue d'examiner cette anomalie. Le présent rapport traite des moindres détails des activités courantes de planification relatives aux forces terrestres, et présente les vues du Comité à l'égard de la manière dont on devrait les structurer à l'avenir. En conséquence, pour mieux comprendre la situation actuelle, il est indiqué de passer rapidement en revue les événements les plus importants qui ont marqué la politique canadienne de défense depuis la Seconde Guerre mondiale, tels qu'ils s'appliquent aux forces terrestres.

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, les forces terrestres outre-mer du Canada comprenaient une armée formée de deux corps de trois divisions d'infanterie et de deux divisions blindées chacun, et plusieurs brigades indépendantes. Le Canada disposait également d'une force de défense nationale formée de trois divisions. Après la guerre, à la suite de la décision de se reposer sur des dispositions de sécurité collective conclues dans le cadre de l'OTAN, il devint nécessaire de maintenir des forces armées importantes, plutôt que de compter sur la mobilisation de la Milice en temps de crise. C'est ainsi qu'a commencé la réduction graduelle de la taille et des ressources de la Milice, forte de quelque 60 000 hommes au début des années 1950 et qui n'en comptait plus que 24 000 en 1963.

Au cours de la même période, le Canada ayant décidé en 1951 de fournir une division terrestre au Groupe d'armées du Centre et de participer à toutes les opérations de maintien de la paix de l'ONU, les forces terrestres régulières atteignaient quelque 50 000 hommes structurés en quatre groupes-brigades et diverses autres unités et installations. On croyait généralement à l'époque «qu'en cas de guerre, on livrerait le combat avec des forces régulières permanentes, on utiliserait des armes nucléaires et on n'aurait pas recours à des réservistes mobilisables, parce que l'issue de la guerre serait décidée très rapidement»[1].

En mars 1964, le gouvernement nouvellement élu de Lester Pearson publiait un Livre blanc sur la Défense qui entamait le processus d'unification des forces armées. En 1967, l'armée canadienne cessait d'exister en tant qu'entité distincte et devenait l'élément terre des Forces canadiennes.

---

1. Délibérations du comité spécial du Sénat sur la Défense nationale, 5 mai 1987, p 1:18. Le survol historique repose en grande partie sur le témoignage du Général Paul Manson, chef de l'état-major de la Défense, le 5 mai 1987. Tous les renvois aux Délibérations figureront ci-après dans le texte immédiatement à la suite du renvoi. Dans ce cas, le renvoi porterait le numéro (1:18), c'est-à-dire le numéro du fascicule suivi du numéro de la page.

> will make available funds for capital equipment purchases....Sufficient savings should accrue from unification to permit a goal of 25 per cent of the budget to be devoted to capital equipment being realized in the years ahead.[2]

In fact, for reasons unrelated to unification, just the reverse occurred. During the 1970s, capital expenditures as a percentage of the defence budget dropped to their lowest level in decades.

In April 1969, Prime Minister Pierre Trudeau announced changes in defence policy which had a major effect on the land forces. It was decided to reduce the troops in Europe by roughly half. The land element was shifted to southern Germany and co-located with the air element, with headquarters in Lahr. In 1971 a new Defence White Paper elaborated on these changes as well as giving greater emphasis to the protection of Canadian interests at home as a way of "fostering economic growth and safeguarding sovereignty and independence."[3] It was also proposed that the Europe-based land force be reconfigured to give it a higher degree of mobility and greater compatibility with Canada-based forces — in short, "a lighter, more mobile land force capable of a wide range of missions."[4] This involved, among other things, plans to abandon the main battle tank — a policy which, in fact, never materialized.

Yet, combined with a three-year budget freeze for the Canadian Forces from 1969 to 1972, which resulted in the reduction of the regular army from 45,000 to 25,000 and of the Militia from 24,000 to 13,000, these changes, according to the former Chief of the Defence Staff General Paul Manson, "were felt by many to be the nadir of the Canadian army in the post World War II era." The General told the Committee:

> it was evident that mere survival would be the order of the day for the army, and to retain some vestige of a credible combat system, brigade groups were sharply reduced in scope and capability to smaller combat groups. The latter were very much ad hoc organizations, and incapable of meeting the needs of modern high intensity combat, such as would be found in Europe....Although the main battle tank was reinstated for the European forces, little was done to rectify the organizational anomalies in the army, which were compounded at the time by personnel shortages.(1:20-21)

Complicating this picture was the Canadian Air-Sea Transportable (CAST) commitment to send a brigade group to north Norway in time of crisis which had been accepted in 1969. The result, in the General's words, was "fragmented and understrength land forces assigned to a rather broad number of disparate missions."(1:21) The coherence and effectiveness of land force resources — their ability to meet the variety of requirements demanded of them — had become open to question. In broad terms, this was still the predicament of the Canadian land forces when the 1987 Defence White Paper was produced.

---

2. Government of Canada, *White Paper on Defence*, March 1964, p. 19.
3. Government of Canada, *Defence in the Seventies*, August 1971, p. 32.
4. *Ibid.*, p. 35.

> Même si la fonction et l'organisation des armes de combat, c'est-à-dire l'infanterie, les blindés et l'artillerie, n'ont pas changé, la structure de l'armée a été radicalement modifiée. L'état-major de l'armée a été aboli, et les éléments de soutien au combat, [...], ont été remplacés par un système de services unifié.(1:18)

L'une des principales raisons avancées pour expliquer l'unification des forces armées était la rationalisation des opérations de défense pour ainsi permettre d'allouer aux achats de matériel une plus grande proportion des sommes affectées à la défense. Le Livre blanc de 1964 déclare :

> Ainsi l'intégration entraînera une diminution appréciable des effectifs des quartiers généraux, des établissements d'instruction et des services connexes, ainsi que des autres frais nécessités par les opérations et l'administration. Toutes les économies qui pourraient être réalisées par suite de ces réductions de dépenses auront pour résultat de rendre plus de fonds disponibles pour l'achat de matériel important.... L'unification devrait créer suffisamment d'économies pour pouvoir atteindre, au cours des prochaines années, l'objectif selon lequel 25 p. 100 du budget de la défense sera entièrement affecté à l'achat d'articles d'équipement[2].

En réalité, pour des raisons qui n'avaient rien à voir avec l'unification, c'est exactement l'inverse qui s'est produit. Au cours des années 1970, le pourcentage du budget de défense représentant les dépenses en matériel important tombait à son niveau le plus bas depuis des décennies.

En avril 1969, le premier ministre Pierre Trudeau annonçait des changements de la politique de défense qui ont eu des répercussions importantes sur les forces terrestres. Il a été alors décidé de réduire de moitié environ le nombre de troupes stationnées en Europe. L'élément terre a été transféré dans le sud de l'Allemagne et disposé aux côtés de l'élément air, avec son quartier général à Lahr. En 1971, un nouveau Livre blanc sur la Défense traitait en profondeur de ces changements et mettait davantage l'accent sur la protection des intérêts canadiens au pays, c'est-à-dire «favoriser l'essor économique, et protéger l'indépendance et la souveraineté du Canada»[3]. Il y était également proposé de redistribuer les forces terrestres basées en Europe de manière à les rendre plus mobiles et plus compatibles avec les forces basées au Canada — ou en d'autres mots «une force terrestre plus légère et plus mobile pouvant remplir les missions les plus diverses»[4]. On prévoyait, entre autres, abandonner le char de combat principal, politique qui ne s'est jamais concrétisée.

Toutefois, joints au gel de trois ans du budget de la défense, de 1969 à 1972, qui a entraîné la réduction de l'armée régulière de 45 000 à 25 000 hommes, et de la Milice de 24 000 à 13 000 hommes, ces changements ont fait dire à l'ancien chef d'état-major de la Défense, le général Paul Manson que «pour bon nombre de personnes, l'armée canadienne avait atteint son point le plus bas depuis la Seconde Guerre mondiale». Le général a révélé au Comité :

> que la simple survie était tout ce qu'il y avait à espérer. Pour conserver les éléments essentiels d'un système de combat approprié, on a réduit brusquement l'importance et le potentiel des groupes-brigades, qui ont été ramenés aux

2. Gouvernement du Canada, *Livre blanc sur la Défense*, mars 1964, p.21.
3. Gouvernement du Canada, *La défense dans les années 1970*, août 1971, p.36.
4. *Ibid.*, p. 39.

This report examines the current situation, including both the proposals set out in the White Paper and what is known of the effect of the 26 April 1989 budget cuts. The Committee is concerned that the cutbacks and the delays in procurement were dictated primarily by budgetary pressures rather than following systematically from a review of defence needs. This conclusion is supported by the government's insistence that the 1987 White Paper and the strategic context in which it was prepared remain unchanged and that the White Paper's announced goals have been merely extended. In fact, the budgetary squeeze has occurred at a time when the threat in Europe appears to be changing. The government did not justify any of its cuts on grounds of a change in the international situation. However, the remarkable shift in Soviet pronouncements on security issues, and the growing body of tangible evidence by way of troop and equipment withdrawals are inevitably having a dramatic effect on perceptions of the Soviet threat within the Western alliance.

Changing perceptions of the risks and opportunities lead naturally enough to new thoughts about the role that Canada plays in Europe and the specific commitments of Canadian forces to that continent. During the course of our report, the Committee seeks to lay out potential new roles for Canada's land forces that we believe warrant careful consideration in the light both of the changing strategic situation and the constraints of government spending. It follows that any new role that might in time be adopted by the government will, in turn, entail new structures for the forces and new equipment more appropriate to their revised tasks. The Committee also attempts to describe these considerations in the following pages, at least in broad outline.

In Chapter II, the Committee analyzes the current strategic context. It portrays the new era that seems to be emerging in East-West relations and the consequences that a changed relationship could have for the military balance in Europe. It also reviews recent developments in arms control and discusses Canada's potential contribution.

Chapter III describes the technological and tactical context: how new technology is changing the face of the modern battlefield, and what the Soviet and NATO responses have been. Both of these initial chapters focus almost exclusively on the European and strategic situation and the general requirements of land combat forces.

Chapter IV is also descriptive, but with the focus on Canada's own land forces. Current organization is explained, as are land force roles and new structures. This chapter also discusses other questions such as manpower and training issues.

Chapter V is devoted to the Reserves, including the Cadets and Rangers. It provides details of the Total Force Concept which seeks to integrate the Regular and Reserve forces.

Chapter VI is entitled Canadian Forces Europe and is divided into two parts. The first part looks at commitments to Europe prior to the 1987 White Paper as well as the changes outlined in the White Paper. The second part outlines possible alternative roles in Europe in the light of recent developments.

> proportions de groupes de combat, plus petits. Ces groupes de combat étaient de toute évidence des organisations de circonstance qui étaient dans l'impossibilité de satisfaire aux exigences des opérations de combat de forte intensité de l'ère moderne comme il pourrait s'en produire en Europe... Bien que l'utilisation du char de combat eut été rétablie au sein des forces en Europe, il n'y a pas grand chose qui avait été fait pour corriger les anomalies de structure, qui venaient aggraver les insuffisances de personnel.(1:20-21)

Pour compliquer les choses, le Canada s'engageait en 1969, dans le cadre de l'entente sur le groupe de combat canadien transportable par air et par mer (groupe de combat CTAM), à envoyer un groupe-brigade dans le nord de la Norvège en temps de crise. Le général dit qu'à la suite de cette entente «nous avions alors mis sur pied des forces de terre morcelées et à niveau d'effectifs réduit, et ces forces étaient affectées à un certain nombre de missions disparates».(1:21) La cohérence et l'efficacité des forces terrestres — c'est-à-dire leur capacité de s'acquitter des diverses tâches que l'on requérait d'elles — étaient devenues sujettes à caution. En termes généraux, c'était là l'état des forces terrestres canadiennes au moment de la publication du Livre blanc sur la Défense de 1987.

Le présent rapport examine la situation actuelle, y compris les propositions énoncées dans le Livre blanc et les effets connus des réductions budgétaires du 26 avril 1989. Le Comité exprime ses préoccupations à l'égard du fait que les réductions et les délais d'approvisionnement ont été surtout dictés par des impératifs budgétaires plutôt que d'être décidés systématiquement à la suite d'un processus d'évaluation des besoins de défense. Cette conclusion s'appuie sur l'insistance du gouvernement que le Livre blanc de 1987 et le contexte stratégique dans lequel il a été élaboré demeurent les mêmes, et que les objectifs visés par le Livre blanc ont simplement été reportés. En réalité, les pressions budgétaires se sont produites au moment où la menace semble s'estomper en Europe. Le gouvernement n'a justifié aucune réduction sur la base d'une modification de la situation internationale. Cependant, il était inévitable que le changement remarquable qui s'est manifesté dans les déclarations des Soviétiques sur les questions de sécurité, ainsi que la quantité croissante de preuves tangibles dont on dispose sur leurs initiatives de retrait de troupes et d'équipements, aient des répercussions importantes sur l'idée que se fait le bloc occidental de la menace soviétique.

Ce changement de perception à l'égard des risques et opportunités en jeu débouche tout naturellement sur l'émergence de nouvelles idées quant au rôle que devrait jouer le Canada en Europe et à l'affectation de forces canadiennes particulières sur ce continent. Dans le présent rapport, le Comité cherche à déterminer les nouveaux rôles que pourraient probablement jouer les forces terrestres canadiennes. À son avis, il convient d'examiner en profondeur ces rôles, en se fondant sur la situation stratégique changeante et les restrictions des dépenses gouvernementales. Il s'ensuit que tout nouveau rôle de cette nature, qui serait ultérieurement adopté par le gouvernement, entraînerait en retour la nécessité de restructurer les forces et les équipements pour les rendre plus appropriés à leurs nouvelles tâches. Le Comité tente également dans les pages qui suivent de décrire ces considérations, du moins dans leurs grandes lignes.

Chapter VII concerns the territorial defence of Canada: the threat and defence of Canada operations.

Chapter VIII outlines current and potential peacekeeping commitments. It also elaborates on the problems and benefits of peacekeeping to the land forces.

Chapter IX examines the equipment and funding needs of the land forces. It considers current equipment, projects underway and future requirements as well as their cost implications and suggests how the government should handle equipment purchases for the land forces in this time of uncertainty.

Chapter X pertains to mobilization and supply questions. These include the need for an effective mobilization capability which embraces such issues as immediate mobilization, supply and sustainment, and defence industrial preparedness.

Chapter XI reviews the army and society and includes sections on aid to the civil power and assistance to civil authorities; the role of women; emergency powers and other questions that pertain to society as a whole.

Finally, Chapter XII discusses the various policy options for Canada as part of the conclusion to the report.

Le Chapitre II analyse le contexte stratégique actuel. On y brosse le tableau de la nouvelle ère des relations Est-Ouest qui semble débuter, et les conséquences de ces nouvelles relations sur l'équilibre militaire en Europe. On y examine également les derniers développements à l'égard du contrôle des armements et la contribution possible du Canada à cet égard.

Le Chapitre III décrit le contexte technologique et tactique : c'est-à-dire la manière dont la nouvelle technologie est en train de modifier l'aspect du champ de bataille moderne, ainsi que les réactions des Soviétiques et de l'OTAN à cet égard. Ces deux premiers chapitres portent presque exclusivement sur l'analyse de la situation stratégique en Europe, et les besoins de nature générale des forces de combat terrestre.

La Chapitre IV décrit les forces terrestres canadiennes au Canada. On y explique leur organisation actuelle, ainsi que leur rôles et les nouvelles structures. Ce chapitre traite également d'autres questions, notamment du personnel et de la formation.

Le Chapitre V traite de la Réserve, y compris les Cadets et les Rangers. S'y trouvent des détails sur le principe de la force totale, qui vise à unifier la force régulière et les forces de réserve.

Le Chapitre VI s'intitule «Forces canadiennes en Europe» et se divise en deux parties. Dans la première, on examine les engagements pris envers l'Europe avant le Livre blanc de 1987, ainsi que les changements annoncés dans ce dernier. Dans la deuxième partie, on examine les rôles de remplacement possibles que pourraient jouer nos forces armées en Europe à la lumière des développements récents.

Le Chapitre VII porte sur la défense du territoire canadien : la menace et les opérations de défense du Canada.

Le Chapitre VIII résume les engagements actuels et possibles à l'égard du maintien de la paix. On y traite également des problèmes et avantages que présente le maintien de la paix pour les forces terrestres.

Le Chapitre IX traite des besoins des forces terrestres en matière d'équipements et de financement. On y examine le matériel actuel, les projets en cours et les besoins futurs, ainsi que leurs coûts, et on y suggère la façon dont le gouvernement devrait procéder pour acquérir le matériel destiné aux forces terrestres en cette période politiquement incertaine.

Le Chapitre X traite des questions de mobilisation et de ravitaillement. On y examine le besoin de mettre sur pied une structure de mobilisation efficace, c'est-à-dire les questions de la mobilisation immédiate, du ravitaillement de soutien, et de l'état de préparation des industries de défense.

Le Chapitre XI examine le rôle de l'armée dans la société et porte sur l'assistance aux autorités civiles; le rôle des femmes; les pouvoirs d'urgence; et enfin, d'autres questions qui se rapportent à la société dans son ensemble.

Enfin, le Chapitre XII examine, en guise de conclusion du rapport, les diverses options politiques dont dispose le Canada.

Chapter II

THE STRATEGIC CONTEXT

A New Era

The 1980s may be remembered as a watershed era in East-West relations. The enormous changes that were introduced in the Soviet Union did more than catch foreign observers by surprise; they exploded old certainties and dashed conventional expectations with such swiftness that everything previously taken for granted between East and West appeared to be in flux. In this chapter, the exclusive focus will be on changes in the Soviet Union and their ramifications since it has been that superpower's relations with Europe on both sides of the "Iron Curtain" that have chiefly defined the dynamics of the larger East-West balance.

No part of the world has been unaffected by the consequences of Mikhail Gorbachev's accession to power in the Soviet Union. President Ronald Reagan of the United States, who at the beginning of the decade described the Soviet Union as an "evil empire," ended his term on a genuinely hopeful note — after concluding one of the most important bilateral treaties since arms control negotiations began between the superpowers. The refreshing new Soviet appreciation for reasonable negotiation and the peaceful settlement of disputes has had a positive influence in opening the door to resolution of such far-flung regional conflicts as Afghanistan, Angola, and Cambodia. It has given new momentum to the United Nations. And it has challenged the broad policy consensus that has been shared by all members of the NATO alliance.

For the NATO alliance, the testing decade will be the 1990s. NATO, in the words of Professor Fen Hampson of Carleton University, "is entering a period of deep structural crisis."(13:13-14) The roots of the crisis can be traced to the changing perceptions of the severity of the Soviet threat, of the concept of flexible response, and of the credibility of the American nuclear guarantee.

In the first instance, the Gorbachev revolution is altering the Alliance's fear of the Soviets. Changes in Soviet rhetoric are one thing, but when they are accompanied by clear shifts in policy, the impact is bound to be significant, particularly in Europe which had grown accustomed to a rigid, even sclerotic, Soviet foreign policy. Gorbachev has spoken of the need for a more defensive posture for Soviet military forces. This has been followed by a string of arms reduction proposals and initiatives as well as an announcement by Gorbachev in January 1989 that by 1991 the Soviet Union would reduce its military budget by 14.2% and arms production by 19.5%. On 30 May 1989 a figure for total defence

Chapitre II

LE CONTEXTE STRATÉGIQUE

Une ère nouvelle

On pourra se rappeler des années 1980 comme d'un tournant dans les relations Est-Ouest. Les changements énormes qui se sont produits en Union soviétique ont fait plus que prendre les observateurs étrangers par surprise : ils ont bouleversé avec tant de rapidité les certitudes et attentes conventionnelles concernant les relations Est-Ouest, que tout ce que l'on prenait auparavant pour acquis à cet égard semble maintenant en état de fluctuation constante. Le présent chapitre porte exclusivement sur les changements qui se sont produits en Union soviétique et leurs ramifications, puisque ce sont principalement les relations de cette superpuissance avec l'Europe, de part et d'autre du rideau de fer, qui ont déterminé la dynamique des relations entre les blocs de l'Est et de l'Ouest.

Toutes les parties du globe ont été touchées par les conséquences de l'arrivée au pouvoir de Mikhail Gorbatchev en Union soviétique. Le Président des États-Unis Ronald Reagan, qui avait dit de l'Union soviétique au début de la décennie qu'il s'agissait d'un "empire maléfique", a terminé son mandat sur une note sincèrement optimiste, après avoir conclu l'un des traités bilatéraux les plus importants depuis le début des négociations sur le contrôle des armements entre les superpuissances. La nouvelle démarche ouverte qu'ont adoptée les Soviétiques face à la négociation raisonnable et le règlement pacifique des différends, a permis de résoudre des conflits très aigus, tels que ceux de l'Afghanistan, de l'Angola et du Cambodge. Elle a également donné un deuxième souffle aux Nations unies, et elle pose un défi au vaste consensus politique qui existe au sein des pays membres de l'OTAN.

Pour l'OTAN, les années 1990 seront décisives. Selon le professeur Fen Hampson de l'Université Carleton, l'OTAN «entre dans une période de profonde crise structurelle».(13:13-14) Cette crise est attribuable à la perception changeante de la menace soviétique, au principe de la riposte graduée, et à la crédibilité de la garantie que présentent les forces nucléaires américaines.

D'abord, la révolution Gorbatchev est en voie de réduire la crainte que manifeste l'Alliance envers les Soviétiques. La rhétorique soviétique s'accompagne maintenant de changements politiques clairs, ce qui ne manque pas d'avoir des répercussions importantes, plus particulièrement en Europe où l'on s'était accoutumé à une politique étrangère soviétique rigide, voire sclérosée. Gorbatchev a déclaré que les forces militaires soviétiques devaient adopter une attitude plus défensive. À cette déclaration a fait suite un grand nombre de propositions et

spending was disclosed of 77.3 billion rubles (Cdn. $155 billion) that is comparable to, although still less than, most Western estimates.[1] A recent joint report to the U.S. Congress by the Central Intelligence Agency and the Defense Intelligence Agency indicated that Gorbachev would have strong incentives to keep defence spending down at least through the period of the 13th Five-Year Plan (1991-95). The stated intent of the Soviet leadership is to transfer the freed-up resources to civilian uses, particularly to overcome severe shortages in consumer goods. The report noted, however, that only about a third to one-half of the 14.2% reduction could be accounted for by savings associated with the announced unilateral cuts in conventional forces, the withdrawal from Afghanistan and the scrapping of intermediate-range missiles under the Intermediate-range Nuclear Forces Treaty. It concluded that there were powerful pressures and constraints impelling the Soviet leadership to reach more money-saving arms control agreements with the West.[2] This appeared to be confirmed by Soviet Premier Nikolai Ryzhkov who on 7 June 1989 declared that his government intended to continue steadily cutting the military budget until at least 1995, reducing its share of the national income by one-third to one-half.[3]

The credibility of flexible response has also diminished in the aftermath of the Intermediate-range Nuclear Forces Treaty of December 1987, which will eliminate an entire class of land-based nuclear weapons — the intermediate range, from 500 to 5,000 kilometres. Flexible response was formally enunciated in the 1967 NATO policy statement MC 14/3 as a result of the deliberations of the Harmel Committee.(13:14) It has two aspects. The first is that NATO must be able to respond to an attack at any level of conflict with proportional force. In other words, conventional forces must be available to respond to a conventional attack, or limited nuclear forces to respond to a limited nuclear attack. The second aspect is that NATO must be prepared and able to escalate the conflict at will and maintain "escalation dominance" — escalate faster and further than the opponent is willing to risk — even if that involves being the first to use nuclear weapons.

Flexible response was intended to raise the nuclear threshold by having adequate conventional forces to sustain conflict at the conventional level if necessary. Lieutenant-General John Vance, then Vice Chief of the Defence Staff, told the Committee, "It also introduced an important element of uncertainty into the mind of any potential aggressor."(2:6) But the strategy meant different things to different people. The Europeans interpreted it as meaning NATO would go nuclear early in a conventional conflict, which would deter the Soviets from starting the conflict in the first place. The Americans, on the other hand, saw it as meaning NATO would not have to go nuclear early, but would have time to think about it. As Fen Hampson observed, "flexible response was a document cloaked in ambiguity, but an ambiguity that everyone could live with quite happily."(13:14)

---

1. Bill Keller, "Gorbachev Urges a Postponement of Local Voting," *The New York Times*, 31 May 1989, p. A1.
2. *The Soviet Economy in 1988: Gorbachev Changes Course*, a paper presented by the Central Intelligence Agency and the Defense Intelligence Agency to the National Security Economics Subcommittee of the Joint Economic Committee, Congress of the United States, April 1989, pp. 9-13.
3. Bill Keller, "Soviet Premier Says Cutbacks Could Reach 33% for Military," *The New York Times*, 8 June 1989, p. A1.

d'initiatives de réduction des armements, dont l'annonce faite par Gorbatchev en janvier 1989 à l'effet qu'en 1991, l'Union soviétique aurait réduit son budget militaire de 14,2 p. 100 et sa production d'armements de 19,5 p. 100. Le 30 mai 1989, les Soviétiques révélaient le chiffre total de leurs dépenses militaires, soit 77,3 milliards de roubles (155 milliards de dollars canadiens), chiffre qui se compare, bien que plus faible, à la plupart des estimations de l'Ouest[1]. D'après un rapport conjoint soumis récemment au Congrès des États-Unis par la *Central Intelligence Agency* et la *Defence Intelligence Agency*, Gorbatchev aurait grand intérêt à maintenir au plus bas le chiffre des dépenses militaires de l'URSS, du moins au cours de la période couverte par le Treizième Plan Quinquennal (1991-1995). L'intention manifeste des autorités soviétiques est de transférer aux secteurs civils les sommes ainsi recouvrées, plus particulièrement en vue de soulager la grave pénurie de biens de consommation. Or, il ressort de ce rapport que les économies découlant de l'annonce de réductions unilatérales des forces conventionnelles, du retrait de l'Afghanistan et de la destruction de missiles en vertu du traité sur les missiles des forces nucléaires de portée intermédiaire (Traité FNI) ne compte que pour la moitié à un tiers seulement de cette réduction de 14,2 pour cent. Le rapport conclut que des pressions et restrictions importantes ont incité les autorités soviétiques à chercher à conclure de nouvelles ententes avec l'Ouest sur le contrôle des armements[2]. Cette conclusion semble avoir été confirmée par le premier ministre soviétique Nikolai Ryzhkov, qui déclarait le 7 juin 1989 que son gouvernement entendait continuer à réduire progressivement le budget militaire au moins jusqu'en 1995, de manière à réduire de 33 à 50 p. 100 sa part du revenu national[3].

La crédibilité du principe de la riposte graduée a également diminué à la suite de la signature du Traité FNI en 1987, en vertu duquel sera éliminée une classe entière d'armements nucléaires basés à terre, soit la gamme intermédiaire, dont la portée se situe entre 500 et 5 000 kilomètres. Le principe de la riposte graduée a été énoncé pour la première fois dans le document MC 14/3 de l'OTAN à la suite des délibérations du Comité Harmel.(13:14) Ce principe a deux aspects. D'abord, l'OTAN doit être capable de riposter à une attaque, quel que soit le niveau du conflit, avec une force proportionnelle. En d'autres termes, l'Alliance doit disposer de forces conventionnelles qui entreront en action en cas d'attaque conventionnelle, ainsi que de forces nucléaires limitées pour riposter à une attaque nucléaire. Deuxièmement, l'OTAN doit être prête et capable d'accentuer le conflit à sa guise et maintenir sa prédominance à cet égard, c'est-à-dire être en mesure d'accentuer le conflit plus rapidement et plus fortement que l'adversaire n'est prêt à le risquer, même si cela signifie être le premier côté à employer des armes nucléaires.

Le principe de riposte graduée visait à hausser le seuil nucléaire en disposant de forces conventionnelles en quantités suffisantes pour soutenir le conflit si cela

---

1. *Gorbatchev Urges a Postponement of Local Voting*, Bill Keller, The New York Times, 31 mai 1989, p. A1.
2. *The Soviet Economy in 1988 : Gorbatchev Changes Course*, rapport soumis par la *Central Intelligence Agency* et la *Defense Intelligence Agency* au sous-comité sur l'économie de la sécurité nationale du comité économique conjoint du Congrès des États-Unis, avril 1989, pp. 9-13.
3. *Soviet Premier Says Cutbacks Could Reach 33% for Military*, Bill Keller, The New York Times, 8 juin 1989, p. A1.

The Intermediate-range Nuclear Forces Treaty undermines flexible response by eliminating a whole level of responses. Paul Buteux, a political scientist at the University of Manitoba, remarked that the Intermediate-range Nuclear Forces agreement put "the final nail in the coffin..."(13:9) Its conclusion can be seen in the context of the growing allergy to nuclear weapons that has surfaced in the last decade. Although flexible response remains official NATO strategy for the time being, its value as a strategic concept is less valid than it used to be.

Meanwhile, criticism of the continued pertinence and efficacy of the American nuclear umbrella over Europe has gained momentum. In recent years, there have been growing concerns about the legitimacy and even the value of nuclear weapons. A number of leading political figures in the West have cast doubts on their military utility — on whether nuclear weapons would ever be used. In the aftermath of the Intermediate-range Nuclear Forces Treaty, many now favour an agreement on strategic nuclear systems (those with ranges beyond 5,000 kilometres), suggesting as much as a 50% cut by either side. Others push for elimination of shorter-range nuclear weapons which are considered a major peril by many Europeans. NATO has approximately 3,200 such theatre nuclear systems in Europe while it is estimated that the Warsaw Pact has over 8,900.[4] On 30 May 1989 NATO's foreign ministers agreed that, while NATO should continue to depend on nuclear weapons for its security, negotiations could begin to achieve a partial reduction of short-range land-based missiles to "equal and verifiable levels," once implementation of an agreement on conventional force reductions was underway.[5]

One of the most difficult questions concerns the depth and durability of change within the Soviet Union. There is little doubt about the determination of President Gorbachev and his supporters to pursue far-reaching reforms and restructuring of the Soviet economy. This, in turn, is fostering calls for reduced military spending and changes in strategy; it is in the reformers' interest to release resources for the civil sector. Yet the enormity of their task gives pause to Western observers; a healthy dose of scepticism is in order before rushing to any final judgements about the future of Soviet-Western relations. The Secretary-General of NATO, Manfred Wörner, in a speech in Brussels earlier this year, reflected on the future tasks of the Alliance.

> The suppositions on which our Alliance policy has been based for the past four decades have not so much disappeared, as become blurred. As a result we can confidently state that the old, post-war European order is on its way out; but not so fast that we can yet distinguish the contours of the new as it appears in the distance.

---

4. The breakdowns provided by the German Ministry of Defence, July 1987 in *Force Comparisons 1987 NATO — Warsaw Pact* were as follows: on the *NATO side*, 144 F-111 aircraft, 1,800 F-104, F-4, F-16 and Tornado aircraft, 88 Lance missiles and 1,200 155mm and 203mm artillery projectiles; and on the *Warsaw Pact side*, 360 Badger, Blinder and Backfire aircraft; 4,000 Fitter, Fishbed, Fencer and Flogger aircraft, 140 SS-21 and 635 FROG missiles and 3,800 152mm, 203mm and 240mm artillery projectiles.

5. "Excerpts from Joint Communiqué by Leaders at NATO Summit Meeting," *The New York Times*, 31 May 1989, p. A15.

se révélait nécessaire. Le Lieutenant-général John Vance, vice-chef de l'état-major de la Défense, a révélé au Comité que ce principe a "introduit un élément important d'incertitude dans l'esprit de tout agresseur éventuel".(2:6) Cette stratégie ne voulait toutefois pas dire la même chose pour tout le monde. Pour les pays européens, cela signifiait que l'OTAN aurait très tôt recours aux armes nucléaires en cas de guerre conventionnelle, ce qui dissuaderait les Soviétiques de débuter le conflit. Pour les Américains, ce principe signifiait plutôt que l'OTAN ne devait pas se servir d'armes nucléaires très tôt en cas de conflit, mais se donner le temps voulu pour évaluer la situation. Comme l'a observé Fen Hampson, "la riposte graduée était évidemment une notion ambigüe, mais tout le monde s'en accommodait assez bien".(13:14)

Le Traité FNI érode le principe de riposte graduée en éliminant toute une gamme de ripostes possibles. Paul Buteux, expert en sciences politiques de l'Université du Manitoba, remarque que cet accord et ses conséquences "enfonceront le dernier clou dans le cercueil..."(13:9) de la riposte graduée. On peut d'ores et déjà en prédire la fin, pour peu que l'on s'arrête à l'opposition croissante aux armes nucléaires qui s'est manifestée au cours de la décennie qui vient de s'écouler. Bien que le principe de la riposte graduée demeure pour le moment la politique officielle de l'OTAN, sa valeur en tant que principe stratégique est moindre que dans le passé.

Entretemps, les critiques de l'efficacité et de la pertinence de la protection offerte par les forces nucléaires américaines en Europe ont marqué des points. Au cours des dernières années, on a exprimé des préoccupations toujours plus pressantes à l'égard de la légitimité, voire de la valeur des armements nucléaires. Un certain nombre de personnages politiques en vue dans le bloc occidental ont exprimé leurs doutes quant à l'utilité sur le plan militaire des armements nucléaires, c'est-à-dire qu'ils ont posé la question à savoir si l'on s'en servirait jamais. À la suite du Traité FNI, de nombreuses instances favorisent maintenant la conclusion d'une entente sur les armements nucléaires stratégiques (les missiles dont la portée dépasse 5 000 kilomètres) et suggèrent des réductions de jusqu'à 50 p. 100 de part et d'autre. D'autres appuient l'élimination des missiles de courte portée, que de nombreux européens considèrent comme l'un des grands périls auxquels ils doivent faire face. L'OTAN dispose d'environ 3 200 missiles de cette nature en Europe, et on estime que les forces du Pacte de Varsovie en ont plus de huit mille neuf cents[4]. Le 30 mai 1989, les ministres des Affaires étrangères des pays membres de l'OTAN se sont entendus pour dire que, tout en continuant de dépendre des armements nucléaires pour assurer sa sécurité, l'OTAN devrait entamer des négociations en vue de réduire partiellement le nombre des missiles de courte portée basés à terre à des «niveaux égaux et vérifiables» une fois que le processus de mise en oeuvre d'une entente sur la réduction des forces conventionnelles aura été entamé[5].

---

4. Voici les chiffres fournis par le ministère allemand de la Défense en juillet 1987, dans *Force Comparisons 1987 NATO — Warsaw Pact*: *OTAN*: 144 aéronefs F-111, 1 800 aéronefs F-104, F-4, F-16 et Tornado, 88 missiles Lance et 1 200 projectiles d'artillerie de 155 mm et 203 mm; *Pacte de Varsovie*: 360 aéronefs Badger, Blinder et Backfire; 4 000 aéronefs Fitter, Fishbed, Fencer, et Flogger; 140 SS-21 et 635 missiles FROG; et 3 800 projectiles d'artillerie de 152 mm, 203 mm, et 240 mm.

5. *Excerpts from Joint Communique by Leaders at NATO Summit Meeting*, The New York Times, 31 mai 1989, p. A15.

Mr. Wörner went on to warn:

> a robust defence is not required only for abstract deterrence. We have to consider the possibility — however much we wish otherwise — that reform in the East will go wrong, and that the Soviet leadership, present or future, will come under intense pressure. It will remain for some time to come a small leadership, in absolute control, and thus liable to change course unpredictably. Should we allow our defences to rust away, a stressed Soviet leadership might be tempted to abandon an approach that we have finally persuaded them to take, and to return to political intimidation.[6]

While recognizing this as a transitional period in East-West relations, Wörner argues for prudence. The Committee agrees with Wörner and sees merit in suspending judgement until the situation, which is extremely fluid at present, has evolved. Yet suspending judgement should not be construed, at least in Canada's case, as strict adherence to the status quo. It does not imply that all decisions should be held in abeyance until the situation has clarified. For one thing, that process might take far longer than many observers anticipate. For another, opportunities might be lost for Canadian contributions to the process of change.

In the short term, NATO's and Canada's overriding priority should be the conventional balance of forces in Europe, or rather the lack of balance. The challenge must be to reach a satisfactory and, it is hoped, far-reaching agreement with the Soviet Union on conventional arms reduction and control. But also in the short term, Canada should seize this window of opportunity and thrust it open to new concepts for its armed forces both in Canada and abroad.

Balance of Forces in Europe

A number of independent institutions or agencies of various governments attempt to provide objective assessments of the balance of forces in Europe. Their efforts do not prevent a wide divergence of views and interpretation. The difficulties lie in the enormous complexity and variation of the objects under analysis and the constant danger of comparing dissimilar things or of not including intangible but conceivably critical elements. Admiral Robert Falls (retired), a former chairman of NATO's Military Committee, cited the different structure of military formations in the two alliances; the difficulty of comparing weapons of a generic type with wide ranges in capability; as well as intangible but crucial factors such as morale and training.(12:7)

Roger Hill, the research director of the Canadian Institute for International Peace and Security, added his own qualifications: different geographic bases can result in substantially different figures; so can the inclusion or exclusion of reserve divisions (some of which change their posture from active to reserve annually); as can the calculation of reinforcement time by Soviet divisions in the western Soviet Union.(12:15-16)

---

6. Manfred Wörner, "The Future Tasks of the Alliance," 1989 Quadrangular Forum, Brussels, 31 March-2 April 1989, pp. 1 and 4.

L'un des problèmes les plus épineux à cet égard est celui de la profondeur et de la durabilité du changement en Union soviétique. Il ne subsiste aucun doute sur la détermination du président Gorbatchev et de ses partisans de poursuivre des réformes en profondeur et de restructurer l'économie soviétique. Cette détermination suscite des appels à la réduction des dépenses militaires et au changement de stratégie; les réformateurs ont tout intérêt à libérer des ressources au profit du secteur civil. Pourtant, l'énormité de la tâche fait ciller les observateurs de l'Ouest; une saine dose de scepticisme est de mise avant de se prononcer en définitive sur les relations Est-Ouest. Dans un discours qu'il a récemment prononcé à Bruxelles, Manfred Wörner, le secrétaire général de l'OTAN déclare ce qui suit à l'égard des tâches futures que devra, accomplir l'Alliance :

> [TRADUCTION] "Les hypothèses sur lesquelles s'est fondée notre Alliance pour formuler ses politiques au cours des quatre décennies qui viennent de s'écouler n'ont pas réellement disparu; elles sont simplement quelque peu plus floues. En conséquence, nous pouvons affirmer sans crainte de nous tromper que l'ancien ordre européen de l'après-guerre tire à sa fin; cependant, il ne disparaîtra pas si rapidement que l'on n'aura pas le temps de distinguer les contours du nouvel ordre à mesure qu'il poindra à l'horizon.

M. Wörner poursuit :

> [TRADUCTION] une défense solide n'est pas seulement nécessaire à une dissuasion abstraite. Bien que nous souhaitions ardemment le contraire, nous devons considérer la possibilité que le processus de réforme du bloc Est ne réussira pas, et que les autorités soviétiques, présentes ou futures, subiront des pressions intenses. Il s'agira pendant encore un certain temps d'un petit groupe de dirigeants au pouvoir absolu, capable de changer d'orientation sans avertissement. Si nous permettons l'atrophie de nos défenses, des autorités soviétiques qui subiraient des pressions suffisantes pourraient être tentées d'abandonner la démarche que nous les avons finalement persuadées d'adopter, et retourner à l'intimidation politique[6].

Tout en reconnaissant la qualité transitoire de cette période des relations Est-Ouest, Wörner en appelle à la prudence. Le Comité exprime son accord avec cette position et se dit d'avis qu'il convient de suspendre tout jugement jusqu'à ce que la situation, qui change constamment à l'heure actuelle, se soit stabilisée. Toutefois, dans le cas du Canada du moins, il ne faut pas interpréter ce refus de se prononcer comme une adhérence stricte au statu quo. Elle n'implique pas que toutes les décisions doivent être mises en suspens jusqu'à ce que la situation se soit clarifiée. D'abord, ce processus est susceptible de prendre beaucoup plus de temps que n'en prévoient les observateurs. D'autre part, il est possible que le Canada laisse passer des occasions de contribuer à ce processus de changement.

À court terme, la première priorité de l'OTAN et du Canada devrait être l'équilibre, ou plutôt le déséquilibre, des forces conventionnelles en Europe. On doit s'attacher à conclure avec les Soviétiques une entente satisfaisante et, espère-t-on, en profondeur, sur la réduction et le contrôle des armements conventionnels.

---

6. *The Future Tasks of the Alliance*, Manfred Wörner, 1989 Quadrangular Forum, Bruxelles, 31 mars — 2 avril 1989, pp. 1 et 4.

The reliability of Warsaw Pact allies is another uncertainty. Soviet specialist Carl Jacobsen mentioned the conclusions of a major study funded by the Department of National Defence which analyzed Soviet attempts to integrate East European with Soviet forces.

> ...attempts to integrate have had little success in terms of reliability, certainly anywhere near the front lines. It is doubtful that the Soviets would consider more than, say, about five divisions as being reliable.
>
> ...there are other divisions that would be reliable enough farther back in the rear, especially those sandwiched between Soviet forces.(13:7)

Yet despite the difficulty of arriving at a definitive conclusion about the different force strengths, the proximity of the two sides' current reduction proposals makes the need for such a conclusion somewhat less relevant. Indeed, even before the growing consensus which has characterized recent developments in conventional arms control, Admiral Falls cited the 1986-87 appraisal of the International Institute of Strategic Studies, the IISS, namely:

> The military balance is such as to make military aggression a highly risky undertaking. Though tactical redeployments could certainly provide a local advantage in numbers sufficient to allow an attacker to believe that he might achieve limited tactical success, there would still appear to be insufficient overall strength on either side to guarantee victory. The consequences for an attacker would be unpredictable, and the risks, particularly of nuclear escalation, incalculable.(12:8-9)

The Committee found this judgement persuasive. It also notes the vast sums of money devoted to maintaining the European balance — well over 50% of world military expenditures.(12:11) To many, this fact is cause enough for seeking change and reason enough to explore the prospect for reductions.

Recent Developments in Conventional Arms Control

The prospect of substantial reductions in conventional forces and armaments in Europe has rarely, if ever, seemed brighter. The recent preoccupation with conventional arms is not surprising. Roger Hill pointed out that many Western European leaders are concerned that "if the nuclear balance is further reduced, then in fact NATO will be left at the mercy of a Warsaw Pact preponderance in conventional forces."(12:12) The challenge unquestionably is to achieve an equitable balance of conventional forces in Europe.

Conventional force reductions in Europe had been the subject of negotiations at the Mutual and Balanced Forces Reduction (MBFR) talks since 1973. There have been no breakthroughs since that time, although a great deal of useful exploratory work was accomplished. The first sign that the Soviet Union was prepared to abandon the rigid negotiating stance that it had favoured in the MBFR process came early in 1986, when Gorbachev suggested a wide range of verification measures for arms control agreements, including on-site inspections. Later in a speech in East Berlin in April 1986, the Soviet leader proposed new negotiations for substantial reductions of conventional weapons and forces "from

En outre, toujours à court terme, le Canada devrait saisir cette occasion pour proposer au pays et à l'étranger de nouvelles idées concernant ses forces armées.

Équilibre des forces en Europe

Un certain nombre d'organismes privés et gouvernementaux tentent de fournir des évaluations objectives de l'équilibre des forces en Europe. Ces efforts ne réussissent pas à réduire la vaste gamme d'opinions et d'interprétations qui existent sur ce sujet. Les difficultés à cet égard résident dans l'énorme complexité et les variations considérables inhérentes aux objets de l'analyse, ainsi que le danger constant de comparer des éléments dissemblables ou celui de ne pas inclure des éléments intangibles mais peut-être critiques. L'Amiral Robert Falls (à la retraite), ancien président du Comité militaire de l'OTAN, a cité la structure différente de la formation militaire des deux alliances; la difficulté de comparer des armements de type générique aux possibilités très variées; et les facteurs intangibles mais cruciaux, tels le moral et l'entraînement.(12:7)

Roger Hill, directeur des recherches de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité mondiales, ajoute ses propres qualificatifs : l'analyse de bases géographiques différentes peut produire des chiffres radicalement différents; il en va de même avec l'inclusion ou l'exclusion des divisions de réserve (dont certains passent annuellement de la condition d'unité active à unité de réserve); et du calcul du temps de déploiement de divisions soviétiques dans l'Ouest de l'Union soviétique.(12:15-16)

La sûreté des alliés du Pacte de Varsovie est un autre facteur d'incertitude. Le spécialiste des affaires soviétiques Carl Jacobsen a mentionné les conclusions d'une étude importante financée par le ministère de la Défense nationale sur les tentatives des Soviétiques d'intégrer les forces de l'Europe de l'Est avec les leurs.

> ... les tentatives d'intégration ont connu un succès très mitigé, les armées devenant moins sûres près du front. Il est douteux que les Soviétiques jugent sûres plus de cinq divisions.
>
> ... certaines divisions seraient considérées comme suffisamment sûres si elles étaient éloignées du front, surtout celles qui seraient flanquées de troupes soviétiques.(13:7)

Cependant, s'il est difficile d'en arriver à des conclusions définitives concernant les différentes forces en présence, la nécessité de chiffres exacts à cet égard est quelque peu atténuée par la proximité des propositions mises de l'avant actuellement par les deux côtés à l'égard de la réduction des armements. En effet, l'Amiral Falls cite l'évaluation de 1986-1987 de l'Institut international d'études stratégiques (IIES), selon lequel, même avant l'apparition du consensus croissant qui caractérise les développements récents en matière de contrôle des armements conventionnels, :

> L'équilibre militaire est tel que toute forme d'agression militaire serait très risquée. L'agresseur pourrait certainement effectuer des redéploiements tactiques

the Atlantic to the Urals" — a much wider area than the MBFR talks had covered, including more than a 1,000 kilometres into Soviet territory. This proposal was further elaborated by the Warsaw Pact in the Budapest Appeal of 11 June 1986 which outlined a timetable for reductions.

After careful reflection, NATO foreign ministers responded to this spate of new proposals by issuing the Brussels Declaration on 11 December 1986 which signalled the West's readiness to discuss enhancing conventional stability in the whole of Europe. The Declaration underlined the military imbalance and asymmetries between East and West and identified basic objectives which would need to be agreed in a mandate for negotiations.[7]

While this mandate was under discussion, there were other arresting developments on the Soviet side. On 10 April 1987 General Secretary Gorbachev signalled that the Soviet Union would be willing to address the crucial problem of the European imbalance in conventional forces by finally acknowledging:

> There is a certain asymmetry in the armed forces of both sides in Europe due to historical, geographic and other factors. We are for redressing the imbalances that exist in some of the elements — not through a build-up by the party trailing behind, but through a build-down by the one that is ahead.[8]

On 7 December 1988, in an address to the UN General Assembly, the Soviet leader unveiled a plan for unilaterally cutting and restructuring the armed forces, both in Eastern Europe and the U.S.S.R. Over the subsequent two months, all six Warsaw Pact allies announced cutbacks in their own forces, equipment and defence spending.[9] See Table 1 on page 13.

According to U.S. defence analyst Phillip Karber, "the significance of what Gorbachev announced at the UN was the specifics....There is a level of detail in the announcement of the reductions that they have heretofore never been willing to give us."(1989, 2:15) The details included troop cuts of 500,000 by December 1990, from a total force of about 5.2 million. The cuts involve 240,000 personnel in the European U.S.S.R., 200,000 in the east and 60,000 in the south. Fifty thousand are to be removed from East Germany, Czechoslovakia and Hungary. In addition, 10,000 tanks are to be removed from service, 5,300 of them from Eastern Europe. Six tank divisions are to be withdrawn from Eastern Europe, along with a number of river-crossing and air-assault units. Other reductions are shown in Table 2 on page 14. The Soviets have also provided unusually detailed schedules of precise reductions planned for Eastern Europe, the first of which occurred on 25 April 1989 with the withdrawal of 31 tanks from Hungary.

---

7. Jonathan Dean, "Military Security in Europe," *Foreign Affairs*, Fall 1987, pp. 31-2; Karl-Heinz Kamp, "Perspectives on Conventional Arms Control in Europe," *Aussen Politik*, volume 38, no.4, 1987, pp. 332-3.
8. Mikhail Gorbachev "For a Common European Home for a New Way of Thinking," Czechoslovak-Soviet Friendship Meeting, 10 April 1987.
9. Phillip A. Karber, *The Gorbachev Initiatives: Implications for the Military Balance in Europe and Prospects for Conventional Arms Control*, The BDM Corporation, 9 May 1989, pp. 15-16.

> qui lui assureraient un avantage local numérique suffisant pour lui laisser entrevoir un certain succès tactique limité, mais il semble que ni l'une ni l'autre partie n'aurait la force globale voulue pour lui assurer la victoire. Les conséquences pour l'agresseur seraient imprévisibles, et les risques, surtout d'une escalade nucléaire, seraient incalculables.(12:8-9)

Le Comité se dit convaincu par ces arguments. Il souligne également les sommes importantes consacrées au maintien de l'équilibre entre l'Est et l'Ouest en Europe — qui dépassent largement 50 p. 100 de toutes les dépenses militaires dans le monde.(12:11) Pour de nombreuses instances, cela est une raison suffisante pour rechercher le changement et étudier les possibilités de réduction.

Développements récents en matière de contrôle des armements conventionnels

La perspective de réductions importantes des forces et armements conventionnels en Europe n'a jamais paru si prometteuse. L'attention récente portée aux armements conventionnels ne surprend aucunement. Roger Hill fait remarquer que de nombreux chefs d'état d'Europe de l'Ouest expriment leurs préoccupations face au fait que "si cet équilibre [nucléaire] est davantage réduit, l'OTAN se retrouvera à la merci du Pacte de Varsovie en raison de la supériorité des forces conventionnelles de ce dernier".(12:12) Le défi non équivoque est d'atteindre un équilibre satisfaisant des forces conventionnelles en Europe.

Les réductions des forces conventionnelles en Europe font l'objet de pourparlers depuis 1973 dans le cadre des négociations sur les Réductions mutuelles et équilibrées des forces (MBFR). Ces négociations n'ont jusqu'ici abouti à aucune solution, mais on a achevé un grand nombre de travaux préliminaires. Le premier signe que l'Union soviétique était prête à abandonner la position de négociation rigide qu'elle favorisait dans le cadre du MBFR s'est révélé au début de 1986, lorsque Gorbatchev a suggéré une vaste gamme de mesures de vérification des accords sur le contrôle des armements, y compris des inspections sur place. Plus tard, dans un discours qu'il a prononcé à Berlin Est en avril 1986, le leader soviétique proposait de nouvelles négociations visant des réductions considérables des armements conventionnels et des forces «depuis l'Atlantique jusqu'à l'Oural», ce qui constitue un territoire beaucoup plus vaste que n'avaient couvert les pourparlers du MBFR jusque là, et qui inclut quelque 1 000 kilomètres de territoire soviétique. Cette proposition a été élaborée par le Pacte de Varsovie dans l'Appel de Budapest du 11 juin 1986, qui renfermait un échéancier des réductions.

Après avoir soigneusement étudié la question, les ministres des Affaires étrangères des pays membres de l'OTAN ont répondu à cette volée de nouvelles propositions en publiant la Déclaration de Bruxelles le 11 décembre 1986, qui signalait la volonté des pays de l'Ouest de discuter des moyens d'assurer une meilleure stabilité des forces conventionnelles partout en Europe. La déclaration souligne le déséquilibre et l'asymétrie entre les forces de l'Est et celles de l'Ouest

TABLE 1
NON-SOVIET WARSAW PACT DEFENSE REDUCTIONS

NATION	DEFENSE SPENDING CUT	MANPOWER	UNITS	EQUIPMENT
GDR	10% (by 1990)	10,000 Troops (6% reduction)	Withdrawn from 6 unspecified tank regiments, 1 unspecified squadron of aircraft	Equipment associated with units to be specified later totalling: 600 tanks* (20% reduction) 50 aircraft (14% reduction)
CZ	15% (by 1991)	12,000 men active service 15,000 reserves. Transfer of 20,000 active duty personnel to construction brigades	(divisional and regimental tactical training sessions are being reduced by 50% and combat fire by 25-30%)	850 tanks*, 165 armoured vehicles, 51 fighter aircraft Equipment for 3 other unspecified divisions put in storage, personnel shifted to "other duties"
PO	4% (from 7.7% to 5.5% of state budget)	Up to "Tens of Thousands" depending on international situation. Assertion of previous cut of 15,000 troops	(including 2 motorized rifle divisions) in 1987, 1988. Proposed elimination of 2 divisions and 85% in 2 additional divisions in 1989	Unspecified
HU	17%	9,300 (mostly enlisted) servicemen 2,100 senior and junior officers (8.8%)	According to defense Minister F. Karpati, an unspecified number of "tank brigades and fighter aircraft squadrons will be dismantled"	From unspecified units: 251 tanks*; 30 APCs 430; artillery pieces (including 180 anti-tank weapons); 9 fighter-interceptor aircraft
BU	12%	10,000 men	5 Naval units	200 tanks*, 200 artillery pieces, 20 aircraft
RO	5% (1986)	Unspecified	Unspecified	Unspecified

* Unknown as to whether these tanks will be withdrawn from active or reserve units.

Source: Phillip A. Karber, *Soviet Implementation of the Gorbachev Unilateral Military Reductions; Implications for Conventional Arms Control in Europe*, The BDM Corporation, testimony before the U.S. House of Representatives Armed Services Committee, 14 March 1989, p. 9.

et identifie des objectifs essentiels sur lesquels il faudrait s'entendre dans un mandat pour négocier[7].

Pendant que ce mandat était à l'étude, d'autres développements surprenants se produisaient du côté soviétique. Le 10 avril 1987, le Secrétaire général Gorbatchev laissait entendre que l'Union soviétique serait prête à étudier le problème crucial du déséquilibre des forces conventionnelles en Europe en reconnaissant que :

> [TRADUCTION] Il existe une certaine asymétrie des forces armées des deux parties en Europe à cause de facteurs historiques, géographiques et autres. Nous favorisons le redressement du déséquilibre qui existe dans certains éléments, non pas par le renforcement du côté qui accuse le retard, mais par des réductions de la part du côté qui se trouve en avance[8].

Le 7 décembre 1988, dans un discours à l'Assemblée générale des Nations unies, le leader soviétique dévoilait un plan de réduction et de restructuration unilatérale des forces de l'Europe de l'Est et de l'Union soviétique. Au cours des deux mois qui suivirent, les six alliés du Pacte de Varsovie annonçaient tous des réductions de leurs propres forces, équipements et dépenses militaires[9]. Voir le Tableau 1 (page précédente).

Selon l'analyste de défense américain Philip Karber, «Ce qui était significatif dans ce que Gorbatchev a annoncé à l'ONU, c'étaient les détails...Il y a là un niveau de détails que les Soviétiques n'avaient jamais accepté jusqu'à maintenant de nous fournir lors de l'annonce de leurs réductions».(1989,2:15) Ces détails comprenaient le retrait de 500 000 hommes en décembre 1990, soustraits d'une force totale d'environ 5,2 millions d'hommes. Ces réductions signifient le retrait de 240 000 hommes en Union soviétique européenne, 200 000 dans l'Est et 60 000 dans le Sud de l'URSS. Cinquante mille hommes doivent être retirés d'Allemagne de l'Est, de la Tchécoslovaquie et de la Hongrie. En outre, 10 000 chars d'assaut doivent être retirés du service, dont 5 300 en Europe de l'Est. Six divisions de chars doivent être retirées de l'Europe de l'Est, accompagnées d'un certain nombre d'unités dotées de ressources de franchissement de cours d'eau et d'unités d'assaut aérien. D'autres réductions figurent au Tableau 2 (page suivante). Les Soviétiques ont également fourni des échéanciers, dont le niveau de détail sort de l'ordinaire, des réductions précises prévues pour l'Europe de l'Est, dont la première s'est produite le 25 avril 1989, avec le retrait de 31 chars d'assaut de Hongrie.

Entretemps, une entente a été conclue le 10 janvier 1989 entre les 16 pays membres de l'OTAN et les six pays membres du Pacte de Varsovie en vue de débuter le processus de négociation sur les forces armées conventionnelles en Europe. Son mandat est de :

---

7. *Military Security in Europe*, Jonathan Dean, Foreign Affairs, automne 1987, pp. 31-32; *Perspectives on Conventional Arms Control in Europe*, Karl-Heinz Kamp, Aussen Politik, volume 38, nº 4, 1987, pp. 332-333.

8. Mikhail Gorbathev "For a Common European Home for a New Way of Thinking", Rencontre amicale entre l'Union soviétique et la Tchécoslovaquie, 10 avril 1987.

9. *The Gorbatchev Initiatives : Implications for the Military Balance in Europe and Prospects for Conventional Arms Control*, Philip A. Karber, The BDM Corporation, 9 mai 1989, pp. 15-16.

In the meantime, an agreement was concluded between the 16 members of NATO and the 7 members of the Warsaw Pact on 10 January 1989 to commence the Negotiation on Conventional Armed Forces in Europe. Its mandate is to:

> ...strengthen stability and security in Europe through the establishment of a stable and secure balance of conventional armed forces...at lower levels; the elimination of disparities prejudicial to stability and security; and the elimination, as a matter of priority, of the capability for launching surprise attacks and for initiating large-scale offensive action.

At the same time, it was also agreed to establish a separate set of negotiations as follow-on talks to those conducted in Stockholm between 1983 and 1986 by the Conference on Disarmament in Europe on confidence- and security-building measures.

TABLE 2

CENTRAL EUROPE: FOCUS OF GORBACHEV REDUCTIONS

	Central Europe	Atlantic to Urals Warsaw Treaty Org.)	Soviet Union
Manpower Cuts	50,000 (8.9%)	240,000 (10%)	500,000 12%
Division Cuts	6 tank divisions (20%)	— —	— —
Tanks	5,300 Cut (51%)	10,000 Cut (20%)	— —
Artillery	N/A N/A	8,500 Cut (14.8%)	— —
Combat Aircraft	260 N/A	800 Cut (11%)	— —
	• Most Specific Detail: —Units —Location —timing • OMG Identification • Gorbachev is doing it exactly like we would want him to	• Publishing of WTO Data Base • Ambiguity in: —Units —Types of equipment —subsequent disposition	• 14.2% Defence Spending Cut • Withdrawal of 75% of Assets in Mongolia • High Uncertainty in: —Weapons Modernization —Production Levels —Armament Totals —Unit Restructuring —Draft System —MD Organization —Civilian Authority over Ministry of Defence

Source: Phillip A. Karber, *Soviet Implementation of the Gorbachev Unilateral Military Reductions: Implications for Conventional Arms Control in Europe*, The BDM Corporation, testimony before the U.S. House of Representatives Armed Services Committee, 14 March 1989, p. 2.

TABLEAU 1

RÉDUCTIONS D'ARMEMENTS DES PAYS DU PACTE DE VARSOVIE AUTRES QUE L'UNION SOVIÉTIQUE

PAYS	RÉDUCTION DES DÉPENSES MILITAIRES	EFFECTIFS	UNITÉS	MATÉRIEL
RFA	10% (1990)	10 000 hommes (réduction de 6%)	Retirés de 6 régiments de chars non précisés, 1 escadron d'aéronefs non précisé	Matériel associé aux unités devant être précisé à une date ultérieure, totalisant : 600 chars (réduction de 20%) 50 aéronefs (réduction de 14%)
TCH.	15% (1991)	12 000 hommes en service actif 15 000 réservistes Transfert de 20 000 hommes en service actif à des brigades de construction	(réduction en cours de 50% des sessions de formation tactique au niveau du régiment et réduction de 25 à 30% de la puissance de feu de combat)	850 chars*, 165 véhicules blindés, 51 chasseurs Remisage du matériel de 3 divisions non précisées, leur personnel étant affecté à d'autres tâches
POL.	4% (de 7,7% à 5,5% du budget d'État)	Jusqu'à des «dizaines de milliers», selon la situation internationale Évaluation du premier retrait de 15 000 hommes	(y compris 2 divisions de fusilliers motorisées) en 1987 et 1988 Élimination proposée de 2 divisions et de 85% de 2 autres divisions en 1989	Non précisé
HON.	17%	9 300 hommes (simples soldats pour la plupart) 2 100 officiers subalternes et supérieurs (8,8%)	Selon le ministre de la Défense F. Karpati, un nombre non précisé de brigades de chars «et d'escadrilles de chasseurs sera dissout»	D'unités non précisées : 251 chars* 30 APC 430 pièces d'artillerie (dont 180 armes antichars) 9 chasseurs-intercepteurs
BUL.	12%	10 000 hommes	5 unités navales	200 chars, 200 pièces d'artillerie, 20 aéronefs
ROU.	5% (1986)	Non précisé	Non précisé	Non précisé

* On ne sait pas si ces chars doivent être retirés d'unités régulières ou de réserve.

Source: *Soviet Implementation of the Gorbachev Unilateral Military Reductions; Implications for Conventional Arms Control in Europe*, Phillip A. Karber, The BDM Corporation, témoignage devant le Comité de la Chambre des Représentants des États-Unis sur les forces armées, 14 mars 1989, p. 9.

The Stockholm Talks had successfully concluded a set of confidence- and security-building measures in September 1986 meant to increase openness and predictability in the conduct of military affairs. The first multilateral East-West security agreement since 1975, it was signed by the 35 nations of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), representing both East and West including Canada, as well as most of the neutral and non-aligned states of Europe. Among its accomplishments are: the lowering of thresholds for notification of military activities to 13,000 troops or 300 tanks, and the extension of advance notification to 42 days; mandatory invitation of observers to military activities involving 17,000 or more troops; and the right of on-site inspection, without a right of refusal, to verify compliance.[10] Another important provision is for no-notice inspections which give either side the right to conduct an inspection with roughly 48 hours' notice. There have been several of these since the Stockholm Agreement came into effect on 1 January 1987 in addition to numerous observations of exercises by both sides.(14:16)

The conventional arms talks between the member countries of NATO and the Warsaw Pact states started in Vienna on 6 March 1989. The initial object of the negotiation from the Western perspective was to reduce Warsaw Pact superiority in main battle tanks, artillery and armoured vehicles. At the time of writing, negotiating positions were already fairly close on all of these major equipment systems. Table 3 on page compares the two sides' proposals. NATO countries are seeking that withdrawn equipment be destroyed. NATO heads of government also accepted, on 30 May 1989, the longstanding Soviet contention that aircraft and manpower should be part of the negotiation. NATO proposed reductions by each side to equal ceilings at a level 15% below current holdings of helicopters and of all land-based combat aircraft in the Atlantic-to-the-Urals zone, with all the withdrawn equipment to be destroyed. The United States also proposed a 20% cut in combat manpower in U.S. stationed forces and a resulting ceiling of approximately 275,000 on U.S. and Soviet ground and air force personnel stationed outside of national territory in the Atlantic-to-the Urals zone. This ceiling would require the Soviet Union to reduce its forces in Eastern Europe by some 325,000. Withdrawn forces on both sides would be demobilized.

Under the NATO plan, all types of combat aircraft deployed by Western and Soviet-bloc forces on land would be limited. This would include defensive interceptor planes since the Alliance believes that the Soviet bloc has an advantage in the total numbers of planes in Europe. The Warsaw Pact, however, is emphasizing aircraft that are used to strike ground targets, an area in which the Soviets insist the West holds an advantage.[11] This is simply one of the areas of contention which may delay progress in the conventional arms talks that U.S. President Bush has urged be concluded by June of 1990 with implementation by 1992 or 1993. In fact, given the complexity of the systems involved, the speed with which an agreement can be reached may be somewhat slower, notwithstanding the extraordinary progress that has taken place in the first six months of 1989.

---

[10] C.A. Namiesniowski, "The Stockholm Agreement: An Exercise in Confidence Building," Canadian Institute for International Peace and Security Background Paper No. 14, September 1987, p.1.

[11] Michael Gordon, "Bush Gives Allies Plan for Cutting GI's and Aircraft," *The New York Times*, 29 May 1989, p. A1.

[TRADUCTION] ...raffermir la stabilité et la sécurité en Europe en établissant un équilibre stable et sûr de forces armées conventionnelles... à des niveaux inférieurs à la situation actuelle; en éliminant la disparité préjudiciable à la stabilité et la sécurité; et en accordant un niveau de priorité élevé à l'élimination de la capacité d'attaquer par surprise et de lancer des offensives importantes.

Il a simultanément été convenu de mener une ronde de négociations distinctes en guise de suivi aux pourparlers de Stockholm entre 1983 et 1986 dans le cadre de la Conférence sur le désarmement en Europe, sur les mesures d'instauration de la confiance et de la sécurité.

TABLEAU 2

LES RÉDUCTIONS DE GORBACHEV EN EUROPE CENTRALE

	Europe Centrale	de l'Atlantique à l'Oural (Org. du Pacte de Varsovie)	Union soviétique
Réductions d'effectifs	50 000 (8,9%)	240 000 (10%)	500 000 12%
Réductions de divisions	6 DC (20%)	— —	— —
Chars	5 300 retirés (51%)	10 000 retirés (20%)	— —
Artillerie	S/O S/O	8 500 retirés (14,8%)	— —
Aéronefs de combat	260 S/O	800 retirés (11%)	— —
	• Le plus de détails précis : —unités —emplacement —échéancier • Identification OMG • Gorbachev fait exactement ce que nous aimerions qu'il fasse	• Publication de la base de données de l'OPV • Ambiguïtés : —unités —types de matériel —disposition subséquente	• Réduction de 14,2% des dépenses militaires • Retrait de 75% de l'effectif en Mongolie • Degré élevé d'imprécision : —modernisation des armements —niveaux de production —armements totaux —restructuration des unités —système de conscription —organisation MD —autorité civile surpassant celle du ministère de la Défense

Source: Phillip A. Karber, *Soviet Implementation of the Gorbachev Unilateral Military Reductions: Implications for Conventional Arms Control in Europe*, The BDM Corporation, témoignage devant le Comité de la Chambre des Représentants des États-Unis sur les forces armées, 14 mars 1989, p. 9.

TABLE 3

CONVENTIONAL ARMS CONTROL TALKS IN EUROPE: FORCES AND PROPOSALS
(Atlantic to the Urals Area)

	Current Forces			Proposals	
		NATO	WTO		
Tanks	NATO count	22,224	57,300	NATO:	20,000 each
	WTO count	30,690	59,470	WTO:	20,000 each
Artillery Pieces	NATO count	17,328	46,270	NATO:	16,500 each
	WTO count	57,060	71,465	WTO:	24,000 each
				(different definitions of this category)	
Armoured Vehicles	NATO count	39,500	93,400	NATO:	28,000 each
	WTO count	46,900	70,330	WTO:	28,000 each
Troops	NATO count	2.2 million	3.1 million	NATO:	275,000 U.S. + Soviet troops in Europe. No overall limit.
	WTO count	3.6 million	3.6 million	WTO:	1.35 million troops each. 350,000 each in Europe.
Aircraft	NATO count	3,977	8,250	NATO:	each side limited to 15% below current NATO level for all types.
	WTO count	7,130	7,876	WTO:	limit strike aircraft only to 1,500.
Helicopters	NATO count	2,600	3,800	NATO:	15% below current NATO level.
	WTO count	5,270*	2,785*	WTO:	limit of 1,700.

* includes naval helicopters

Source: The New York Times, 30 May 1989 based on The Brookings Review; International Institute for Strategic Studies, "The Military Balance 1988-89," "Conventional Forces in Europe: The Facts," NATO November 1988; Statement by the Committee of Ministers of Defence of the Warsaw Treaty Member States, January 1989.

Les pourparlers de Stockholm avaient conclu en septembre 1986 un ensemble satisfaisant de mesures d'instauration de la confiance et de la sécurité qui visaient à accroître l'ouverture et le degré de prévisibilité de la conduite des affaires militaires. Première entente multilatérale sur la sécurité entre l'Est et l'Ouest depuis 1975, elle fut signée par plus de 35 pays qui participaient à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), et qui représentaient l'Est et l'Ouest, dont le Canada, ainsi que la plupart des pays neutres et non alignés d'Europe. Cette conférence a accompli, entre autres : la réduction des seuils de notification obligatoire à 13 000 hommes ou 300 chars d'assaut, et l'extension à quarante-deux jours de la période de notification; l'obligation d'inviter des observateurs aux activités militaires engageant 17 000 hommes ou plus; et le droit de vérification sur place, sans droit de refus, en vue de s'assurer du respect de l'entente[10]. Une autre disposition importante donne le droit aux deux côtés d'exiger des inspections de vérification suivant une notification d'environ quarante-huit heures. De nombreuses vérifications de cette nature ont eu lieu depuis l'entrée en vigueur de l'entente de Stockholm le 1er janvier 1987, en plus des nombreuses inspections effectuées par les deux côtés.(14:16)

Les pourparlers sur les armes conventionnelles entre les pays membres de l'OTAN et les États du Pacte de Varsovie ont débuté à Vienne le 6 mars 1989. L'Ouest visait surtout par ces négociations à réduire la supériorité du Pacte de Varsovie en chars de combat, tubes d'artillerie et véhicules blindés. Au moment de la rédaction du présent rapport, les positions des négociateurs étaient déjà très rapprochées sur la plupart de ces systèmes principaux. Le Tableau 3 (page suivante) compare les propositions des deux côtés. Les pays de l'OTAN exigent que soient détruits les équipements retirés. Les leaders de l'OTAN ont également accepté, le 30 mai 1989, l'exigence de longue date des Soviétiques d'inclure dans les négociations les aéronefs et les soldats. L'OTAN a proposé des réductions de chaque côté, à des plafonds égaux de 15 p. 100 inférieurs aux nombres actuels d'hélicoptères et de tous les aéronefs basés à terre dans la zone qui s'étend de l'océan Atlantique aux monts Oural, tous les équipements retirés devant être détruits. Les États-Unis ont également proposé une réduction de 20 p. 100 du personnel combattant des troupes américaines stationnées en Europe, et un plafond de 275 000 hommes pour les forces terrestres et aériennes américaines et soviétiques stationnées à l'extérieur de leur territoire national respectif, dans la zone entre l'océan Atlantique et les monts Oural. Pour respecter ce plafond, les Soviétiques devraient réduire d'environ 325 000 hommes leurs forces en Europe de l'Est. Les forces retirées des deux côtés seraient démobilisées.

Le plan de l'OTAN prévoit la limitation de tous les types d'aéronefs de combat déployés par l'Ouest et le bloc soviétique. Seraient inclus les intercepteurs défensifs, puisque l'Alliance croit que le bloc soviétique détient l'avantage en ce qui a trait au nombre total d'aéronefs en Europe. Cependant, les pays du Pacte de Varsovie veulent inclure les aéronefs dont la mission est d'attaquer des cibles terrestres, secteur dans lequel les Soviétiques maintiennent que l'Ouest détient l'avantage[11]. Ce n'est là que l'un des sujets de litige susceptibles de retarder les progrès des pourparlers sur les armements conventionnels, que le Président Bush

---

10. *The Stockholm Agreement : An Exercise in Confidence Building*, C.A. Namieniowski, Document de travail nº 14 de l'Institut canadien de la paix et de la sécurité internationales, septembre 1987, p. 1.

11. *Bush Gives Allies Plan for Cutting GI's and Aircraft*, Michael Gordon, The New York Times, 29 mai 1989, p. A1.

Canada's Contribution

The parallel negotiations, on confidence- and security-building measures and on conventional arms, are expected to be enormously influential in determining the future shape of Europe's political and security system, the fulcrum upon which the general East-West balance of forces is based. It is essential for Canada not merely to be represented at the table, but to be an active, conscientious and knowledgeable participant. Professor Paul Buteux remarked:

> given the continuation of the Canadian direct commitment to Europe, it is very important for Canada to ensure that the necessary resources, in terms of expertise and personnel, are provided. By that, I mean there must be enough people in [the Department of National Defence] and in the Department of External Affairs who know what they are talking about in order to make an impression on their counterparts in the Alliance. I think that, if influence is sought through this commitment, then there must be the will, both bureaucratic and political, to ensure that Canada continues to generate the necessary expertise.(13:12-13)

At present, Canada has a single staff officer in Ottawa devoted to conventional arms control within each of the two departments, External Affairs and National Defence, although External Affairs was expected to have a couple by the end of 1989. It also maintains a small verification unit which is extremely valuable, but which lacks a staff person specifically dedicated to the conventional arms negotiations. The entire National Defence staff in the Directorate of Nuclear and Arms Control Policy, covering the gamut of strategic, tactical and conventional issues, consists of four persons. There is no one, for example, specifically dedicated to implementation of the 1986 Stockholm Agreement on confidence- and security-building measures despite the fact that External Affairs Minister Joe Clark declared it "a landmark achievement which could serve as a productive precedent for other arms control negotiations."[12] Such staffing arrangements within the Department of National Defence on arms control issues may have been adequate a decade ago, but are far from sufficient today.

At the same time, Canada has a six-person mission based in Vienna to cover both sets of negotiations. This leaves the staff in Ottawa, which often needs to take the lead in policy decisions, at a disadvantage. Indeed, in general these resources are insufficient given the number of international meetings involved, the amount of paperwork, and the sheer arduousness of what, in Roger Hill's estimation, are emerging as "one of the most complex sets of negotiations undertaken in history [which] will make the strategic arms negotiations look a bit like Sunday School...."(12:17-18)

One prediction that can be made with certainty about the outcome of the Vienna talks is that there will be a far greater demand than ever before for adequate verification, as the surest way to build confidence between the two blocs. Verification is both costly and labour-intensive. Yet it is an area in which Canada has developed an impressive body of expertise, although greater resources will be required to make an effective Canadian contribution to NATO and to a sustainable arms reduction regime in Europe.

TABLEAU 3

POURPARLERS SUR LA RÉDUCTION DES ARMEMENTS CONVENTIONNELS EN EUROPE : EFFECTIFS ET PROPOSITIONS

	Effectifs actuels	OTAN	OPV	Propositions	
Chars	compte OTAN	22 224	57 300	OTAN :	20 000 de chaque côté
	compte OPV	30 690	59 470	OPV :	20 000 de chaque côté
Pièces d'artillerie	compte OTAN	17 328	46 270	OTAN :	16 500 de chaque côté
	compte OPV	57 060	71 465	OPV :	24 000 de chaque côté (définitions différentes pour cette catégorie)
Véhicules blindés	compte OTAN	39 500	93 400	OTAN :	28 000 de chaque côté
	compte OPV	46 900	70 330	OPV :	28 000 de chaque côté
Troupes	compte OTAN	2,2 millions	3,1 millions	OTAN :	275 000 soldats américains et soviétiques en Europe. Aucune limite globale.
	compte OPV	3,6 millions	3,6 millions	OPV :	1,35 million d'hommes de chaque côté. 350 000 en Europe de chaque côté.
Aéronefs	compte OTAN	3 977	8 250	OTAN :	chaque côté limité à 15% en-dessous du niveau actuel de l'OTAN, tous types
	compte OPV	7 130	7 876	OPV :	aéronefs d'assaut seulement limités à 1 500
Hélicoptères	compte OTAN	2 600	3 800	OTAN :	chaque côté limité à 15% en-dessous du niveau actuel de l'OTAN, tous types
	compte OPV	5 270*	2 785*	OPV :	aéronefs d'assaut seulement limités à 1 700

* inclut les hélicoptères de l'aéronavale

Source: The New York Times, 30 mai 1989, fondé sur l'étude Brookings; International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1988-89*; *Conventional Forces in Europe : The Facts*; OTAN, novembre 1988 : Déclaration du Comité des ministres de la Défense des États membres du Pacte de Varsovie, janvier 1989.

The Committee recommends that:

i) **an interdepartmental arms control verification unit be organized, with External Affairs as the lead agency, but to operate in collaboration with National Defence and other relevant departments;**

ii) **the Departments of External Affairs and National Defence commit sufficient additional personnel to ensure that Canada is well represented, both on-site and in-house, in the Negotiation on Conventional Armed Forces in Europe and the parallel negotiations on Confidence- and Security-Building Measures between East and West;**

iii) **the verification unit should train additional personnel to be able to perform inspection and observation roles once a conventional arms control regime has been finalized since verification measures are certain to be a major ingredient of any agreement; and**

iv) **adequate resources should also be devoted to verify other potential future bilateral and multilateral arms-reduction agreements such as that pertaining to chemical weapons.**

Additional personnel would provide Canada with the opportunity to deal with the existing issues and developments adequately and to devote effort to formulating distinctive and innovative approaches that would enhance the Canadian contribution both to NATO and to a more secure world.

---

12. Speech by Secretary of State for External Affairs to 41st session of UN General Assembly, 24 September 1986, *The Disarmament Bulletin*, Winter 1986-Spring 1987, p. 4.

désire voir se conclure au plus tard en juin 1990, et mettre en oeuvre en 1992 ou 1993. En réalité, compte tenu de la complexité des systèmes débattus, conclure une entente prendra peut-être plus de temps, malgré les progrès considérables qui ont eu lieu au cours des six premiers mois de 1989.

La contribution du Canada

Ces pourparlers parallèles sur les mesures d'instauration de la confiance et de la sécurité d'une part et sur les armements conventionnels d'autre part, devraient avoir des répercussions importantes sur la forme que prendra dans le futur le visage politique et militaire de l'Europe, pivot de l'équilibre général entre les forces de l'Est et de l'Ouest. Il est essentiel pour le Canada non seulement d'être représenté à la table des négociations, mais aussi d'agir à titre de participant actif, conscient et éclairé. Le professeur Paul Buteux remarque :

> ...compte tenu de la poursuite de l'engagement direct du Canada en Europe, il importe énormément que le Canada dispose des compétences et du personnel nécessaires. Je veux dire qu'il doit y avoir suffisamment de gens au ministère de la Défense nationale et aux Affaires extérieures qui savent de quoi ils parlent pour faire impression sur leurs homologues de l'Alliance. Je crois que [si] nous voulons acquérir de l'influence grâce à cet engagement, il faut qu'il y ait une volonté, autant chez les fonctionnaires que chez les politiciens, de s'assurer que le Canada continue de fournir les compétences nécessaires.(13:12-13)

À l'heure actuelle, les ministères des Affaires extérieures et de la Défense nationale du Canada ne disposent chacun que d'un seul agent à Ottawa affecté exclusivement aux travaux sur le contrôle des armements conventionnels; bien que le ministère des Affaires extérieures devrait en avoir deux en septembre 1989. Le Canada maintient également une petite unité de vérification extrêmement précieuse, mais où manque un membre du personnel qui serait affecté exclusivement aux négociations sur les armements conventionnels. Le personnel complet de la Direction générale de la politique de contrôle des armements nucléaires et conventionnels du ministère de la Défense nationale, qui s'occupe de toutes les questions stratégiques, tactiques et conventionnelles, comprend quatre personnes seulement. À titre d'exemple, personne n'est affecté exclusivement à la mise en oeuvre de l'entente de Stockholm de 1986 sur les mesures d'instauration de la sécurité et de la confiance, malgré le fait que le ministre des Affaires extérieures Joe Clark ait déclaré qu'il s'agissait d'un tournant qui servirait de précédent précieux pour d'autres négociations sur le contrôle des armements[12]. Les mesures de dotation prises par le ministère de la Défense nationale à cet égard étaient peut-être adéquates au cours de la dernière décennie, mais elles sont nettement insuffisantes aujourd'hui.

---

12. Discours prononcé par le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures lors de la 41e séance de l'Assemblée générale de l'O.N.U., le 24 septembre 1986, The Disarmament Bulletin, hiver 1986-printemps 1987, p. 4.

Le Canada maintient toutefois une mission de six personnes à Vienne pour couvrir les deux tables de négociations. Cela met en position d'infériorité le personnel d'Ottawa, qui doit souvent prendre l'initiative en matière de décisions politiques. En règle générale, ces personnes ne suffisent pas à la tâche, compte tenu du nombre de rencontres internationales qui ont lieu, de la quantité de documents à traiter et du caractère particulièrement ardu de ce que Roger Hill estime être les «négociations les plus complexes de toute l'histoire de l'Homme. À côté d'elles, les négociations sur les armes stratégiques ressembleront à une bagatelle».(12:17-18)

Il est d'ores et déjà possible de prédire, à l'égard de l'issue des pourparlers de Vienne, que la demande de vérification sera beaucoup plus grande que jamais auparavant, car il s'agit du moyen le plus sûr d'instaurer la confiance entre les deux blocs. Les activités de vérification coûtent cher et exigent beaucoup de personnel. Il s'agit toutefois d'un secteur où le Canada a développé des compétences impressionnantes. Il faudra cependant engager des ressources supplémentaires importantes pour que le Canada puisse contribuer de manière significative au processus engagé par l'OTAN et à un régime subséquent soutenable de réductions des armements conventionnels en Europe.

Le Comité recommande :

i) **que l'on mette sur pied une unité interministérielle indépendante de vérification du contrôle des armements; le ministère des Affaires extérieures étant considéré comme le ministère principal, mais qui devra collaborer avec le ministère de la Défense nationale et les autres ministères appropriés;**

ii) **que les ministères des Affaires extérieures et de la Défense nationale engagent du personnel en quantité suffisante pour s'assurer que le Canada est bien représenté, sur place et in situ, aux rondes de négociations sur les forces armées conventionnelles en Europe et sur les mesures d'instauration de la confiance et de la sécurité entre l'Est et l'Ouest;**

iii) **que l'unité de vérification forme des personnes supplémentaires en vue d'exécuter des activités d'inspection et d'observation au moment où une entente sur le contrôle des armements conventionnels aura été conclue, étant donné que les mesures de vérification constitueront certainement un élément important de toute entente; et**

iv) **que l'on engage des ressources suffisantes pour pouvoir vérifier d'autres ententes bilatérales et multilatérales sur le contrôle des armements qui pourraient être conclues dans le futur, concernant les armes chimiques, par exemple.**

Ce personnel supplémentaire permettrait au Canada de se pencher à fond sur les questions et développements actuels et de formuler des démarches innovatrices qui rehausseraient sa contribution aux activités de l'OTAN et à la création d'un monde plus sûr.

Chapter III

THE TECHNOLOGICAL AND TACTICAL CONTEXT

Central Europe is the site of the greatest aggregation of military might — in troops and armaments — anywhere in the world. That such a concentration has persisted without engagement since the Second World War is one of the central paradoxes of the postwar period — and, to many thoughtful observers, the principal reason that peace has been maintained. However, in the new era that has emerged since Gorbachev's accession to power, the likelihood of a major confrontation between East and West seems increasingly remote. Nevertheless, the Committee believes it important to review the major trends in battlefield technology and tactics in order to explain current military planning by both the Warsaw Pact and NATO in the unlikely event that a worst-case scenario should occur. The following chapter attempts to provide such a review.

The Nature of the Modern Land Battlefield

The advance of military technology has greatly altered the nature of the battlefield for the individual. The increased lethality of modern weaponry over larger and larger areas, culminating in the awesome destructive potential of nuclear munitions, has required greater dispersion of troops around the battlefield and has placed a premium on the ability of soldiers to conceal themselves and their activities. The added mobility conferred by improved engines, wheel and track systems, and advances in vertical and short take-off and landing aircraft and helicopters has led to a lack of recognizable frontlines. The modern soldier in high-intensity battle can expect to be alone or in small groups much of the time. Major-General Gordon Kitchen (retired), former Defence Coordinator of the Cabinet Committee on Foreign and Defence Policy, noted:

> Field Marshal Slim often argued cogently that a nuclear battlefield would put a premium on initiative down to the lowest level, thus resembling jungle warfare and stressing survivability in conditions of maximum confusion.(17:10)

In addition, the development of effective active and passive vision devices, enabling the soldier to see clearly through smoke on the battlefield, at night or in inclement weather, have made it possible to conduct operations 24 hours a day, 7 days a week. As a result of such intense activity, stress and psychological disorders would likely be commonplace. At the same time, increasingly sophisticated weapons and equipment demand a high degree of technical competence from the modern soldier.

Chapitre III

LE CONTEXTE TECHNOLOGIQUE ET TACTIQUE

L'Europe centrale présente la plus grande concentration au monde de puissance militaire, tant en troupes qu'en armements. Le fait qu'une telle concentration ait persisté, sans qu'aucun combat n'ait été engagé, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, est l'un des plus grands paradoxes de la période de l'après-guerre; et, pour de nombreux observateurs éclairés, il est la raison principale pour laquelle la paix a été maintenue. Cependant, au cours de la nouvelle ère qui a vu le jour depuis la venue au pouvoir de Gorbatchev, la probabilité d'un conflit majeur entre l'Est et l'Ouest diminue de plus en plus. Néanmoins, le Comité exprime l'avis qu'il est important d'examiner les grandes tendances en matière de technologie et de tactiques de combat afin d'expliquer les activités actuelles de planification militaire au sein du Pacte de Varsovie et de l'OTAN, dans l'éventualité bien improbable d'un pire scénario. Le présent chapitre constitue une tentative d'examen de cette nature.

Nature du combat terrestre moderne

Les progrès de la technologie militaire ont beaucoup modifié la nature du champ de bataille pour le soldat. Les armes modernes, de plus en plus mortelles et capables de couvrir des étendues toujours plus vastes, exigent une plus grande dispersion des troupes sur le champ de bataille et augmentent la nécessité de cacher les soldats et leurs activités. Compte tenu de la mobilité accrue attribuables aux moteurs, véhicules à roues et à chenilles améliorés, ainsi que des progrès accomplis dans le domaine des hélicoptères et avions à décollage et atterrissage courts et verticaux, les lignes de front sont aujourd'hui méconnaissables. Le soldat moderne engagé dans un combat de forte intensité peut s'attendre à être seul ou en petits groupes la plupart du temps. Le Major-général Gordon Kitchen (à la retraite), ancien coordonnateur du Comité du Cabinet sur la politique étrangère et de la Défense remarque :

> Le maréchal Slim a souvent soutenu, à ce propos, qu'un conflit nucléaire valoriserait l'initiative personnelle, même aux échelons inférieurs et prendrait ainsi l'allure d'une guerre de jungle exigeant l'usage de mécanismes de survie dans des conditions de confusion extrêmes.(17:10)

En outre, la mise au point de dispositifs efficaces de visualisation active et passive permettant au soldat de voir clairement à travers la fumée du champ de bataille, la nuit, ou par mauvais temps, a rendu possible les opérations 24 heures par jour,

A number of witnesses observed that, whereas the air force and the navy centre their attention on large and complex weapons systems such as ships and aircraft, the army is a blend of weapons systems and manpower.(1:15, 2:12; 10:8) In essence, the number of large capital-intensive weapons systems determines the size of the air force and navy, while the number of men determines the size of the army. This is sometimes summed up in the phrase, "The air force and navy man equipment, while the army equips the man."

However, as C.R. Nixon, former Deputy Minister of National Defence, observed, because land warfare has become a battle of machines, the army is no less dependent on equipment than its sister services.(23:7-9) These machines are becoming increasingly specialized in their roles and a land force must have a balanced inventory to accomplish its tasks. As General Manson put it:

> The situation is very much like a symphony orchestra. Unless all the required instruments are in place, well tuned and conducted with skill, the performance is going to suffer accordingly.(1:15)

The land forces, then, are a system of integrated parts. These parts, also known as arms of service, are usually grouped into three categories: 1) the combat arms (also known as "teeth arms") such as armour, infantry, artillery and air defence; 2) the combat support arms, such as signals, engineers, surveillance and aviation; and 3) the combat service support arms (also known as the "tail"), such as medical, supply and maintenance.

As well as being in place, all these parts must operate in a coordinated fashion using combined arms (or "all-arms") tactics. Each arm must fulfil its role as the land force moves "...around the battlefield to counter, to block and best the enemy and seize the initiative."(17:11) Lieutenant-General John Vance summarized the army formation as:

> an integrated, robust, flexible and durable system, not unlike an aircraft or ship in some respects. If it cannot move, shoot and communicate well, neither brigade nor ship nor fighter aircraft are in the end of very much use.(2:12)

The advance of technology has ensured that the land battle can no longer be conducted in isolation from other combat activity, particularly the air battle and the battle for the electromagnetic spectrum. Greater mobility from improvements in aircraft technology has already been noted. Sophisticated airborne radars and cameras have enhanced surveillance and reconnaissance capabilities well beyond normal eyesight. In addition, aircraft are able to deliver vast quantities of munitions onto targets at great speed and with considerable precision using automated optical and laser guidance technologies, anti-tank guided weapons and fuel air explosives in rocket warheads.[1] The United States has recognized the vital interrelationship of air/land operations by designating their most recent operational concept the Air Land Battle. A major role of tactical air forces is to create the conditions to maintain or restore the initiative. As Major-General Kitchen stated:

---

1. Fuel air explosive warheads disperse a gas cloud after the warhead bursts. This gas is exploded by a delayed action fuse a few seconds later, creating a fiery shock wave which covers a large area completely.

7 jours par semaine. Une activité d'une telle intensité entraînerait sans aucun doute des cas de stress et des désordres psychologiques chroniques. Parallèlement, la sophistication croissante des armements et des équipements exigent des compétences techniques beaucoup plus grandes chez le soldat moderne.

Selon un certain nombre de témoins, alors que l'aviation et la marine concentrent leur attention sur de gros systèmes complexes tels des navires et des aéronefs, l'armée comprend un amalgame de systèmes d'armements et de personnel.(1:15, 2:12, 10:8) Essentiellement, c'est le nombre de systèmes d'armes coûteux qui détermine la taille des forces de l'air et de la marine, mais c'est le nombre d'hommes qui détermine la taille des forces terrestres. Cela se résume par l'expression «l'aviation et la marine affectent des hommes aux équipements, alors que l'armée équipe l'homme».

Cependant, comme l'observe C.R. Nixon, ancien sous-ministre de la Défense nationale, étant donné que le combat terrestre est devenu un combat de machines, l'armée est tout aussi dépendante des équipements que ne le sont les deux autres services des forces armées.(23:7-9) Ces machines jouent un rôle de plus en plus spécialisé et toute force terrestre doit être dotée d'un inventaire équilibré d'équipements pour pouvoir accomplir ses missions. Comme le fait remarquer le Général Manson :

> Cette situation se compare très bien à un orchestre symphonique; en effet, à moins que tous les instruments requis ne soient en place, bien accordés et dirigés avec habileté, la performance des musiciens en sera considérablement diminuée.(1:15)

Par conséquent, les forces terrestres constituent un système d'éléments intégrés. Ces éléments («armes») se classent généralement en trois catégories : 1) armes de combat «la tête» , tels les blindés, l'infanterie, l'artillerie et la défense aérienne; 2) les armes d'appui tactique, soit la signalisation, le génie, la surveillance et l'aviation; et 3) les armes de soutien logistique «la queue», soit les services médicaux, le ravitaillement et la maintenance.

En plus d'être déployés, tous ces éléments doivent fonctionner de manière coordonnée en mettant à l'oeuvre des tactiques interarmes. Chaque arme doit remplir son rôle à mesure que se déplace la force terrestre "sur le champ de bataille pour contrer, bloquer et battre l'ennemi et prendre l'initiative..."(17:11) Le Lieutenant-général John Vance résume comme suit la formation armée :

> un tout intégré, solide, souple et durable, tout comme un aéronef ou un navire. S'ils ne peuvent se déplacer avec facilité, et faire feu et communiquer efficacement, ni une brigade, ni un navire, ni un chasseur ne sont de grande utilité.(2:12)

Les progrès de la technologie ont fait en sorte que le combat terrestre ne peut plus être mené isolément par rapport aux autres formes de lutte, plus particulièrement le combat aérien et le combat pour le spectre électromagnétique (voir la page suivante). On remarque déjà une augmentation de la mobilité due aux progrès de la technologie des aéronefs. Les radars et caméras aéroportés ont rendu possible la surveillance bien au-delà de la portée normale de la vue humaine. En outre, les aéronefs modernes sont capables de distribuer une très grande quantité

> The synergistic effects of proper air/land co-operation in high-intensity war provide the ultimate force multiplier to counteract the weaknesses. Nothing is more important.(17:9)

The various frequencies, both visible and invisible, of heat and light provide opportunities for communication, surveillance and reconnaissance. These frequencies are known as the electromagnetic spectrum. The isolation and dispersion of the modern soldier referred to earlier requires effective electronic communications for information and data-sharing to ensure coordination. Surveillance and reconnaissance can be assisted by ground-, air- and space-based radars and infrared systems. Electronic support measures monitor uses of the spectrum through passive devices to collect information and electronic counter-measures seek to jam or deceive the enemy through active emissions. This creates a need for electronic counter-counter-measures to reduce, in turn, the enemy's ability to interfere with the electromagnetic spectrum. Thus another complex and largely invisible battle, often referred to as electronic warfare (EW), takes place concurrently with land and air operations on the modern battlefield.

The advance of military technology also ensures that individuals and machines destroy each other at unprecedented rates. In terms of conventional warfare, perhaps the greatest change in this regard has been the advent of the missile as a primary weapon system. Admiral Falls commented:

> the last Egyptian-Israeli war...proved indisputably that the next war, even if it is fought with conventional weapons, will be a deadly and disastrous war mainly because of the accuracy and firepower of missiles. Nothing will be safe, tanks, airplanes or ships. If it gets to be a good full scale conflict...it will be a very bloody one indeed....(12:24)

Advances in guidance technology, to the point where self-guiding "fire-and-forget" systems are now in operation, have resulted in a situation where anything that can be detected can be hit. Similarly, advances in penetration and explosive technologies have ensured that anything that can be hit, can be destroyed. Furthermore, technologies of mechanization and automation, such as automatic loading and multiple launch systems, entail the expenditure of munitions at unprecedentedly high rates. These factors, plus the necessarily long production times of increasingly sophisticated weapons systems, require great quantities of munitions and equipment to be available for the sustainment of conventional operations. Logistical factors have always been important in war, but they have become even more critical in modern war.

If modern conventional warfare will be more destructive than ever before, the possibilities of nuclear, biological or chemical warfare would make a bad situation orders of magnitude worse. The unknowns would predominate in high-intensity war under such conditions. Major-General Kitchen observed:

> if we ever have to fight in a major theatre under [nuclear, biological and chemical warfare] conditions, what happens will most assuredly not bear much relation to what the experts predicted. If we get into it expecting it to be intense it may well turn out to be absolutely horrific, beyond our wildest expectations, as Nagasaki and Hiroshima were to the Japanese authorities.(17:7)

de munitions sur un grand nombre de cibles, très rapidement et avec beaucoup de précision, à l'aide de systèmes de guidage automatiques optiques et au laser, des armes antichar autoguidées et des fusées au cône de charge rempli d'explosifs détonnants au contact de l'air[1]. Les États-Unis ont reconnu l'interrelation vitale des opérations aériennes et terrestres en appelant "combat aéroterrestre" (Air Land Battle) leur principe opérationnel le plus récent. L'un des rôles les plus importants des forces aériennes tactiques est de créer les conditions nécessaires au maintien ou à la restauration de l'avantage. Comme le déclare le Major-général Kitchen :

> Les effets synergistiques d'une bonne collaboration air-terre dans un conflit de grande intensité fournissent l'effet multiplicateur nécessaire pour surmonter les faiblesses. Rien n'est plus important.(17:9)

On utilise les diverses fréquences, visibles et invisibles, de la lumière et de la chaleur dans le domaine des communications, de la surveillance et de la reconnaissance. Ces fréquences se situent dans ce que l'on appelle le spectre électromagnétique. L'isolation et la dispersion du soldat moderne dont nous avons parlées ci-dessus exigent la mise en oeuvre de systèmes efficaces de communications électroniques pour la transmission d'informations et le partage des données, afin d'assurer la coordination des activités. Les activités de surveillance et de reconnaissance peuvent être assistées par des radars et systèmes à infrarouge basés au sol, dans l'air et dans l'espace. On appelles "mesures de soutien électronique" les armes qui surveillent l'utilisation du spectre électromagnétique à l'aide de dispositifs passifs chargés d'acquérir des données; les "contre-mesures électroniques" cherchent à brouiller ou à déjouer l'ennemi par des émissions actives. Cela crée en retour le besoin de "contre-contre-mesures" qui visent à réduire la capacité de l'ennemi de brouiller le spectre électromagnétique. Ainsi, un autre combat, complexe et invisible pour la plus grande partie, que l'on appelle également "guerre électronique" a lieu en même temps que les opérations terrestres et aériennes sur le champ de bataille moderne.

À cause des progrès de la technologie militaire, les hommes et les machines s'entre-détruisent à des taux jamais atteints dans le passé. Le plus grand changement qui ait touché la guerre conventionnelle à cet égard est possiblement l'émergence du missile comme arme de combat principale. L'Amiral Falls observe :

> la dernière guerre entre l'Égypte et Israël, qui à mes yeux a montré d'une façon indiscutable que le prochain conflit, en admettant qu'il soit de type classique, sera meurtrier et désastreux principalement en raison de la précision et de la force de frappe des missiles. Ni l'armée, ni l'aviation, ni la marine ne seront épargnés. Si le conflit se généralisait ... il serait des plus meurtriers ...(12:24)

Les progrès accomplis dans le secteur des systèmes de guidage, au point où des systèmes entièrement autonomes après le lancement ("fire-and-forget") sont maintenant opérationnels, ont créé une situation où tout ce qui peut être détecté

---

1. Les cônes de charge munis d'explosifs détonnants à l'air dispersent un nuage de gaz suivant l'éclatement de l'obus. Ce gaz explose quelques secondes plus tard sous l'action d'une mèche à retardement, créant une onde de choc enflammée qui recouvre complètement une vaste étendue.

Miniaturization has allowed nuclear and chemical munitions to be made smaller and smaller, increasing the number of systems that can be used to deliver them. These now include mines, artillery, surface-to-surface (SSM), surface-to-air (SAM), and air-to-surface (ASM) missiles, rocket launchers and aircraft. Effective equipment does exist to protect the individual in the form of suits, gas masks, and other kit, while modern vehicles can be sealed to provide additional protection. Nevertheless, personal equipment cannot be worn indefinitely; it is hot, bulky and restrictive. The decontamination of personnel, equipment and territory which have been exposed to nuclear, biological or chemical attack is difficult and requires substantial specialized equipment and manpower. Operational efficiency would be seriously degraded in such an environment, while the treatment of casualties would be a nightmare.

At present, the most likely danger is from chemical weapons. The destructive potential of nuclear weapons ensures a high degree of deterrence, while biological weapons were outlawed by the 1972 Biological Weapons Convention and are sufficiently unpredictable to be of questionable military use. The use of chemical weapons is banned by a 1925 Geneva Protocol, but they have been employed several times in recent years, notably during the Iran-Iraq war, though always against opponents who were unable to respond in kind.(17:26) The Protocol does not prohibit the manufacture and stockpiling of such weapons and there is a significant imbalance in chemical warfare capability between the East and the West. The Soviet Union possesses large, modern stockpiles of at least 50,000 tonnes, and extensive protection and decontamination equipment. The United States has a small, ageing stockpile which it has just begun to modernize. NATO forces, including Canada, have protective equipment of varying degrees of effectiveness, but limited decontamination capability.

Negotiations on the elimination of chemical weapons have been proceeding at the 40-nation Conference on Disarmament in Geneva since 1968. Progress has been made and a number of areas of substantial agreement exist, including processes for the identification and destruction of stockpiles. In January 1989, 149 countries condemned chemical warfare at an international conference in Paris in reaction to Iraqi use of chemical weapons against civilians and promised never to use chemical weapons and to inspire the continuing work of the Conference on Disarmament. Yet key issues such as what constitutes a chemical weapon, when and how they should be destroyed, and how violations should be monitored remain unresolved. An encouraging breakthrough was Soviet acceptance in August 1989 of an American demand that inspections of chemical weapons stockpiles be carried out before an agreement is formally concluded. This permits data to be exchanged and confirmed prior to the establishment of a verification regime.[2]

Canada is involved in these negotiations as a member of the Conference on Disarmament, even though it has no chemical weapons, and is concerned to achieve a global, comprehensive and effectively-verifiable convention. To this end, considerable research is conducted in Canada on verification techniques and technologies, and a recent Canadian working paper submitted to the Conference on Disarmament in March 1988 concerns verification personnel and resource requirements.

---

2. Michael R. Gordon, "Kremlin Accepts Early Inspection on Chemical Arms," *The New York Times*, 3 August 1989, p. A1.

peut être touché. De même, les progrès réalisés dans les technologies de la pénétration et des explosifs font que tout ce qui peut être touché peut être détruit. De plus, les techniques de mécanisation et d'automation, tels les systèmes à chargement automatique et à lancement multiple, impliquent la consommation de munitions à des quantités sans précédent. Ajoutés aux temps de production nécessairement longs des systèmes d'armement sophistiqués, ces facteurs rendent nécessaire la disponibilité de grandes quantités de munitions et d'équipements pour soutenir les opérations conventionnelles. Les facteurs logistiques ont toujours été importants en temps de guerre, mais ils sont devenus encore plus critiques dans le contexte de la guerre moderne.

Si la guerre conventionnelle moderne sera encore plus destructrice que jamais auparavant, la perspective d'une guerre nucléaire, chimique ou biologique aggraverait considérablement une mauvaise situation. L'imprévu serait maître, en cas de guerre ouverte dans ces conditions. Le Major-général Kitchen observe :

> ... s'il faut se battre sur la scène d'un conflit majeur dans ces conditions, ce qui se passera sera sans doute bien loin de ce qu'ont prédit les experts. Si, au départ, on s'attend à un conflit intense, celui-ci pourrait bien s'avérer absolument horrible, au-delà de nos attentes les plus cauchemardesques, comme le furent Nagasaki et Hiroshima pour les autorités japonaises.(17:7)

La miniaturisation a permis la production de munitions nucléaires et chimiques de dimensions toujours plus restreintes, et l'augmentation du nombre de systèmes capables de les distribuer. Parmi ces derniers, on compte aujourd'hui des mines, des pièces d'artillerie, ainsi que des missiles surface-surface, surface-air, et air-surface, des lance-missiles et des aéronefs. Il existe des équipements qui peuvent protéger efficacement les soldats, sous forme de vêtements spéciaux, de masques à gaz et d'autres ensembles, et il est possible de sceller les véhicules modernes pour les rendre capables d'offrir une protection supplémentaire. Néanmoins, il est impossible de porter indéfiniment les équipements personnels, car ils sont chauds, lourds et encombrants. Il est difficile de décontaminer les hommes, les équipements et le territoire qui ont été exposés à une attaque nucléaire, chimique ou biologique, car ces opérations requièrent des équipements et du personnel spécialisés. L'efficacité opérationnelle serait sérieusement dégradée dans un environnement semblable et traiter les blessés serait un cauchemar.

À l'heure actuelle, les armes chimiques présentent le danger le plus menaçant. Le potentiel destructeur des armements nucléaires assure un niveau élevé de dissuasion. D'autre part, l'utilisation d'armes biologiques a été défendue par la Convention sur les armes biologiques de 1972, et ces armes sont suffisamment instables pour que l'on puisse mettre en question leur valeur militaire. L'utilisation d'armes chimiques est défendue par un Protocole de Genève de 1925, mais elles ont été employées plusieurs fois au cours des dernières années, notamment durant la guerre entre l'Iran et l'Irak, bien que ce fut contre des adversaires qui n'étaient pas en mesure de répondre de la même manière.(17:26) Le Protocole ne défend pas la fabrication et le stockage de telles armes, et il existe un déséquilibre marqué entre la capacité de l'Est et de l'Ouest d'entreprendre une guerre chimique. L'Union soviétique possède des stocks vastes et modernes d'environ 50 000 tonnes, ainsi que de grandes quantités d'équipements de protection et de décontamination. Quant à eux, les États-Unis disposent

New Technologies

Improvements in military technology are essentially intended to achieve two things. The first is to enhance certain characteristics of existing or traditional types of weapons systems to render them more capable of accomplishing intended roles. The second is to develop new types of weapons systems to address new roles or traditional roles in new ways. This second aspect has been highlighted in recent years because nuclear weapons "...have been marginalized."(13:10) Their immense destructive capacity prevents their being usefully employed within friendly territory, or if an opponent can respond in kind.

Attention has been directed, therefore, towards so-called emerging technologies that will permit conventional weapons to supplant some of the roles that were previously the exclusive domain of nuclear weapons. These roles are twofold: to destroy targets which are difficult to hit or destroy, such as hardened command facilities hundreds of kilometres behind the battle area, and to destroy large numbers of targets, such as tanks in mass formations.

To accomplish the first role — the destruction of difficult targets — technologies are being developed to identify and precisely locate such targets, to improve long-range delivery systems such as cruise missiles, and to increase destructive potential through improved conventional munitions — warheads which disperse large numbers of smaller munitions over the target area — and fuel air explosives.

Fulfilling the second role — the destruction of large numbers of targets — involves technologies which improve existing weapons systems' ability to perform their traditional roles. The first need in this regard is for improvements in the ability to detect targets, to distribute information about those targets, and to coordinate responses as fast as possible. In a combat environment in which what can be detected can be hit, and once hit, destroyed, the side which detects and decides how to hit first will have the edge. Moreover, if that side can sustain its performance, it will probably win. This need can largely be met by exploiting the electromagnetic spectrum. Improved detection systems include remotely piloted vehicles, such as were used with great success by Israel in Lebanon's Bekaa Valley, and NATO's E-3A Airborne Warning and Control Systems (AWACS).(17:10) Communication and coordination are enhanced by systems such as the U.S. Joint Tactical Information Distribution System and NATO's Tactical Fusion Centre programme.

Once the target is located, the aim is to destroy it by coordinating mobility and firepower. But since the enemy does not await his fate passively, friendly systems must also be protected from enemy responses. Yet the more heavily protected and armed a system is, the less mobile it is likely to be. Thus dedicated weapons systems often incorporate two characteristics at the expense of the third. Portable anti-tank guided weapons and attack helicopters, for example, are mobile and have considerable firepower, but are not well protected, while field fortifications are well protected with powerful firepower but are immobile. Nevertheless, General Manson noted:

d'un stock âgé et restreint, qu'ils viennent tout juste de commencer à moderniser. Les forces de l'OTAN, dont le Canada, disposent d'équipements protecteurs au degré d'efficacité varié, mais peu d'équipements de décontamination.

Les négociations sur l'élimination des armes chimiques se poursuivent à Genève depuis 1968, dans le cadre de la Conférence sur le désarmement, à laquelle participent 40 nations. Des progrès ont été accomplis et il existe des possibilités d'entente dans un certain nombre de secteurs, notamment sur les procédés d'identification et de destruction des stocks d'armes chimiques. En janvier 1989, 149 pays condamnaient la guerre chimique lors d'une conférence internationale à Paris, en réaction à l'utilisation par l'Irak de telles armes contre des populations civiles, s'engageaient à ne jamais se servir d'armes chimiques, et à appuyer les travaux en cours à la Conférence sur le désarmement. Malgré cela, des questions clés demeurent en suspens, comme par exemple, comment déterminer si une arme est chimique ou non, où et quand ces armes doivent être détruites, et comment surveiller les infractions. L'une des percées encourageantes à cet égard a été l'acceptation par les Soviétiques en août 1989 d'une demande américaine visant l'inspection des stocks d'armes chimiques avant la conclusion formelle d'un engagement. Cela permet l'échange et la confirmation de données avant la mise sur pied d'un régime de vérification[2].

Le Canada est engagé dans ces négociations à titre de membre de la Conférence sur le désarmement, même s'il ne possède aucune arme chimique. Le Canada vise à atteindre une entente globale, complète et facilement vérifiable. Une quantité considérable de recherches à cette fin sont actuellement en cours au Canada sur les techniques et technologies de la vérification, et un document de travail canadien récent, soumis à la Conférence sur le désarmement en mars 1988, porte sur le personnel et les ressources qu'exigera le processus de vérification.

Nouvelles technologies

Toute amélioration d'une technologie militaire vise essentiellement deux objectifs : le premier est d'améliorer certaines caractéristiques d'un système d'armes existant ou traditionnel, de manière à le rendre plus apte à remplir l'objectif pour lequel il a été conçu. Le deuxième est de développer un type de système d'arme destiné à remplir un rôle entièrement nouveau, ou un rôle traditionnel, mais de manière différente. Ce deuxième objectif a gagné en importance au cours des dernières années parce que les armes nucléaires "sont marginalisées".(13:10) Leur immense puissance destructrice en empêche l'emploi à toutes fins utiles sur des territoires alliés, ou lorsque l'adversaire peut riposter de la même manière.

Par conséquent, on s'est penché sur les technologies émergentes, celles qui permettront aux armes conventionnelles de jouer les rôles qui revenaient auparavant aux armes nucléaires seules. On compte deux rôles de cette nature : d'abord, annihiler des cibles difficiles à toucher ou à détruire, telles les

---

2. *Kremlin Accepts Early Inspection on Chemical Arms*, Michael R. Gordon, The New York Times, 3 août 1989.

> The one weapon that best combines all these characteristics and is considered by all armies to be essential to the successful prosecution of any land forces engagement in Europe, whether offensive or defensive in nature, is the tank.(1:26)

New tank technologies seek to enhance mobility, firepower, and protection, and minimize the trade offs among them. Protection is improved and made lighter through composite armours incorporating aluminium and ceramics in place of steel. Mobility is increased through new types of suspension, more powerful engines, increased amphibious capabilities and the use of larger vertical short take-off and landing aircraft, capable of transporting vehicles. Firepower is improved by developing larger guns with longer ranges, improved guidance technologies and new ammunition types, such as long-rod penetrators.[3] Improvements have been dramatic. The modern tank, with its 120 millimetre gun, possibly firing anti-tank guided missiles as well as a full range of shells, mounted in a stabilized turret, aimed with the help of a laser rangefinder and ballistic computer, protected by composite and possibly reactive armour, and powered by engines generating up to 1,500 horsepower, is a significantly more capable vehicle than its predecessors of only 10 years ago.[4] On the other hand, Carl Jacobsen commented that the greatest possible technological sophistication is not necessarily desirable if it leads to weapons systems that are "...oversophisticated, have not been tested sufficiently, and break down in combat conditions."(13:21)

Soviet Responses

The Soviets are faced with all the problems posed by the nature of modern warfare as well as broad technological inferiority vis-à-vis the western powers. However, by concentrating resources on defence production, the Soviets have successfully reduced the extent of the technology gap. Indeed, in relation to Canada, the latest Soviet equipment is significantly better than current Canadian inventories.(3:14) In addition, they have improved their cumbersome command, control and tactical systems to make better use of their new weapons systems. Nevertheless, according to the Congressional Office of Technology Assessment, the United States retains a marked advantage across the spectrum of more important military technologies.(13:21)

The Soviets recognize the potentially devastating nature of even a battlefield nuclear war, and so, since the mid-1960s "Soviet military art [has] reflect[ed] the political necessity not to allow a war to turn nuclear."(17:18) Maurice Tugwell, Director of the Mackenzie Institute for the Study of Terrorism, Revolution and Propaganda, described possible Soviet operations to minimize this risk:

---

3. Long rod penetrators are long, thin projectiles made of very dense metals. They are fired by conventional guns and penetrate armour through force of impact.
4. Reactive armour, carried on the outside of a tank's armour, explodes outward if struck by an anti-tank missile, blunting the missile's ability to penetrate the tank. It does appear to be vulnerable, however, to anti-tank weapons which rely on penetrating rods and perhaps to anti-tank missiles launched from above, for example, by helicopter. It is also dangerous to supporting infantry.

installations fortifiées de commandement situées à des centaines de kilomètres derrière les lignes de combat, et ensuite, détruire des nombres importants de cibles, comme par exemple, des chars de combat en formation serrée.

Pour accomplir le premier rôle, c'est-à-dire la destruction de cibles difficiles à toucher, des technologies sont en voie de mise au point pour identifier et localiser avec précision de telles cibles, améliorer les systèmes de tir à longue portée, tels les missiles de croisière, et accroître le potentiel destructeur en se servant de munitions conventionnelles améliorées, soit des cônes de charge qui distribuent de grandes quantités de munitions plus petites sur la zone de la cible, et des explosifs détonnants à l'air. (Voir la note 1.)

Pour remplir le deuxième rôle, soit la destruction de grandes quantités de cibles, on met au point des technologies qui améliorent la capacité des systèmes d'armes de remplir leurs objectifs traditionnels. À cet égard, il faut d'abord améliorer la capacité de déceler les cibles, de distribuer des informations sur ces dernières, puis de coordonner les réactions aussi rapidement que possible. Dans un environnement de combat où tout ce qui peut être détecté peut être touché, et une fois touché, détruit, le côté qui sera le premier à détecter, puis à décider comment frapper aura l'avantage. En outre, si ce côté peut maintenir son rendement, il gagnera probablement la guerre. Ce besoin peut être en grande partie satisfait en exploitant le spectre électromagnétique. Parmi les systèmes améliorés de détection, mentionnons les véhicules pilotés à distance, comme ceux qu'a utilisés Israël avec beaucoup de succès dans la vallée de la Bekaa au Liban, et les systèmes aéroportés d'alerte et de contrôle (AWACS) E—3A de l'OTAN.(17:10) Les communications et la coordination sont améliorées par des systèmes comme le *U.S. Joint Tactical Information Distribution System* et le programme dit *Tactical Fusion Centre* de l'OTAN.

La cible localisée, il s'agit de la détruire en coordonnant mobilité et puissance de feu. Cependant, étant donné que l'ennemi n'attend pas passivement son sort, il faut simultanément protéger les systèmes alliés du feu de l'ennemi. Or, en règle générale, plus un système est protégé et armé, moins il est mobile. Ainsi, les systèmes d'armes dédiés optimisent souvent deux de ces caractéristiques au dépens de la troisième. Par exemple, les armes antichar guidées portatives et les hélicoptères d'assaut sont très mobiles et leur puissance de feu est élevée, mais ils ne sont pas bien protégés, alors que les fortifications de campagne sont très bien protégées, disposent d'une grande puissance de feu, mais elles sont immobiles. Le Général Manson révèle néanmoins que :

> L'arme qui, à elle seule, réunit au mieux toutes ces caractéristiques et que toutes les armées considèrent essentielle au succès de quelque mission, offensive aussi bien que défensive, confiée à la force terrestre, en Europe, est le char.(1:26)

Les nouvelles technologies des chars de combat visent à en améliorer la mobilité, la puissance de feu et la protection, et à minimiser les compromis pour ces trois caractéristiques. On améliore la protection à l'aide de blindages composites plus légers, à base d'aluminium et de céramique au lieu d'acier. On accroît la mobilité en employant de nouveaux types de suspension, des moteurs plus puissants, des caractéristiques amphibies améliorées, ainsi que de plus gros aéronefs à décollage et atterrissage court et vertical, capables de transporter des

> deception; intimidation; attack without warning, possibly in the let-down period immediately after a confrontation from which the west had just demobilised; Spetsnaz[5] operations in NATO's depth, including Canada....Blitzkrieg tactics would also be employed, and Soviet forces in central Europe are now configurated [sic] for their use. These involve airborne landings in depth, probably on NATO flanks, helicopter landings in the operational area and deep penetrations by operational manoeuvre groups.(17:18)

The Soviets accept that even conventional warfare is likely to be immensely destructive. They maintain large reserve stocks of war materials, and even though much of it dates back to the 1940s and 1950s, it is thought that the Soviets could sustain their forces in battle for at least 60 days.

The emphasis in Soviet offensive operations has been on surprise, deception and speed. They would have the advantage of the initiative; the choice of time, form and principal lines of attack. To this might be added the shock impact of surprise in an effort to achieve overwhelming force. A concentration would aim to break holes in the crust of NATO defences through which highly mobile, mechanized operational manoeuvre groups or second echelon forces would be sent deep into NATO rear areas. Six major strategic corridors have been identified as likely focal points for their efforts: the North German Plain above and below the Luenburger Heath, the route to the Ruhr via the Kassel-Dortmund Autobahn, the Fulda Gap to Frankfurt-am-Main, the Nuernberg approach through Bavaria, and the Danube approach towards Munich, or possibly through Austria.(17:8)

More recently, as part of Gorbachev's "new thinking" in foreign and defence policy, the Soviets appear to recognize the destabilizing nature of their highly offensive doctrine. By putting a premium on surprise and speed, Soviet offensive doctrine encourages each side to begin a war in a crisis situation to avoid being preempted by the other, thereby paradoxically increasing insecurity rather than security.(1989: 2:15) New Soviet *declaratory* doctrines presented since 1986 place more emphasis on defensive operations.(1989: 2A:4) In addition, the withdrawals of Soviet troops and equipment from eastern Europe announced in December 1988 include the pull-back of some highly offensive forces such as the tank divisions of operational manoeuvre groups, and the restructuring of remaining forces into more defensive configurations.[6] These processes are, however, only in their earliest stages, and it is difficult to measure the extent of Soviet sincerity and progress.(1989: 2:16)

---

5. "Spetsnaz" or "spetznaz" operations refer to the tactics of Soviet special purpose forces, similar to the U.S. special force or the British SAS, which operate in small groups behind enemy lines with the aim of attacking vital military and political targets such as headquarters, communication centres, airfields, fuel supplies, ammunition, particularly nuclear, stocks, nuclear launchers, etc., and hindering or preventing mobilization.
6. Phillip Karber, *The Gorbachev Initiatives: Implications for the Military Balance in Europe and Prospects for Conventional Arms Control*, BDM International Inc., 9 May 1989, p. 13.

véhicules. On augmente la puissance de feu en mettant au point de plus gros canons à portée accrue, des technologies de guidage améliorées et de nouveaux types de munitions, comme par exemple, les perforateurs à tige longue[3]. Les améliorations sont surprenantes. Muni de son canon de 120 mm, capable dans certains cas de tirer des missiles antichar guidés en plus d'une gamme complète d'obus, monté sur une tourelle stabilisatrice, sa visée assistée par un télémètre laser et un ordinateur balistique, protégé par un blindage composite et actif dans certains cas, et propulsé par des moteurs développant jusqu'à 1 500 chevaux-vapeur, le char de combat moderne est un véhicule aux possibilités considérablement plus grandes que son prédécesseur d'il y a seulement dix ans[4]. D'autre part, Carl Jacobsen exprime l'avis que la technologie la plus poussée n'est pas nécessairement une chose souhaitable s'il se peut que «le matériel le plus moderne, n'ait pas été suffisamment éprouvé, de sorte qu'il pourrait ne pas être à la hauteur sur les champs de bataille».(13:21)

Ripostes des Soviétiques

Les Soviétiques se trouvent aux prises avec tous les problèmes que pose la nature de la guerre moderne, en plus d'une infériorité marquée sur le plan technologique face aux puissances de l'Ouest. Cependant, les Soviétiques ont réussi à réduire l'écart technologique en concentrant leurs ressources sur la production de défense. En effet, les équipements soviétiques les plus récents sont de loin supérieurs au matériel dont dispose le Canada à l'heure actuelle.(3:14) En outre, ils ont rationalisé leurs systèmes encombrants de commande, de contrôle et tactiques, de manière à tirer le meilleur parti possible de leurs nouveaux systèmes d'armes. Néanmoins, selon le *Congressional Office of Technology Assessment*, les États-Unis retiennent un avantage marqué sur toute la gamme des technologies militaires importantes.(13:21)

Les Soviétiques reconnaissent la nature potentiellement dévastatrice d'une guerre nucléaire, même contenue aux limites du champ de bataille et par conséquent, depuis le milieu des années 1960, "l'art militaire soviétique traduit bien la nécessité politique de ne pas permettre qu'une guerre devienne nucléaire".(17:18) Maurice Tugwell, Directeur du *Mackenzie Institute for the Study of Terrorism, Revolution and Propaganda*, décrit les mesures auxquelles pourraient possiblement recourir les Soviétiques pour minimiser ce risque :

> ... à des manoeuvres captatoires, à de l'intimidation, à l'attaque sans avertissement préalable — peut-être au cours de la période de relâchement qui suivrait immédiatement un conflit dont l'Ouest viendrait tout juste de sortir en libérant

---

3. Les perforateurs à tige sont des projectiles longs et minces fabriqués dans un métal très dense. Ils sont tirés par des canons conventionnels et pénètrent le blindage par la force de leur impact.
4. Le blindage actif, monté sur le blindage extérieur du char d'assaut, explose vers l'extérieur lorsqu'il est frappé par un missile antichar, ce qui élimine la capacité du missile de pénétrer le char. Cependant, ce blindage semble être vulnérable aux armes antichar qui emploient des perforateurs à tige et possiblement aux missiles antichar lancés du haut des airs, d'un hélicoptère, par exemple. En outre, ils représentent un danger pour l'infanterie de soutien.

NATO Strategy

The aim of NATO strategy has been to deter the Soviet Union and its allies or satellites from launching a military attack of any sort — conventional or nuclear — against Western Europe, and by extension, North America. The present strategy to achieve this is flexible response, which was described in the previous chapter.

The operational doctrine by which NATO plans to execute the conventional phase of flexible response is forward defence which is focused on the inner-German border. Enemy attacks must be halted as close to the inner-German border as possible, before they can penetrate into any of the six strategic corridors identified earlier. The distance from the border to the Rhine varies from 450 kilometres to as little as 150 kilometres. This is particularly important in northern and central Germany, which is essentially "open" country, suited to armoured and mechanized forces such as Soviet operational manoeuvre groups, though it is obstructed by low hills, and urban areas. Elsewhere, as Major-General Kitchen noted:

> In the south the outcrops and the great Alpine mass begin to dominate the terrain and restrict mobility. West Germany has a dense network of high-quality roads, extensive canal and barge systems, railways, bridges, autobahns, airdromes and other important infrastructure of military significance. Entry into Italy and Southern Europe is strictly controlled by the tunnels through the Alps. About 30% of West Germany is intensely forested and about 10% is urban, making offensive operations that [much] more difficult. Fortune favours the audacious defender.(17:8)

The need to defend on the border and along the whole length of the front to counter possible Soviet concentrations at any point has stretched NATO conventional forces to the utmost. In addition, reserves would be needed to counter Soviet airborne or heliborne assaults in NATO rear areas, as well as to contain deep thrusts by operational manoeuvre groups. This is because the increased mobility of modern land forces has reduced the operational significance of battlelines and the forward edge of the battle area in favour of the "deep" or "total" battlefield. A French Corps is stationed in Germany which could be expected to assist NATO in the event of war. The theoretic ability to respond anywhere within the Central Army Group area has enhanced the importance of Canada's commitment to Central Army Group as a dedicated reserve formation in place and available to conduct counter attacks and blocking operations against Warsaw Pact forces that might have penetrated the forward defence.

In order to minimize the problems caused by a lack of strategic depth, and to make use of emerging technologies, NATO has begun to look into so-called "deep attack" strategies such as Follow-On Forces Attack (FOFA). FOFA was nominally accepted as an operational concept in the context of forward defence by NATO in 1984, though with little apparent result so far.(13:10) It has envisaged extending the battle area into Warsaw Pact territory by means of advanced radar and target acquisition equipment and intermediate and short-range missiles and aircraft in order to attack second and subsequent echelon forces before they have been committed to battle. A number of systems related but not exclusive to FOFA

> ses troupes — à des opérations en profondeur de la Spetsnaz[5] dans les pays de l'OTAN, y compris le Canada, ... Elle userait également des tactiques de la guerre-éclair; d'ailleurs, les forces soviétiques sont actuellement déployées en prévision de ce genre de guerre. Ces tactiques sont les débarquements avancés de troupes aéroportées, probablement sur les flancs de l'OTAN, les débarquements de troupes héliportées au théâtre d'opérations et les incursions en profondeur par des groupes de manoeuvre opérationnels.(17:18)

Les Soviétiques acceptent le fait qu'une guerre, même conventionnelle, serait probablement immensément dévastatrice. Ils maintiennent des stocks importants de matériel de guerre et, malgré le fait qu'une bonne partie de ces derniers datent des années 1940 et 1950, on croît que les Soviétiques seraient en mesure de soutenir leurs forces au combat pendant au moins soixante jours.

Dans leurs opérations offensives, les Soviétiques ont mis l'accent sur la surprise, les manoeuvres captatoires, et la rapidité. Ils auraient l'avantage de l'initiative, soit le choix du moment, de la forme de combat et des lignes d'attaque. Il faudrait ajouter à ceci le choc de la surprise, qu'ils emploieraient pour atteindre une force insurmontable. Ils mettraient en oeuvre une concentration d'effectifs pour effectuer des percées dans les défenses de l'OTAN, par lesquelles ils enverraient vers les secteurs arrière de l'OTAN des groupes de manoeuvre opérationnels mécanisés hautement mobiles, ou des forces du deuxième échelon. On a identifié six corridors principaux qui seraient probablement le but de leurs efforts : la plaine septentrionale de l'Allemagne au nord et au sud des landes de Lunebourg, l'accès à la Ruhr par l'autoroute de Kassel-Dortmund, l'encaissement de la vallée de la Fulda en direction de Frankfurt-am-Main, le couloir de Nuremberg par la Bavière, et le couloir du Danube vers Munich, ou en passant peut-être par l'Autriche.(17:8)

Récemment, dans le cadre de la «nouvelle manière de penser» de Gorbatchev concernant la politique étrangère et la défense, les Soviétiques semblent avoir reconnu la nature déstabilisante de leur doctrine hautement offensive. En accordant une telle importance à la surprise et à la rapidité, la doctrine offensive soviétique encourage chaque côté à déclencher la guerre dans une situation de crise, afin d'éviter d'être obligé d'anticiper, ce qui accroît l'atmosphère d'insécurité, plutôt que ne la décroît (1989:2:15). Les nouvelles doctrines *énoncées* par les Soviétiques depuis 1986 mettent davantage l'accent sur les opérations défensives (1989:2A:4). En outre, le retrait de troupes et d'équipements soviétiques d'Europe de l'Est annoncé en décembre 1988 incluent le retrait de certaines forces hautement offensives telles des divisions de chars des groupes de

---

5. Les opérations "Spetsnaz" ou "spetznaz" sont des tactiques employées par les forces spéciales soviétiques, semblables à la force spéciale des États-Unis ou au SAS britannique, qui opèrent par petits groupes derrière les lignes ennemies dans le but d'attaquer des cibles militaires et politiques vitales, comme, par exemple, les quartiers généraux, les centres de communications, les terrains d'aviation, les dépôts de carburant et de munitions, plus particulièrement nucléaires, les stocks, les lance-missiles nucléaires, entre autres, et d'entraver ou d'empêcher la mobilisation.

are deployed or under development. FOFA is not a new mission, but has provided increased emphasis on interdiction of the enemy's rear areas. Some critics have argued, however, that in creating the appearance of an offensive strategy — by planning to attack Warsaw Pact forces deep in their own territory — FOFA is largely incompatible with many proposals for conventional arms control and confidence-building in Europe.(13:12)

The final element of NATO conventional operational doctrine has involved a recognition of the need to sustain conventional warfare for a period of time to make flexible response workable. The present criterion is that NATO nations must be ready for 30 days of war, in terms of manpower, war stocks and ammunition, which compares unfavourably with the Warsaw Pact estimated capability of 60 days.[7] Such calculations are, of course, highly dependent on the intensity of the fighting. A unit is considered to lose coherence after suffering 30 to 40% casualties. At present NATO would anticipate sustaining between 1-3% casualties per day. If 5-6% of a force were lost per day, however, accumulated casualties would mount to over 35% within a week.

Within NATO strategic and operational concepts, each nation has been responsible for developing its own operational doctrine for how its forces fight. NATO has striven to achieve what is called interoperability by stipulating standardized doctrine for joint operations, but because of national prerogatives and realities, full interoperability is difficult to achieve. In Canada, the process for determining future doctrine disappeared in 1968 with the integration of the forces and was only reintroduced in 1976. It was not until 1981 that the Combat Development Process was officially approved as a planning guide for land forces development.(2:7) Lieutenant-General Vance described how the process works:

> The staff examines current and future aspects of the threat, technology, non-military factors, and so on, against existing organizations and doctrine. They propose changes which are then subjected to validation that involves wargaming, empirical analysis, some field tests, and so on. The results are then presented to the senior leadership of the Army for approval. When approval is obtained, appropriate war establishments and equipment programs are drawn up. (2:8)

As far as the Canadian land forces are concerned, the Combat Development Process has identified four combat tasks to be executed in any land battle. These are 1) guarding, 2) hitting (the basic tasks necessary to destroy the enemy and hold ground), 3) forming a reserve and 4) reinforcing (the tasks necessary to prepare for the unexpected and to exploit success). The army has concluded that four combat components are necessary at most levels of organization to achieve these tasks.

The Combat Development Process covering the 1986-95 timeframe was completed in 1984 and a new effort covering the 1996-2005 period is well underway. Eleven combat functions are now being analyzed to determine the most effective organizations, equipment and doctrine to deal with the threat in the future in the overall context of combined arms tactics. These are: command and control; close combat; fire support; engineer and mine warfare; aviation; communications; electronic warfare; intelligence; air defence; nuclear, chemical and biological defence; and combat service support.

---

7. U.S. Department of Defence, *Soviet Military Power 1988*, p. 91.

manoeuvre opérationnels, et la restructuration des forces restantes en configurations davantage axées sur la défense[6]. Cependant, ces processus n'en sont qu'à leurs stades préliminaires, et il reste difficile d'évaluer la sincérité des Soviétiques et les progrès accomplis.(1989:2:16)

Stratégie de l'OTAN

Sur le plan stratégique, l'OTAN a visé à dissuader l'Union soviétique et ses alliés et satellites de déclencher une attaque militaire de toute nature, conventionnelle ou nucléaire, contre l'Europe de l'Ouest et, par extension, contre l'Amérique du Nord. La stratégie actuelle pour atteindre ce but est celle dite de la riposte graduée, décrite au chapitre précédent.

La doctrine opérationnelle par laquelle l'OTAN prévoit exécuter la phase conventionnelle de la riposte graduée est celle de la défense avancée, concentrée sur la frontière intérieure de l'Allemagne. Toute attaque doit être arrêtée aussi près que possible de la frontière intérieure de l'Allemagne, avant que les forces ennemies ne puissent atteindre l'un des six corridors stratégiques mentionnés ci-dessus. La distance entre la frontière et le Rhin varie de 450 kilomètres à aussi peu que 150 kilomètres. Cela se révèle particulièrement important dans le centre et le nord de l'Allemagne, qui sont essentiellement des territoires "ouverts", se prêtant bien aux manoeuvres de forces motorisées et blindées, tels que les groupes de manoeuvre opérationnels soviétiques, encore qu'ils présentent certains obstacles, tels que des collines basses et des régions urbaines. Ailleurs, comme le remarque le Major-général Kitchen :

> Dans le sud, les affleurements et les Alpes commencent à dominer le terrain et à restreindre la mobilité. L'Allemagne de l'Ouest possède un dense réseau d'excellentes routes, d'imposants réseaux de canaux et de barges, des chemins de fer, des ponts, des autoroutes, des aéroports et d'autres infrastructures d'une grande importance militaire. L'entrée en Italie et en Europe méridionale est strictement contrôlée par des tunnels traversant les Alpes. Environ 30 p. 100 du territoire ouest-allemand est recouvert de forêts et une autre tranche de 10 p. 100 de régions urbaines, ce qui rend l'offensive plus difficile. La chance sourit au défenseur qui fait preuve d'audace.(17:8)

Face à la nécessité de placer ses défenses le long de la frontière et tout le long du front pour contrer toute concentration de forces soviétiques en tout point de la ligne de démarcation, l'OTAN a étiré ses forces conventionnelles au maximum. En outre, il faudrait mobiliser des forces de réserve pour s'opposer aux assauts aéroportés ou héliportés dans les secteurs arrière de l'OTAN, et pour contenir les tentatives d'incursion en profondeur des groupes de manoeuvre opérationnels. Cette situation est attribuable à la mobilité accrue des forces terrestres modernes, qui réduit l'importance sur le plan opérationnel des lignes de combat bien délimitées et du front avancé de combat, au profit d'un champ de bataille "profond" ou "total". Un corps d'armée français est posté en Allemagne et on

---

6. *The Gorbatchev Initiatives : Implications for the Military Balance in Europe and Prospects for Conventional Arms Control*, Philip Karber, BDM International Inc., 9 mai 1989, p. 13.

Beyond the Central Front

The discussion up to this point has been oriented towards the NATO-Warsaw Pact confrontation on the Central Front, essentially West and East Germany and Czechoslovakia. This is the area where the highest intensity warfare could be expected. There are other areas of confrontation in Europe, however, including areas where Canadian troops might be deployed, such as Norway and Denmark. There are also the strategic rear areas of NATO not only in Europe, but as remote as Canada itself. In these areas, warfare would be waged at different intensities and possibly with different key technologies than those employed on "the deep battlefield" of the Central Front. Colonel A. Tattersall, Director General, Military Engineering Operations, pointed out:

> Our country is vast, sparsely populated and does not have an abundance of road and rail networks in the north....our climate is not always hospitable and simple operations are often difficult to execute in the north. Winter Arctic operations are complex and trying for both personnel and equipment....80% of our energy is expended just to survive in the north, leaving only 20% to fight an enemy.(7:8)

Geography, in the sense of weather as well as topography, plus a lack of infrastructure are the fundamental factors in conventional warfare outside the Central Front region. The intensity and extent of the battlefield would depend on the number and types of weapons systems that can be physically deployed and sustained in the face of potential enemy responses. Key conventional technologies behind the front lines of the Central Front and in regions such as north Norway or Canada include detection, communication and rapid data-transmission technologies to ensure speedy responses; rapid mobility technologies, such as vertical short take-off and landing aircraft and helicopters; and highly portable advanced weapons, such as light anti-tank guided missiles and pack howitzers. North Norway would not see large-scale armoured warfare, because tanks lack the mobility to deal with mountainous terrain crossed by numerous unbridged watercourses. Similarly, Canada would not be subjected to large-scale ground invasion because of the tremendous difficulty Soviet forces would face sustaining large numbers of troops at great distances against even quite weak Canadian and American air and naval forces operating relatively near their own bases.

s'attend à ce qu'il prête assistance à l'OTAN en cas de conflit. La capacité théorique de riposter n'importe où au sein du Groupe d'armées du Centre met en lumière l'importance de l'engagement du Canada envers ce dernier, à titre de formation de réserve dédiée sur place, qui se tient disponible pour mener des opérations de contre-attaque et de blocage contre les forces du Pacte de Varsovie qui auraient réussi à pénétrer les défenses avancées.

Afin de minimiser les problèmes causés par le manque de profondeur stratégique, et pour mettre à l'oeuvre les technologies émergentes, l'OTAN a commencé à étudier les stratégies dites d'attaque en profondeur, soit celle dite "attaque des échelons suivants", qui a été acceptée pour la forme à titre de principe opérationnel par L'OTAN en 1984, bien qu'avec peu de résultats apparents jusqu'ici.(13:10) Ce principe envisage l'extension du champ de bataille jusque dans le territoire du Pacte de Varsovie; on se servirait d'équipements avancés de radar et de détection de cibles, de missiles à courte portée et à portée intermédiaire, et d'aéronefs, pour attaquer les forces du deuxième échelon et des échelons inférieurs avant qu'elles n'aient été engagées dans la bataille. Bien qu'ils ne soient pas exclusifs au principe de l'attaque des échelons suivants, un certain nombre de systèmes qui y sont reliés sont actuellement déployés ou en cours de mise au point. Sans être une nouvelle mission, le principe de l'attaque des échelons inférieurs met davantage l'accent sur l'attaque des positions arrière de l'ennemi. Cependant, certains critiques soutiennent qu'en créant l'apparence d'une stratégie offensive, c'est-à-dire en planifiant l'attaque des forces du Pacte de Varsovie profondément dans leur territoire, ce principe est dans une très grande mesure incompatible avec de nombreuses propositions sur le contrôle des armements conventionnels et l'instauration de la confiance en Europe.(13:12)

Le dernier élément de la doctrine opérationnelle de l'OTAN sur la guerre conventionnelle est fondé sur la nécessité de soutenir tout conflit conventionnel pendant une période de temps donnée pour que soit viable le concept de riposte graduée. Le critère actuel est que les pays membres de l'OTAN doivent se tenir prêts pour trente jours de guerre, en termes de personnel, de stocks de guerre et de munitions, ce qui ce compare défavorablement avec la capacité estimée à soixante jours pour le Pacte de Varsovie à cet égard[7]. Évidemment, l'exactitude de ces chiffres dépend beaucoup de l'intensité du conflit. Une unité n'est plus considérée comme étant cohérente après avoir perdu entre 30 et 40 p. 100 de ses effectifs. À l'heure actuelle, l'OTAN calcule perdre entre 1 et 3 p. 100 de ses effectifs par jour. Cependant, si le taux de perte était de l'ordre des 5 ou 6 p. 100 par jour, les pertes accumulées se chiffreraient à plus de 35 p. 100 en une semaine.

Dans le cadre des concepts stratégiques et opérationnels de l'OTAN, chaque pays est chargé de mettre au point sa propre doctrine opérationnelle concernant la manière dont ses forces se battent. L'OTAN s'est efforcée d'atteindre ce que l'on appelle l'interopérabilité, en stipulant des doctrines standards pour les opérations conjointes; cependant, à cause des prérogatives et réalités nationales, l'interopérabilité complète est difficile à réaliser. Au Canada, le processus de détermination des doctrines futures a disparu en 1968 avec l'unification des forces, et il n'a été réintroduit qu'en 1976. Ce n'est qu'en 1981 que le processus de perfectionnement des structures et des systèmes de combat a été officiellement

---

[7] *Soviet Military Power 1988*, ministère de la Défense des États-Unis, p. 91.

approuvé à titre de guide de planification du développement des forces terrestres.(2:7) Le Lieutenant-général Vance décrit le fonctionnement de ce processus :

> Les responsables du processus de perfectionnement doivent examiner les aspects présents et futurs de la menace, la technologie, les facteurs non militaires, etc., en vue de les comparer aux organisations et à la doctrine déjà en vigueur. Ils recommandent des changements qui sont ensuite assujettis à des méthodes de validation comme les jeux de guerre, les analyses empiriques, les essais en campagne, et ainsi de suite. Les résultats sont ensuite présentés aux cadres supérieurs de l'armée, aux fins d'approbation. Après avoir obtenu l'approbation requise, on établit les tableaux d'effectifs de guerre et les programmes d'acquisition de matériel appropriés.(2:8)

À l'égard des forces terrestres canadiennes, le processus de perfectionnement des structures et systèmes de combat a identifié quatre tâches de combat devant être exécutées au cours de toute bataille terrestre. Il s'agit de : 1) la garde; 2) le tir (les tâches essentielles pour détruire l'ennemi et maintenir ses propres positions); 3) la formation d'une réserve; et 4) le renfort (les tâches nécessaires pour faire face à l'imprévu et exploiter les succès). L'armée a conclu à la nécessité de quatre éléments de combat dans la plupart des niveaux structurels pour remplir ces tâches.

Le processus de perfectionnement des structures et des systèmes de combat qui couvre la période de 1986 à 1995 a été achevé en 1984, et les nouveaux travaux pour la période de 1996 à 2005 sont en bonne voie de réalisation. Onze fonctions de combat sont en cours d'analyse, en vue de déterminer les structures, équipements et doctrines les plus appropriés pour contrer toute menace future, dans le contexte général des tactiques interarmes. Il s'agit de : commande et contrôle; combat rapproché; feu d'appui; génie et guerre des mines; aviation; communications; guerre électronique; intelligence; défense aérienne; défense nucléaire, chimique et biologique; et soutien logistique.

Au-delà du front central

Jusqu'ici, la discussion a porté sur la confrontation entre les forces de l'OTAN et du Pacte de Varsovie le long du front central, c'est-à-dire essentiellement en Allemagne de l'Est, en Allemagne de l'Ouest, et en Tchécoslovaquie. C'est la zone du globe où l'on s'attend aux combats les plus intenses. Il existe toutefois d'autres zones de confrontation en Europe, dont des secteurs où des troupes canadiennes pourraient être déployées, telles que la Norvège et le Danemark. Mentionnons également les zones stratégiques de l'OTAN ailleurs qu'en Europe, aussi lointaines que le Canada lui-même. La guerre pourrait être menée dans ces zones à des degrés d'intensité moindres et possiblement à l'aide de technologies clés autres que celles mises à l'oeuvre sur le champ de bataille profond du front central. Le Colonel A. Tattersall, directeur général, Génie militaire, Opérations, fait remarquer :

> Notre pays est vaste et peu peuplé, et les réseaux routiers et ferroviaires ne sont pas abondants dans le Nord. Vous savez que le climat n'est pas toujours

> hospitalier et que des opérations pourtant simples sont souvent difficiles à exécuter dans le Nord. Les opérations menées dans l'Arctique durant l'hiver sont complexes et mettent à l'épreuve aussi bien le personnel que le matériel... 80 p. 100 de notre énergie est utilisée simplement pour survivre, ce qui n'en laisse que 20 p. 100 pour combattre l'ennemi.(7:7-8)

La géographie, tant sur le plan du climat que sur celui de la topographie, et le manque d'infrastructures appropriées sont les facteurs déterminants de la guerre conventionnelle à l'extérieur de la zone du front central. L'intensité et l'étendue du champ de bataille dépendraient du nombre et du type de systèmes d'armes qu'il serait physiquement possible de déployer et appuyer face aux ripostes ennemies possibles. Parmi les technologies conventionnelles les plus importantes derrière les lignes du front central et dans les régions telles que la Norvège et le Canada septentrionaux, mentionnons la détection, les communications et les technologies de transmission accélérées des données pour permettre des ripostes rapides; les technologies de grande mobilité, tels que les avions et hélicoptères à décollage et atterrissage court et vertical; et les armements hautement sophistiqués et portatifs, tels que les missiles antichar téléguidés et les obusiers démontables. Le nord de la Norvège ne verrait pas de guerre de chars à grande échelle, parce que ces derniers n'ont pas la mobilité nécessaire pour traverser des terrains montagneux entrecoupés de nombreux cours d'eau que ne traverse aucun pont. De même, le Canada ne subirait pas de grande invasion terrestre, à cause des énormes difficultés auxquelles feraient face les Soviétiques pour appuyer un nombre élevé d'hommes à de grandes distances, qui auraient à se battre contre des forces aériennes et navales canadiennes et américaines qui, même si elles étaient faibles, opéreraient relativement près de leurs propres bases.

Chapter IV

THE CURRENT LAND FORCES

Canada's land forces are in transition. Their current structure is undergoing immense changes, the course of which were laid out in the 1987 Defence White Paper, but which the 1989 budget cuts have thrown into some uncertainty. The most far-reaching change is the Total Force Concept which entails substantial integration of Regular with Reserve forces in an effort to expand the capabilities and mobilization of the Canadian army. There are other modifications as well that will be described later in this chapter. The first step toward understanding how the land forces will differ in the future is to survey their current scope and structure.

Current Mobile Command Structure

Canada's land forces consist of the personnel under the authority of Force Mobile Command, plus the land components of Canadian Forces Europe and the Canadian Forces Communication Command. Force Mobile Command can be divided into four components:

1) infrastructure;
2) field formations;
3) army reserves; and
4) additional units under Force Mobile Command.

There were 49,058 personnel under Force Mobile Command on 31 May 1989. Table 4 provides a breakdown of the personnel.

a) Force Mobile Command Infrastructure

Force Mobile Command's infrastructure consists of a headquarters, bases, schools and regular support staff. The **headquarters** is at Canadian Forces Base Montreal, located at St. Hubert, Quebec.

There are eight **bases** located at Canadian Forces Bases Calgary, Suffield, Shilo, London, Petawawa, Montreal, Valcartier, and Gagetown. Canadian Forces Base London will close by 1992. Canadian Forces Bases Calgary, Petawawa, and Valcartier are the headquarters for 1 Canadian Brigade Group, the Special Service Force, and 5 Groupe Brigade du Canada respectively. Canadian Forces Bases Shilo and Suffield are training bases for Canadian troops, as well as for

Chapitre IV

LES FORCES TERRESTRES ACTUELLES

Les forces terrestres du Canada sont actuellement en période de transition. Leur structure courante est en train de subir des changements profonds, dont l'orientation a été énoncée dans le Livre blanc sur la Défense de 1987, mais que les restrictions budgétaires de 1989 ont plongé dans l'incertitude. Le changement le plus profond est le concept de force totale, qui implique une intégration considérable de la Force régulière et de la Réserve dans un effort pour étendre les ressources et la capacité de mobilisation de l'armée canadienne. D'autres changements sont décrits plus loin dans ce chapitre. Pour bien comprendre l'aspect futur des forces terrestres, il faut d'abord examiner leur portée et leur structure actuelles.

Structure actuelle du Commandement de la Force mobile

Les forces terrestres du Canada sont formées de personnel se trouvant sous l'autorité du Commandement de la Force mobile, en plus de l'élément terre des Forces canadiennes en Europe et du Commandement des Communications des Forces canadiennes. Le Commandement de la Force mobile peut se diviser en quatre éléments :

1) infrastructure;
2) formations de campagne;
3) Réserve de l'armée; et
4) unités supplémentaires sous l'autorité du Commandement de la Force mobile.

Le 31 mai 1989, le Commandement de la Force mobile comptait 49 058 hommes. Le Tableau 4 présente la répartition du personnel du FMC.

a) Infrastructure du Commandement de la Force mobile

L'infrastructure du Commandement de la Force mobile consiste en un quartier général, des bases, des écoles, et du personnel de soutien de la Force régulière. Le **quartier général** se trouve à la Base des forces canadiennes Montréal, située à St-Hubert, Québec.

Il existe huit **bases**, situées aux Bases des forces canadiennes Calgary, Suffield, Shilo, London, Petawawa, Montréal, Valcartier et Gagetown. La Base des forces canadiennes London sera désaffectée au plus tard en 1992. Les Bases des forces canadiennes Calgary, Petawawa et Valcartier sont les quartiers

contingents of West German and British soldiers under NATO agreements. In addition to housing Force Mobile Command Headquarters, Canadian Forces Base Montreal is also used for training while Canadian Forces Base Gagetown is the home of the Combat Training Centre which provides extensive training for the artillery, infantry, and armoured personnel.

The **schools** under Force Mobile Command are described in the section on Training, later in this chapter. In brief, they comprise four battle schools, each associated with a particular regiment; the Combat Training Centre mentioned above; and the Canadian Airborne Centre at Canadian Forces Base Edmonton which is responsible for all training associated with airborne operations. The **Regular Support Staff** refers to Regular Force personnel assigned to Reserve units for training purposes.

b) Field Formations

The major components of Force Mobile Command are its field formations. They consist of three brigade groups, 1 Canadian Brigade Group, 5 Groupe Brigade du Canada and the Special Service Force. All three field formations contain combat units, combat support units, and combat service support units.

1 Canadian Brigade Group and 5 Groupe Brigade du Canada both have five combat units (three infantry battalions, an artillery regiment, and an armoured regiment), two combat support units (a combat engineer regiment and a signals squadron), and three combat service support units (a service battalion, a field ambulance unit and a military police platoon). While the Special Service Force has identical numbers and types of combat support and combat service support units, it has only four combat units — an airborne regiment, an infantry battalion, an armoured regiment, and an artillery regiment.

1 Canadian Brigade Group's units are based across Western Canada from Canadian Forces Base Esquimalt to Canadian Forces Base Winnipeg, though the infantry battalion at Winnipeg (2 Princess Patricia's Canadian Light Infantry) will be moved to Edmonton starting in 1990. After that, the unit stationed furthest east will be at Canadian Forces Base Shilo (3 Royal Canadian Horse Artillery). The Special Service Force is based at Canadian Forces Base Petawawa, except for one infantry battalion (1 Battalion, The Royal Canadian Regiment) now based at Canadian Forces Base London and scheduled for relocation to Petawawa by 1992. 5 Groupe Brigade du Canada is based in francophone Canada with units located from Canadian Forces Base Valcartier to Canadian Forces Base Gagetown.

Each infantry battalion based in Canada is composed of: battalion headquarters; three infantry companies; a support company comprising an armoured defence platoon with eight TOW 2s (tube-launched, optically-tracked, wire-guided anti-tank missile), a mortar platoon with eight 81 milimetre mortars; a reconnaissance platoon, and a pioneer platoon. Battalions are equipped with M-113 armoured personnel carriers, Grizzly armoured vehicles general purpose or trucks, depending on their role and geographical location. **Canada-based armoured regiments** consist of: regimental headquarters; two squadrons equipped

généraux du 1er Groupe-brigade du Canada, de la Force d'opérations spéciales, et du 5e Groupe-brigade du Canada respectivement. Les Bases des forces canadiennes Shilo et Suffield sont des bases d'entraînement pour les troupes canadiennes, ainsi que pour des contingents de soldats de l'Allemagne de l'Ouest et de Grande-Bretagne, qui viennent s'y entraîner en vertu d'ententes de l'OTAN.

TABLEAU 4

EFFECTIFS COURANTS DU COMMANDEMENT DE LA FORCE MOBILE

Formations de campagne		
1GBC	4 393	
FOS	3 634	
5GBC	4 681	
Force opérationnelle	723	
	13 431	
Infrastructure		
Quartier général FMC	562	
Écoles	1 511	
Bases	6 920	(environ 60% de civils)
Personnel de soutien de la Force régulière	929	
Sous-total	9 922	
4e Régiment de défense antiaérienne	585	
4e Groupe-brigade mécanisé du Canada	4 174	
Sous-total, Force régulière	28 112	
Première réserve		
Secteur Atlantique	3 699	
Secteur de l'Est	5 259	
Secteur du Centre	7 449	
Secteur des Prairies	2 732	
Secteur du Pacifique	1 807	
Sous-total	20 946	
Total	**49 058**	

Source: Ministère de la Défense nationale, 31 mai 1989.

with 18 Cougar armoured vehicles general purposes each; and a reconnaissance squadron of three troops each with seven Lynxs plus an assault troop. The **artillery regiments** of 1 Canadian Brigade Group and 5 Groupe Brigade du Canada are equipped with three batteries of six 155 mm self-propelled howitzers each, and an air defence troop with 20 Blowpipe missile launchers. The artillery regiment of the Special Service Force is equipped with one battery of six towed 105 mm howitzers, and one battery of six 105mm pack howitzers; it has no air defence troop. **The Canadian Airborne Regiment** consists of: three airborne

TABLE 4

FORCE MOBILE COMMAND CURRENT MANPOWER

Field Formations		
1CBG	4,393	
SSF	3,634	
5GBC	4,681	
Task Force	723	
Sub-Total	13,431	
Infrastructure		
FMC headquarters	562	
Schools	1,511	
Bases	6,920	(about 60% civilian)
Regular Support Staff	929	
Sub-Total	9,922	
4 Air Defence Regiment	585	
4CMBG	4,174	
Sub-Total Regular	28,112	
Primary Reserves		
Atlantic Area	3,699	
Secteur de l'Est	5,259	
Central Area	7,449	
Prairie Area	2,732	
Pacific Area	1,807	
Sub-Total	20,946	
Grand Total	**49,058**	

Source: Department of National Defence, 31 May 1989.

En plus de loger le quartier général du Commandement de la Force mobile, la Base des forces canadiennes Montréal est également utilisée à des fins d'entraînement, la Base des forces canadiennes Gagetown loge le Centre d'instruction au combat, qui donne une formation intensive aux hommes affectés à l'artillerie, à l'infanterie et aux blindés.

Les **écoles** sous le Commandement de la Force mobile sont décrites dans la section sur la formation, plus loin dans le présent chapitre. En bref, on compte quatre écoles de combat, chacune d'elles étant associée à un régiment particulier; le Centre d'instruction au combat mentionné ci-dessus; le Centre des opérations aéroportées du Canada à la Base des forces canadiennes Edmonton, qui est chargé de toutes les activités de formation relatives aux opérations aéroportées. Le **personnel de soutien de la Force régulière** est formé de membres de la Force régulière affectés aux unités de réserve à des fins de formation.

b) Formations de campagne

Les éléments principaux du Commandement de la Force mobile sont ses formations de campagne. On compte trois groupes-brigades, soit le 1er Groupe-brigade du Canada, le 5e Groupe-brigade du Canada et la Force d'opérations spéciales. Ces trois formations de campagne comprennent des unités de combat, des unités d'appui tactique et des unités de soutien logistique.

Le 1er Groupe-brigade du Canada et le 5e Groupe-brigade du Canada disposent tous deux de cinq unités combattantes (trois bataillons d'infanterie, un régiment d'artillerie, et un régiment blindé), de deux unités d'appui tactique (un régiment de génie et un escadron de transmissions) et de trois unités de soutien au combat (un bataillon de services, une ambulance de campagne et un peloton de police militaire). Pour sa part, la Force d'opérations spéciales dispose du même nombre et types d'unités d'appui tactique et de soutien au combat, mais elle ne compte que quatre unités combattantes (un régiment aéroporté, un bataillon d'infanterie, un régiment blindé, et un régiment d'artillerie).

Les unités du 1er Groupe-brigade du Canada sont basées dans l'Ouest du Canada, de la Base des forces canadiennes Esquimalt à la Base des forces canadiennes Winnipeg, encore que le bataillon d'infanterie de Winnipeg (le 2e Princess Patricia's Canadian Light Infantry) déménagera à Edmonton en 1990. L'unité basée le plus à l'est sera alors à la Base des forces canadiennes Shilo (le 3e Royal Canadian Horse Artillery). La Force d'opérations spéciales est basée à la Base des forces canadiennes Petawawa, sauf un bataillon d'infanterie (le 1er Battalion, Royal Canadian Regiment) qui est basé à l'heure actuelle à la Base des forces canadiennes London et que l'on prévoit transférer à Petawawa au plus tard en 1992. Le 5e Groupe-brigade du Canada est basé au Canada francophone, avec des unités situées de la Base des forces canadiennes Valcartier et à la Base des forces canadiennes Gagetown.

Chaque bataillon d'infanterie basé au Canada comprend : un quartier général de bataillon; trois compagnies d'infanterie; une compagnie d'appui comprenant un peloton antiblindés muni de huit TOW 2 (missile antichar filoguidé à poursuite optique, lancé par tube) , un peloton de mortier muni de huit mortiers de 81 mm;

commandos, which are essentially large infantry companies; a reconnaissance platoon; an armour defence platoon; and a mortar platoon. Because of restricted regular force manning establishments all Canada-based army combat units are short a squadron, battery, company or engineer troop with the exception of 2 Royal Canadian Horse Artillery and the Airborne Regiment.(10:7)

c) Army Reserves

The third component of the Force Mobile Command structure is the Primary Army Reserves, also known as the Militia. There are land force components of the Supplementary Reserves and of the Cadets, but they are not under the authority of Force Mobile Command. Chapter V is devoted to the Reserves.

d) Additional Units under Force Mobile Command

The last component of the Force Mobile Command organizational structure consists of the additional units under its command or control. The largest of these is the 10 Tactical Air Group which is under its operational control. It comprises three tactical helicopter squadrons (located at Canadian Forces Bases Edmonton, Petawawa, and Valcartier, under the operational control of the brigade group headquartered at each base); two transport helicopter squadrons (at Canadian Forces Bases Edmonton and Ottawa); and a helicopter operational training squadron (at Canadian Forces Base Gagetown). There are also two Air Reserve Wings within 10 TAG, each of two squadrons: 1 Air Reserve Wing stationed at Canadian Forces Base Montreal and 2 Air Reserve Wing at Canadian Forces Base Toronto.

There are a number of other field units under Force Mobile Command. For training purposes, C Squadron of the Royal Canadian Dragoons, 22 Field Engineering Squadron, and 119 Air Defence Battery are under the command of the Combat Training Centre at Canadian Forces Bases Gagetown and Chatham. C Squadron and the Armour School operate the only Leopard tanks in Canada. In wartime, 22 Field Engineering Squadron would provide division level engineering support for the Defence of Canada Task Force, while 119 would combine with 127 Air Defence Battery in Europe to provide air defence for the European force. The 1 Canadian Signals Regiment at Canadian Forces Base Kingston is tasked to provide communications for the European force and for the Task Force headquarters. It has Canada's only electronic warfare squadron, capable of identifying, intercepting and jamming enemy communications (see pp. 27-28). Force Mobile Command retains operational control of medical and dental units and detachments which support land forces bases, including a field hospital.

Canadian Forces Europe

Chapter VI of this report is devoted to Canadian Forces Europe. In brief, however, the land component of Canadian Forces Europe consists solely of 4 Canadian Mechanized Brigade Group, which contains four combat units — two mechanized infantry battalions, an artillery regiment, and an armoured regiment.

un peloton de reconnaissance; et un peloton de pionniers. Les bataillons sont équipés de transports personnel blindés M-113, de blindés polyvalents Grizzly ou de camions, selon leur rôle et leur emplacement géographique. **Les régiments blindés basés au Canada** comprennent : un quartier général de régiment; deux escadrons équipés chacun de 18 véhicules blindés polyvalents Cougar; et un escadron de reconnaissance, de trois troupes, chacune munie de sept véhicules Lynx et d'une troupe d'assaut. **Les régiments d'artillerie** du 1er Groupe-brigade du Canada et du 5e Groupe-brigade du Canada sont équipés de trois batteries de six obusiers automoteurs de 155 mm chacune, et d'une troupe de défense aérienne munie de 20 lance-missiles Blowpipe. Le régiment d'artillerie de la Force d'opérations spéciales est équipé d'une batterie de six obusiers tractés de 105 mm et d'une batterie de 6 obusiers démontables de 105 mm; il ne possède aucune troupe de défense aérienne. **Le Régiment aéroporté du Canada** consiste en : trois commandos aéroportés, qui sont essentiellement des compagnies d'infanterie aux effectifs importants; un peloton antiblindés; et un peloton de mortiers. À cause des restrictions relatives à la dotation des forces régulières, toutes les unités de combat basées au Canada sont à court d'un escadron, d'une batterie, d'une compagnie ou d'une troupe de génie, sauf le 2e Royal Canadian Horse Artillery et le Régiment aéroporté du Canada.(10:7)

c) Réserve de l'armée

Le troisième élément du Commandement de la Force mobile est la Première réserve, aussi connue sous le nom de Milice. Il s'agit d'éléments des forces terrestres appartenant à la Réserve supplémentaire et aux Cadets, mais qui ne se trouvent pas sous l'autorité du Commandement de la Force mobile. Le Chapitre V traite des Réserves.

d) Autres unités sous le Commandement de la Force mobile

Le dernier élément du Commandement de la Force mobile consiste en des unités supplémentaires se trouvant sous son commandement ou son contrôle. La plus importante de ces unités est le 10e Groupement aérien tactique, qui se trouve sous son contrôle opérationnel. Cette unité comprend trois escadrons tactiques d'hélicoptères, (basés aux Bases des forces canadiennes Edmonton, Petawawa, et Valcartier, sous le contrôle opérationnel du groupe-brigade dont le quartier général est situé à chacune de ces bases); de deux escadrons d'hélicoptères de transport (basés aux Bases des forces canadiennes Edmonton et Ottawa); et d'un escadron d'hélicoptères opérationnel d'entraînement (à la Base des forces canadiennes Gagetown). La 10e GAT compte également deux escadres aériennes de réserve, de deux escadrilles chacune : la 1re Escadre de la Réserve aérienne, postée à la Base des forces canadiennes Montréal, et la 2e Escadre de la Réserve aérienne, à la Base des forces canadiennes Toronto.

Le Commandement de la Force mobile comprend un certain nombre d'unités de campagne. Pour les besoins de formation, l'escadron C du Royal Canadian Dragoons, le 22e Escadron de génie de la campagne, et la 119e Batterie de défense antiaérienne se trouvent sous le commandement du Centre d'instruction au combat aux Bases des forces canadiennes Gagetown et Chatham. L'escadron C et l'École des blindés opèrent les seuls chars d'assaut Leopard au Canada. En temps

4 Canadian Mechanized Brigade Group also contains a combat engineer regiment, a signal squadron, a service battalion, a field ambulance and a tactical helicopter squadron. These units, except for one of the infantry battalions, are stationed at Canadian Forces Base Lahr in the southwest corner of West Germany, about 10 kilometres from the French border. The other infantry battalion is stationed at Baden Soellingen, 60 kilometres north of Lahr.

Canadian Forces Communication Command

The Canadian Forces Communication Command originated following integration of the Canadian Forces to provide centralized communications support for a single, unified force. In 1965 message handling systems of the three services were amalgamated into a hybrid network that includes message handling, telephones and other telecommunications services for the Department of National Defence as well as emergency government communications, direction finding and communications research. Canadian Forces Communication Command has 5,500 personnel consisting of 3,300 regular forces, 1,600 communications reservists and 600 civilians. There are two basic components: 6 communications groups which together span the entire country, and the Supplementary Radio System. The Supplementary Radio System consists of four Canadian Forces Stations — Alert, N.W.T.; Masset, B.C.; Leitrim, Ont.; and Bermuda. From the groups and the Supplementary Radio System headquarters, direction is passed to 16 Regular Force communications squadrons, five Supplementary Radio System units and two other stations, and 21 communication Reserve units. There are certain units as well that are part of NATO's integrated communications system.(8:6-7)

Land Force Roles

The Canadian land forces contribute in carrying out the four broad roles assigned to the Canadian Forces in general. These are: 1) defence of Canada, 2) defence of North America, 3) allied defence in Europe, and 4) peacekeeping.

1 Canadian Brigade Group is committed to three of the four Canadian Forces roles: broad responsibility for the defence of Canada; provision of units to combine with the Special Service Force in building a joint force for the defence of North America; and the supply of augmentation and sustainment troops to all Canadian forces in Europe in the event of hostilities. The latter would entail providing some or all of the approximately 1,400 troops needed to bring 4 Canadian Mechanized Brigade Group up to its war establishment strength. The remainder of 1 Canadian Brigade Group could be used for reinforcement .

One of 1 Canadian Brigade Group's infantry battalions is committed as a rapid deployment force to NATO, as is both one battery of its artillery regiment and the tactical helicopter squadron of 10 TAG assigned in support of the Brigade Group. These units, a battalion group of about 1,200, would join the Allied Command Europe (ACE) Mobile Force (Land) if it deployed to north Norway. If

de guerre, le 22e Escadron de génie de la campagne assurerait l'appui de génie divisionnaire à la Force opérationnelle pour la défense du Canada, alors que les 119e et 127e Batteries de défense antiaérienne se combineraient en une seule unité en vue d'assurer la défense aérienne pour les forces stationnées en Europe. Le 1er Régiment de transmissions du Canada à la Base des forces canadiennes Kingston est chargée d'assurer les communications pour les forces stationnées en Europe et pour le quartier général de la Force opérationnelle. Cette unité comprend le seul escadron de guerre électronique au Canada capable d'identifier, d'intercepter et de brouiller les communications ennemies. Le Commandement de la Force mobile retient le contrôle opérationnel des unités et détachements médicaux et dentaires qui appuient les bases des forces terrestres, dont un hôpital de campagne.

Forces canadiennes en Europe

Le Chapitre VI du présent rapport est consacré aux Forces canadiennes en Europe. En bref, l'élément terre des Forces canadiennes en Europe comprend seulement le 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada, formé de quatre unités combattantes, soit deux bataillons d'infanterie mécanisée, un régiment d'artillerie et un régiment blindé. Le 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada contient également un régiment de génie, un escadron de transmissions, un bataillon des services, une ambulance de campagne et un escadron tactique d'hélicoptères. À l'exception d'un bataillon d'infanterie, ces unités sont toutes basées à la Base des forces canadiennes Lahr, située au sud-ouest de l'Allemagne de l'Ouest, à 10 kilomètres environ de la frontière française. L'autre bataillon d'infanterie est posté à Baden-Soellingen, à 60 kilomètres au nord de Lahr.

Commandement des Communications des Forces canadiennes

Le Commandement des Communications des Forces canadiennes a vu le jour à la suite du processus d'unification des Forces canadiennes, et il est chargé d'assurer les communications centralisées pour une force unique et intégrée. En 1965, les systèmes de transmission des trois services ont été amalgamés en un réseau hybride qui inclut la transmission des messages, les services téléphoniques et les autres services de télécommunications pour le ministère de la Défense nationale, ainsi que des services de communications d'urgence, de radiogoniométrie et de recherche des communications pour le gouvernement. Le Commandement des Communications des Forces canadiennes dispose de 5 500 hommes consistant en 3 300 hommes de la Force régulière, 1 600 réservistes des communications et 600 civils. On y compte deux éléments de base : six groupes de transmissions, qui couvrent ensemble tout le pays, et le Réseau radio supplémentaire. Ce dernier consiste en quatre stations des Forces canadiennes — Alert, T. N.-.O; Masset, C.-B.; Leitrim, Ont.; et Bermudes. Du quartier général du Réseau radio supplémentaire et de ses groupes relèvent 16 escadrons de transmission de la Force régulière, 5 unités du Réseau radio supplémentaire et

the ACE Mobile Force (Land) were assigned elsewhere, then the battalion group could alternatively be deployed as part of the NATO Composite Force of units from West Germany, the United States and Norway that is being created to replace the CAST brigade commitment to north Norway.[1]

The Special Service Force is structured as a light, highly mobile, airborne and air-transportable formation whose task is to provide an immediate military response when needed. The Canadian Airborne Regiment can form the nucleus of an airborne battle group, which would include the elements of the Special Service Force's artillery, combat engineer, and service support units that have an airborne capability. This battle group is available for the defence of both Canada and North America, although its primary responsibility is the former. It also fulfils a Canadian commitment to provide a rapid-deployment force of battalion size for the purposes of peacekeeping.(16:12) Finally, one or more of the Special Service Force's combat units could be involved in the defence of North America under Canada-U.S. operational commitments.(3:17)

5 Groupe Brigade du Canada was to act as the CAST brigade to be deployed to north Norway in the event of a crisis. It was to be sent over before war began and would have taken some three weeks to get into position. The 1987 Defence White Paper announced the termination of the CAST commitment effective 30 November 1989. Thereafter, 5 Groupe Brigade du Canada's new role in the event of a crisis will be to deploy to NATO's Central Front, combining with 4 Canadian Mechanized Brigade Group to form a division.

Finally, Canada has accepted a number of commitments to provide personnel for peacekeeping operations in various parts of the world. Chapter VIII deals exclusively with peacekeeping.

The Future Structure of Canada's Land Forces

The 1987 Defence White Paper called for the integration of Regular and Reserve Forces into a Total Force Structure in order to help meet personnel requirements and to address some of the problems of conflicting responsibilities arising from multiple-tasking. The White Paper declared that the "distinction between Regular and Reserve personnel must be greatly reduced." The higher the state of readiness of a unit, the higher the percentage of regular personnel. Therefore, only 10% of the ACE Mobile Force (Land) battalion and only 8% of the Canadian Airborne Regiment will be reservists since both have a requirement for a very high state of readiness, while other brigade groups will have over 50% reservists.

The White Paper initiated further changes in Canada's land forces by consolidating Canadian forces committed to Europe and by transferring regional operations from other services to the army under a plan called Army Structure

---

1. Department of National Defence, *News Release*, AFN:65/88, 24 June 1988.

2 autres stations, et 21 unités de réserve des transmissions. Certaines unités font également partie du réseau intégré de communications de l'OTAN.(8:6-7)

Rôles des forces terrestres

Les forces terrestres canadiennes exécutent les activités relatives aux quatre grands rôles dévolus aux Forces canadiennes en général, soit : 1) la défense du Canada; 2) la défense de l'Amérique du Nord; 3) la défense alliée en Europe; et 4) le maintien de la paix.

Le 1er Groupe-brigade du Canada est chargé de trois de ces quatre rôles : responsabilité importante pour la défense du Canada; détachement d'unités qui se combinent à la Force d'opérations spéciales afin de créer une force conjointe pour la défense de l'Amérique du Nord; et détachement de troupes de renforcement et de soutien à toutes les Forces canadiennes en Europe en cas d'hostilités. Ce dernier rôle impliquerait le détachement d'au moins une partie ou de tous les quelque 1 400 hommes nécessaires pour amener le 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada à ses effectifs de guerre. Le reste des effectifs du 1er Groupe-brigade du Canada serviraient de renforts.

L'un des bataillons d'infanterie du 1er Groupe-brigade du Canada est engagé à titre de force de déploiement rapide envers l'OTAN, comme c'est le cas pour une batterie de son régiment d'artillerie et l'escadron tactique d'hélicoptères du 10e GAT affecté à l'appui du groupe-brigade. Ces unités, soit un groupe-bataillon d'environ 1 200 hommes, rejoindraient la force mobile (terre) du Commandement allié en Europe (CAE), si elle se déployait dans le nord de la Norvège. Si la force mobile (terre) du CAE était affectée ailleurs, ce groupe-bataillon pourrait également être déployé, pour remplacer l'engagement CTAM dans le nord de la Norvège, en tant qu'élément des Forces combinées de l'OTAN, en voie de création et formées d'unités d'Allemagne de l'Ouest, des États-Unis et de Norvège[1].

La Force d'opérations spéciales est structurée comme une formation légère, hautement mobile, aéroportée et aérotransportable, chargée de fournir une riposte militaire immédiate lorsque le besoin s'en fait sentir. Le Régiment aéroporté du Canada peut former le noyau d'un groupe de combat aéroporté, qui comprendrait des unités d'artillerie, de génie et de soutien au combat aérotransportables de la Force d'opérations spéciales. Ce groupe de combat est disponible pour la défense du Canada et de l'Amérique du Nord, bien que sa première responsabilité soit à l'égard de la défense du Canada. Il remplit également un engagement du Canada à fournir une force de déploiement rapide de la taille d'un bataillon aux fins du maintien de la paix.(16:12) Enfin, au moins une des unités combattantes de la Force d'opérations spéciales pourrait être engagée à la défense de l'Amérique du Nord en vertu des accords opérationnels entre le Canada et les États-Unis.(3:17)

Le 5e Groupe-brigade du Canada devait agir à titre de brigade CTAM devant être déployée en Norvège en cas de crise. Il devait être envoyé outre-mer

1. *Communiqué de presse*, ministère de la Défense nationale, AFN;65/88, 24 juin 1988.

2002. Another major change in that plan is the evolution from a brigade group to a divisional organization. The brigade group has been the standard organizational unit since the early 1950s. It differs from a brigade in that it ostensibly contains the support elements necessary for it to function independently in wartime. This entails a higher ratio of support to combat personnel than a normal brigade. Yet although a brigade group may be able to operate independently for a brief period, its relatively small size (roughly 6,000 personnel) limits its capacity to sustain operations beyond a few days.(2:11; 3:20) The brigade group structure also creates special problems for engineering and artillery units which are usually organized at the level of a division or a corps.(7:5)

The 1989-90 defence budget and current developments in Europe have cast serious doubts on the extent to which the Army 2002 plan will be implemented. It was scheduled to be complete by the year 2002, in line with the 15-year planning period contained within the White Paper.

Under Army Structure 2002, there would be four basic components of the Canadian land forces:

1) forces committed to Allied Command Europe (ACE);
2) forces for the territorial defence of Canada organized under a "Task Force";
3) readiness forces; and
4) infrastructure.(21A:1)

a) The Future in Europe

Under Army 2002 plans the brigade group structure in Europe would be eliminated and replaced by the 1 Canadian Division. The division would consist of three brigades — two mechanized infantry (4 Canadian Mechanized Brigade and 5 Brigade Mechanisé du Canada) and one artillery — as well as various combat support and combat service support elements. Both 4 Canadian Mechanized Brigade and 5 Brigade Mechanisé du Canada would consist of mechanized infantry battalions and armoured regiments. The artillery brigade would consist of two close support self-propelled artillery regiments, one general support regiment (with one battery of self-propelled guns and another battery of multiple-barrelled rocket launchers), and one air defence regiment. In effect, the current artillery regiments of 4 Canadian Mechanized Brigade and 5 Brigade Mechanisé du Canada would become the close support regiments of the new artillery brigade. While the 1989-90 defence budget has confirmed that both 4 Canadian Mechanized Brigade Group and 5 Groupe Brigade du Canada are tasked to the Central Front, they may not form the division as originally planned. A fuller explanation is provided in Chapter VI. The commitment of a battalion group to ACE Mobile Force (Land) or, alternatively, to the NATO Composite Force, will continue.

b) Future Territorial Defence

For the territorial defence of Canada, a Task Force structure could be created, also of divisional strength. It could consist of the Special Service Force (a brigade group), the Canadian Airborne Regiment as an independent formation, an infantry brigade group (12 Canadian Brigade Group), Task Force support

avant le début de la guerre et aurait requis quelque trois semaines pour prendre position. Le Livre blanc sur la Défense de 1987 annonçait la fin de l'engagement CTAM en date du 30 novembre 1989. Après cette date, le nouveau rôle du 5e Groupe-brigade du Canada en cas de crise sera de se déployer sur le front central de l'OTAN, en se joignant au 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada pour former une division.

Enfin, le Canada s'est engagé à fournir un certain nombre d'hommes pour les opérations de maintien de la paix dans diverses parties du globe. Le Chapitre VII est consacré à ce rôle.

Structure future des forces terrestres canadiennes

Le Livre blanc sur la Défense de 1987 prévoit l'intégration de la Force régulière et de la Réserve en une structure unique, appelée «force totale», qui vise à satisfaire les besoins en personnel et à résoudre certains problèmes posés par les conflits de responsabilités attribuables au cumul des tâches. Le Livre blanc énonce qu'il faut «faire en sorte que la distinction qui s'est établie entre le personnel de la Force régulière et celui de la Réserve soit considérablement réduite». Plus l'état de préparation d'une unité est élevé, plus le pourcentage de personnel régulier y est important. Par conséquent, seuls 10 p. 100 du bataillon de la force mobile (terre) du CAE et seuls 8 p. 100 du Régiment aéroporté du Canada seront des réservistes, puisque l'état de préparation de ces deux unités doit être extrêmement élevé, alors que les autres groupes-brigades comprendront des réservistes à plus de 50 pour cent.

Le Livre blanc a été à l'origine d'autres changements apportés aux forces terrestres canadiennes, soit le regroupement des forces canadiennes engagées en Europe et le transfert à l'armée des opérations régionales d'autres services, dans le cadre d'un plan appelé Structure de l'armée 2002. Ce plan comporte un autre grand changement, soit le passage de la structure du groupe-brigade à celle de la division. Le groupe-brigade est l'unité structurelle standard depuis le début des années 1950. Le groupe-brigade diffère de la brigade en ce qu'il comporte des éléments d'appui qui lui permettent de fonctionner de manière indépendante en temps de guerre. Cela implique un nombre plus élevé d'hommes de soutien par homme combattant que ce n'est le cas pour une brigade ordinaire. Cependant, malgré le fait que le groupe-brigade est capable d'agir en toute indépendance pendant une brève période de temps, ses effectifs relativement réduits (environ 6 000 hommes) limitent sa capacité de mener des opérations soutenues pendant plus de quelques jours.(2:11; 3:20) La structure du groupe-brigade crée également des problèmes particuliers pour les unités de génie et d'artillerie, qui s'inscrivent généralement dans une division ou un corps d'armée.(7:5)

Le budget de la Défense de 1989-1990 et les développements actuels en Europe laissent planer des doutes sérieux sur la mesure dans laquelle sera mis en oeuvre le plan Structure de l'Armée 2002. Son achèvement était prévu pour l'an 2002, ce qui correspond à la période de planification de quinze ans énoncée dans le Livre blanc.

troops, and an aviation wing. The Special Service Force could be expanded to three mechanized infantry battalions, while retaining its armoured and artillery regiments. As a result of budget reductions, however, it may be that four Total Force brigade groups will be based in Canada. One would be 5 Groupe Brigade du Canada, tasked to Europe, and the other three, including 1 Canadian Brigade Group and the Special Service Force would form the "Task Force". One brigade group would be based in each of the four areas of the future geographical regional structure (see below).

c) Future Readiness Forces

Under Army 2002 plans, readiness forces would consist of three brigades, one regular (1 Canadian Brigade) and two reserve (the 11 and 13 Mechanized Brigades). They could provide either augmentation and/or readiness forces to all Canadian forces committed to Europe or to the defence of Canada. As a result of the budget, however, the three home defence brigade groups may be double-tasked to provide readiness resources, and the 11 and 13 Brigades may not be formed.

d) Future Infrastructure

A significant change to the land force infrastructure will be the reorganization required following the transfer of regional operations from other services to the army. Regional operations consist of aid to the civil power (which always involves armed troops, as in the case of an insurrection) and assistance to civil authorities, which involves emergency or disaster relief. Currently, a regional command structure consisting of five geographic areas is superimposed on five of the Canadian Forces's seven functional commands, namely: Force Mobile Command, Air Command, Maritime Command, as well as Maritime Command Pacific, and the Canadian Forces Training System. The regional commanders are double-hatted; in other words, regional command responsibilities are also given to the functional commanders. The Commander of Maritime Forces Pacific based at Canadian Forces Base Esquimalt is also the commander of the Pacific region (B.C.), the Commander of Air Command based at Canadian Forces Base Winnipeg commands the Prairie region, the Commander of Canadian Forces Training System at Canadian Forces Base Trenton commands the Central region (Ontario), the Force Mobile Command Commander is the Eastern region's commander (Quebec), and the Commander of Maritime Command at Canadian Forces Base Halifax is the commander of the Atlantic region.

To carry out regional operations, the necessary resources (all of which come from Force Mobile Command) must first be transferred to the regional command. With reorganization, this cumbersome procedure is avoided since all regional operations will automatically fall under the authority of the highest ranking Force Mobile Command officer in the region, thus eliminating the need to transfer resources. The number of geographic areas will be reduced by combining the Pacific and Prairie regions into a Western region. The resulting four areas will contain 15 Militia districts.

Le plan Structure de l'armée 2002 prévoit quatre éléments de base des forces terrestres canadiennes :

1) les forces affectées au Commandement allié en Europe (CAE);
2) les forces affectées à la défense du territoire canadien, organisées en «Force opérationnelle»;
3) les forces d'alerte; et
4) l'infrastructure.(21A:1)

a) L'avenir en Europe

Le plan de l'armée 2002 prévoit l'élimination de la structure du groupe-brigade en Europe et son remplacement par la 1re Division du Canada. Cette division comprendrait trois brigades : deux d'infanterie mécanisée (les 4e et 5e Brigades mécanisées du Canada) et une d'artillerie, en plus de divers éléments d'appui tactique et de soutien logistique. La 4e Brigade mécanisée du Canada et la 5e Brigade mécanisée du Canada comprendraient toutes deux des bataillons d'infanterie mécanisée et des régiments blindés. La brigade d'artillerie serait formée de deux régiments d'artillerie automoteurs d'appui rapproché, d'un régiment d'appui général (muni d'une batterie d'obusiers automoteurs et d'une batterie de lance-missiles à tubes multiples) et d'un régiment de défense aérienne. Dans les faits, les régiments d'artillerie actuels des 4e et 5e Brigades mécanisées du Canada deviendraient les régiments d'appui rapproché de la nouvelle brigade d'artillerie. Bien que le budget de 1989-1990 ait confirmé le fait que les 4e et 5e Brigades mécanisées du Canada seront toutes deux affectées au front central, ces deux unités ne formeront peut-être pas la division telle qu'elle a été conçue à l'origine. Des explications supplémentaires figurent au Chapitre VI. L'engagement concernant un groupe-bataillon affecté à la Force mobile (terre) du CAE ou aux Forces combinées de l'OTAN, selon le cas, se poursuivra (tel que décrit ci-dessus).

b) Défense future du territoire

En ce qui concerne la défense du territoire canadien, il serait possible de créer une structure de Force opérationnelle, comprenant également des effectifs correspondant à une division. Cette force serait formée de la Force d'opérations spéciales (un groupe-brigade), du Régiment aéroporté du Canada en tant que formation distincte, d'un groupe-brigade d'infanterie (12e Groupe-brigade du Canada), des troupes d'appui à la Force opérationnelle, et une escadre aérienne. Il serait possible de porter les effectifs de la Force d'opérations spéciales à trois bataillons d'infanterie mécanisée, tout en retenant ses régiments blindés et d'artillerie. Cependant, à cause des réductions budgétaires, il est possible que quatre groupes-brigades de la force totale soient basés au Canada. L'un de ceux-ci serait le 5e Groupe-brigade du Canada, affecté en Europe, et les trois autres, dont le 1er Groupe-brigade du Canada et la Force d'opérations spéciales constitueraient la Force opérationnelle. Un groupe-brigade serait basé dans chacun des quatre secteurs de la structure géographique régionale future (voir ci-dessous).

The task of guarding "military vital points" in a crisis will also fall under the rubric of infrastructure. The Reserves will have as one of their major roles responsibility for military vital points.[2] Another task could be to assist in guarding civilian vital points which are the responsibility of the Solicitor-General.

Also included under infrastructure, as before, will be the various schools such as the Combat Training Centre, the battle schools, the Canadian Airborne Centre, as well as a new northern training centre and new Militia Training and Support Centres.

Manpower Issues

An increase in manpower in Canada's land forces is planned to accompany restructuring. By 2000, Canada's land forces are expected to number more than 70,000 regulars and Primary and Supplementary Reservists.

Minor increases to the Regular Force may not address the persistent problem of multiple tasking that has undermined effectiveness in recent years. Multiple tasking is a general term which refers to the assigning of more than one operational task to a unit. It includes both double-tasking and double-hatting. Double-tasking is a practice whereby a unit is assigned two or more operational tasks in the hope that no two of them will arise simultaneously. For example, 1 Canadian Brigade Group is tasked to provide forces for Defence of Canada operations, and also for sustainment of Europe-based forces. If it is performing one task, it cannot perform the other. Aside from the obvious dilemma if the tasks occur at the same time, double-tasking also creates problems with respect to training.(1:21-22)

Double-hatting, which only affects combat support and service support units, also imposes serious strains. To deal with the shortfall following the government's 1971 decision to reduce Canadian Forces personnel, Force Mobile Command restricted personnel at major bases and gave service support personnel base support functions in addition to their field support tasks.(4:7) In short, in a deliberate effort to protect combat units from attrition, service support units bore the major burden of Canadian Forces reductions.(11:6) At first the solution appeared satisfactory because brigade level training exercises were limited and the proportion of experienced support personnel was high. But, according to retired Force Mobile Command Commander Lieutenant-General Charles Belzile, "as the tempo of brigade training necessarily increased...and as attrition decreased the numbers of seasoned army support personnel, a further degradation of our already marginal operational capability became evident."(4:7-8)

The effect of double-hatting on the Army's engineering units has been especially deleterious. Colonel A. Tattersall, Director-General, Military Engineering Operations, remarked that, in certain cases, "people are away from

---

2. House of Commons Standing Committee on National Defence, *The Reserves*, June 1988, p. 14.

c) Forces d'intervention immédiate futures

Dans le cadre des plans Structure de l'armée 2002, les forces d'intervention immédiate consisteraient en trois brigades, dont une brigade régulière (1re Brigade du Canada) et deux brigades de réserve (les 11e et 13e Brigades mécanisées). Ces brigades fourniraient les forces de renforcement, de préparation, ou les deux, à toutes les Forces canadiennes affectées à la défense de l'Europe ou du Canada. Cependant, à la suite des réductions budgétaires, les trois groupes-brigades au pays devront peut-être fournir également les effectifs de préparation, et les 11e et 13e Brigades mécanisées ne seront peut-être pas formées.

d) Infrastructure future

L'un des changements importants apportés à l'infrastructure des forces terrestres sera la réorganisation nécessaire à la suite du transfert à l'armée des opérations régionales des autres services. Les opérations régionales consistent en l'assistance au pouvoir civil (qui implique toujours l'intervention de troupes armées, comme par exemple, dans le cas d'une insurrection), et l'assistance aux autorités civiles, qui comprend l'assistance en cas d'urgence ou de désastre. À l'heure actuelle, une structure de commandement régionale, consistant en cinq zones géographiques, est superposée à cinq des sept commandements fonctionnels des Forces canadiennes, soit : le Commandement de la Force mobile; le Commandement aérien; le Commandement maritime et le Commandement maritime du Pacifique; et enfin, le Service de l'instruction des Forces canadiennes. Les commandants de région cumulent les rôles, c'est-à-dire que les responsabilités du commandement de la région reviennent aux commandants en fonctions. Le commandant du Commandement maritime du Pacifique basé à la Base des forces canadiennes Esquimalt est également le commandant de la Région du Pacifique (C.-B.); le commandant du Commandement aérien basé à la Base des forces canadiennes Winnipeg commande également la Région des Prairies; le commandant du Service de l'instruction des Forces canadiennes à la Base des forces canadiennes Trenton commande la région du Centre (Ontario), le commandant du Commandement de la Force mobile est le commandant de la Région de l'Est (Québec), et le commandant du Commandement maritime à la Base des forces canadiennes Halifax est également le commandant de la Région Atlantique.

Pour exécuter les opérations régionales, il faut d'abord transférer les ressources requises (qui proviennent toutes du Commandement de la Force mobile) aux commandements régionaux. La restructuration permet d'éviter ce processus encombrant, puisque les opérations régionales se retrouveront toutes automatiquement sous l'autorité du plus haut gradé du Commandement de la Force mobile de chaque région, ce qui élimine le besoin de transférer des ressources. Le nombre de zones géographiques sera réduit en combinant les régions du Pacifique et des Prairies en une seule Région de l'Ouest. Les quatre zones qui en résulteront seront divisées chacune en 15 districts de Milice.

La tâche de la garde des «points vitaux militaires» se classera également sous la rubrique de l'infrastructure. L'une des responsabilités primordiales de la

their prime units upwards of 250 days per year in order to perform" both of their assigned tasks. The problem became especially acute when Military Engineering Operations constructed 28 northern airfields for the Department of Transport in the early 1970s. Colonel Tattersall commented:

> We had field engineer troops...who virtually never saw the brigade with which they were supposed to be training for a full period of tour...because they were doing one thing at the expense of what they are in uniform to do: namely, to provide a credible army force trained for war.(7:15)

In 1980 the Task Force Review on Unification of the Canadian Forces (the Fyffe Report) found that by double-hatting "either the operational [field] requirements deprived the base of necessary support, or the base requirement denied support to the operational unit." Lieutenant-General Belzile testified that the Department of National Defence group which reviewed the task force report concluded:

> One, the operational effectiveness of the combat arms units and the brigade group as a formation is dependent upon the capability of the service battalion to provide essential combat service support. Any detraction from this capability has a correspondingly detrimental effect upon the combat capability of the brigade group as a whole; Two, double hatting establishes a conflict for personnel resources between brigade group combat arms units and the base, particularly when accompanied by manpower deficiencies; and Three, that double hatting is in direct contravention of the organizational principles which govern the structure of the Canadian forces. That is, one man, one job.(5:8-9)

The Committee recommends that the Department of National Defence reconsider the findings of the review group regarding double-hatting and examine its manpower requirements to beyond the year 2000 with a view to reducing incompatible double-hatting in both combat support and combat service support units. The Department should also find ways to address problems of incompatible double-tasking within the combat arms units of Canada's land forces.

Training Issues

One of the greatest challenges the land forces will face in implementing the Total Force Concept will be to improve the intensity and quality of Militia training. Accordingly, the last part of this chapter relates to current training practices in both the Regular Force and the Militia, as well as what will be required and what may be worth considering under the Total Force Structure.

a) Regular Force Training

Once a recruit is accepted into the Regular Force, his basic military training is conducted centrally under the Canadian Forces Training System. English-speaking recruits are trained at Canadian Forces Base Cornwallis, Nova Scotia, French-speaking recruits at Canadian Forces Base St. Jean, Quebec, and officer

Réserve sera la protection des points vitaux[2]. Elle pourrait également être affectée à la garde des points vitaux civils, qui relèvent du Solliciteur général.

On classe également sous la rubrique de l'infrastructure, comme c'était le cas auparavant, les diverses écoles, telles le Centre d'instruction au combat, les écoles de combat, le Centre des opérations aéroportées du Canada, ainsi qu'un nouveau centre d'instruction dans le Nord et de nouveaux centres d'instruction et de soutien de la Milice.

Questions relatives aux effectifs

On prévoit une augmentation des effectifs des forces terrestres du Canada, parallèlement à la restructuration. En l'an 2000, les forces terrestres du Canada devraient compter plus de 70 000 membres de la Force régulière, de la Première réserve et de la Réserve supplémentaire.

Le fait d'augmenter légèrement le nombre des membres de la Force régulière ne suffira peut-être pas à résoudre le problème persistant de l'affectation à des tâches multiples, qui a miné l'efficacité au cours des dernières années. L'expression générale «affectation à des tâches multiples» désigne le fait d'affecter une même unité à plus d'une tâche opérationnelle. Cette expression englobe «l'affectation à une tâche double» et le «cumul des rôles». L'affectation à une tâche double consiste à affecter une même unité à deux tâches opérationnelles ou plus, dans l'espoir qu'elle n'aura jamais à les remplir toutes les deux simultanément. Par exemple, le 1er Groupe-brigade du Canada doit fournir des forces pour la défense du Canada, ainsi que des éléments de renforcement pour les forces basées en Europe. Si le groupe-brigade se charge de l'une de ces deux tâches, il ne peut effectuer l'autre. Outre le dilemme évident en cas de simultanéité des deux situations, l'affectation à une tâche double présente des problèmes à l'égard de l'instruction.(1:21-22)

Le cumul des rôles, qui ne touche que les unités d'appui tactique et les unités de soutien au combat, impose également des pressions sérieuses. Pour résoudre le problème de sous-dotation, à la suite de la décision prise en 1971 par le gouvernement de réduire le personnel des Forces canadiennes, le Commandement de la Force mobile a réduit le nombre d'hommes dans les bases principales et a affecté le personnel des services de soutien à des fonctions de soutien de base en plus de leurs fonctions de soutien des formations en campagne.(4:7) En bref, dans un effort délibéré pour protéger les unités combattantes contre les départs naturels, les unités de services de soutien ont subi le gros des réductions imposées aux Forces canadiennes.(11:6) Cette solution semblait satisfaisante au départ, à cause du nombre peu élevé d'exercices d'entraînement au niveau de la brigade, et parce que la proportion des membres du personnel de soutien expérimentés était élevée. Mais, selon le Lieutenant-général Charles Belzile, commandant de la Force mobile (à la retraite), «quand la brigade a dû intensifier son entraînement... et quand le personnel de soutien chevronné s'est dégarni avec les départs naturels,

---

2. *La Réserve*, Comité permanent de la Chambre des Communes sur la Défense nationale, juin 1988, p.14.

basic training is conducted at Canadian Forces Base Chilliwack, British Columbia. Following the common phase of training, the basic occupation training paths differ, with those military occupations predominantly associated with the air, naval or army environments falling under the aegis of the command concerned. Common occupations across the environments such as administration, logistics, communications and electronics, medical and dental services, and security and intelligence are the responsibility of the Canadian Forces Training System.(7:23)

Combat arms training for Force Mobile Command is conducted at the Combat Training Centre at Canadian Forces Base Gagetown. The Combat Training Centre is organized in four schools: Armour, Field Artillery, Infantry and Air Defence Artillery (at Canadian Forces Base Chatham).

Once a recruit passes occupation training, he has reached the employable level and will be assigned to an established position in a unit. Individual training to improve or change a soldier's military occupation, or prepare him for promotion, continues throughout his career. Much of the individual training is conducted by the Canadian Forces Training System which, according to its commander, accounts for over 50% of the total Canadian Forces individual training effort. Airborne training is conducted by the Canadian Airborne Centre at Edmonton, Alberta. Combat arms training is conducted at the Combat Training Centre and Force Mobile Command's four battle schools, namely: the Princess Patricia's Canadian Light Infantry Battle School at Canadian Forces Station Wainwright, Alberta; the Royal Canadian Regiment Battle School at Canadian Forces Base Petawawa; the Ecole du Combat du R22eR at Canadian Forces Base Valcartier; and the Royal Canadian Artillery Battle School at Canadian Forces Base Shilo, Manitoba.

Unit and sub-unit training for the Regular Force are conducted in the unit. Brigade groups conduct collective training activities which culminate in annual brigade group concentrations.[3] There are exchanges with allied and friendly forces each year in Europe, Canada and elsewhere, and combined exercises with other commands. The peak of the training process is the biennial "Rendezvous" series of exercises, since 1981 usually conducted at Canadian Forces Base Wainwright. This is the only context in which the Canadian Forces operates at a level higher than the brigade group. The system has proved to be very effective, as Canadian regular soldiers are regarded among the best trained in the world.

b) Militia Training

The Militia recruits its own soldiers and conducts basic training in the Militia unit. Units usually train one or two evenings a week ("drill evenings") and/or on selected weekends. In addition, there are a variety of special training and advancement courses. Drill evenings concentrate on individual skills, while the weekends are used for sub-unit skills training and range work. The Militia conducts a few larger winter exercises usually involving sovereignty protection in the north.[4]

---

3. Department of National Defence, *Defence 86*, (Ottawa: Supply and Service Canada, 1987), p. 32.
4. *Ibid.*, p. 36.

on a dû constater que la capacité opérationnelle déjà limitée de nos forces se détériorait».(4:7-8)

Les effets du cumul des rôles sur les unités de génie de l'armée ont été particulièrement néfastes. Le Colonel A. Tattersall, directeur général, Génie militaire, Opérations, remarque que, dans certains cas «des membres de certaines unités passent plus de 250 jours par année, en dehors de leur base» à remplir les deux tâches auxquelles ils sont affectés. Ce problème est devenu particulièrement grave lorsque la direction du Génie militaire, Opérations a construit 28 terrains d'aviation dans le Nord pour le ministère des Transports au début des années 1970. Le Colonel Tattersall observe :

> Un certain nombre de nos éléments du génie n'ont pratiquement jamais eu l'occasion de rejoindre la brigade avec laquelle ils devaient s'entraîner parce qu'on les avait affectés à une tâche qui ne cadrait pas très bien avec leur véritable rôle : constituer une force armée digne de ce nom apte à faire la guerre.(7:15)

En 1980, le Groupe de travail chargé d'étudier l'unification des forces armées canadiennes (le rapport Fyffe) a conclu, à l'égard du cumul des rôles, «qu'il fallait ou bien priver la base du soutien nécessaire pour répondre aux besoins opérationnels, ou bien ne fournir aucun soutien aux unités opérationnelles pour être en mesure de répondre aux besoins de la base». Dans son témoignage, le Lieutenant-général Belzile rapporte que le groupe du ministère de la Défense nationale qui a examiné le rapport du groupe de travail a conclu :

> Premièrement, l'efficacité opérationnelle des unités de combat, et de la formation groupe-brigade, dépend des moyens qu'a le bataillon des services d'assurer le soutien indispensable au combat. Toute décision qui le détourne de ce rôle nuit aussi à la capacité de combat de l'ensemble du groupe-brigade. Deuxièmement, le cumul des rôles amène les unités de combat du groupe-brigade, et la base à se disputer les ressources humaines, surtout s'il existe en outre une pénurie de personnel. Troisièmement, le cumul des rôles va directement à l'encontre des principes d'organisation qui régissent les forces armées canadiennes, à savoir un emploi par personne.(5:8-9)

Le Comité recommande que le ministère de la Défense nationale se penche de nouveau sur les conclusions du groupe de travail relatives au cumul des rôles et qu'il examine les besoins en effectifs au-delà de l'an 2000, en vue de réduire le cas de cumul de rôles incompatibles dans les unités d'appui tactique et les unités de soutien au combat. Le Ministère devrait également trouver des moyens de résoudre les problèmes que présente l'affectation incompatible à une tâche double au sein des unités d'armes combattantes des forces terrestres du Canada.

Questions relatives à l'instruction

L'un des plus grands défis auxquels seront confrontées les forces terrestres dans le cadre de la mise en oeuvre du principe de force totale est l'amélioration de l'instruction de la Milice, sur les plans quantitatif et qualitatif. En conséquence, la dernière partie du présent chapitre traite des pratiques d'instruction actuelles dans

The summer is the peak period for Militia training, as that is when the students and teachers who make up the majority of the Militia are most readily available. Brigadier-General R. Beaudry, Director-General of Reserves and Cadets, described summer activities:

> Area rank and trade schools and national rank qualifying schools provide intermediate, advanced and technical training including officer courses to improve individual skill levels and to provide promotion qualification and leadership training. Militia concentrations are usually held in August at half-a-dozen regular force bases....Units try to send as many reservists as possible to these "MILCONS" as they are the highlight of the training year and provide more realistic subunit and unit training through the amalgamation of forces. During the last six years, attendance at these concentrations has averaged between 8,000 and 9,000 militiamen.(5:16)

The summer is also used to provide full-time recruit and basic trades training for approximately 4,000 students, formerly through the Summer Youth Employment Program which had been jointly funded by the Department of National Defence and Employment and Immigration. This funding has now been ended, but a similar programme will be undertaken by the Department of National Defence alone. The Militia provides augmentation troops, especially operationally tasked sub-units, to Regular Force exercises in Canada and abroad.

Although their training systems operate independently, the Militia trains with the same doctrinal material as the Regular Force with the aim of achieving a comparable level of training. The limited time available to train part-time soldiers, however, results in a considerably lower standard. John Marteinson, editor of the *Canadian Defence Quarterly*, remarked:

> I doubt that the average militiaman gets more than 60 days of training per year, including courses and field exercises. Most probably get even less. Even taken over a two year period — the average retention of a Militia soldier — that amounts to not more than six months training time, and most of that would be classroom as opposed to practical field training.(22:15)

In comparison, NATO nations generally consider one year of service a minimum in peacetime to produce an effective soldier.(22:16)

c) Total Force Training

Training will become more closely integrated under the Total Force with the aim of creating a single training system for the Regular Force and the Militia. Major-General Richard Evraire, then Chief of Land Doctrine and Operations, described the principles:

> For individual training, the focus will be on essential tasks. For junior non-commissioned members, it will be gaining practical experience. In collective training, major exercises will be timed so as to maximize participation at the peak of reserve force availability in the summer break period.(21:9)

A greater number of reservists will be included in Regular Force training courses, particularly at the non-commissioned and commissioned officer levels, but the principal vehicle for Total Force training will be the summer concentrations. As Major-General Evraire explained:

la Force régulière et dans la Milice, ainsi que des exigences en cette matière et des aspects dont il pourrait être tenu compte dans le cadre du concept de force totale.

a) Instruction de la Force régulière

Dès qu'une recrue est admise dans la Force régulière, son entraînement militaire de base est centralisé sous le couvert du Service de l'instruction des Forces canadiennes. Les recrues anglophones sont instruites à la Base des forces canadiennes Cornwallis, en Nouvelle-Écosse; les recrues francophones, à la Base des forces canadiennes St-Jean, au Québec; et enfin, les officiers recrues, à la Base des forces canadiennes Chilliwack, en Colombie-Britannique. Après la phase commune de formation militaire de base, les recrues subissent des entraînements professionnels différents selon leur profession future, et relèvent du commandement compétent, selon que cette dernière se rapporte à l'aviation, la marine ou l'armée. Les professions communes aux trois services, telles l'administration, la logistique, les communications et l'électronique, les services médicaux et dentaires, et la sécurité et l'intelligence sont la responsabilité du Service de l'instruction des Forces canadiennes.(7:23)

L'entraînement aux armes de combat pour le Commandement de la Force mobile a lieu au Centre d'instruction au combat à la Base des forces canadiennes Gagetown. Le Centre d'instruction au combat comporte quatre écoles : Blindés, Artillerie de campagne, Infanterie et Artillerie de défense aérienne (à la Base des forces canadiennes Chatham).

Lorsque la recrue a terminé avec succès sa formation professionnelle, elle a atteint le niveau auquel elle peut être employée et elle est affectée à un poste fixe dans une unité. La formation individuelle qui vise à améliorer ou à changer la profession militaire d'un soldat, ou à le préparer en vue d'une promotion, continue tout au long de sa carrière. La plupart des activités de formation sont prises en charge par le Service de l'instruction des Forces canadiennes qui, selon son commandant, compte pour plus de 50 p. 100 de toutes les activités de formation individuelle des Forces canadiennes. La formation des unités aéroportées se fait au Centre des opérations aéroportées du Canada à Edmonton, Alberta. L'entraînement aux armes de combat se fait au Centre d'instruction au combat et aux quatre écoles du Commandement de la Force mobile, soit : le Princess Patricia's Canadian Light Infantry Battle School à la station des Forces canadiennes Wainwright, Alberta; le Royal Canadian Regiment Battle School à la Base des forces canadiennes Petawawa; l'École du Combat du R22eR à la Base des forces canadiennes Valcartier; et le Royal Canadian Artillery Battle School à la Base des forces canadiennes Shilo, Manitoba.

La formation des unités et des sous-unités de la Force régulière se fait au sein de chaque unité. Les groupes-brigades procèdent à des exercices d'entraînement collectif, dont les concentrations annuelles des groupes-brigades représentent le point culminant[3]. Chaque année ont lieu des échanges avec des forces alliées en Europe, au Canada et ailleurs, ainsi que des manoeuvres combinées avec d'autres commandements. Le sommet du processus d'entraînement est la série d'exercices

3. *Défense 86*, ministère de la Défense nationale, (Approvisionnements et Services Canada, 1987), p. 32.

> These [summer] exercises will be designed to provide progressive command and leadership experience in the context of a total force structure, as well as...enhanced reserve force integration into meaningful and challenging operational tasks. From 1988 through 1992, the exercises will incorporate brigade group, task force and divisional training in territorial and NATO defence roles.(21:10)

Militia training and support centres are to be built with readiness and sustainability funds and equipped with battle group sets of equipment for combined arms training. One has been opened at Meaford, Ont., but plans for three others are currently on hold. As well, there is a plan to develop a northern training centre, probably at Nanisivik, Northwest Territories. This, when combined with the $13 million of winter equipment to be acquired in 1989-90, will allow year-round training for the Regular Force and Militia in all of Canada.

d) Training Deficiencies

The main deficiencies in Militia training are the administrative burden and a part-time approach which reduces training time, a lack of equipment for adequate training, and too much repetition of basics with little progression beyond. Alternative proposals emphasized the need to increase the intensity of training. Brigadier-General George Bell (retired), President of the Canadian Institute of Strategic Studies, suggested an expansion of the Youth Training Employment Program to provide one year's full-time training in military and trade skills to 10,000 unemployed youths on condition that they then join the Reserves for a time. This would provide a significant annual intake of trained reservists which would permit an expansion of the training base, and would provide a manpower pool in Canadian society for mobilization.(10:19)

Lieutenant-Colonel S.T. McDonald (retired), President of the Royal Canadian Artillery Association, suggested that an Army Training Command be formed to conduct all individual training for both the Regular and Reserve Forces. Recruits would be sent to basic training centres run by army training command for at least two weeks of initial training (as well as subsequent courses), rather than having it conducted in the unit.(11:17-19) Colonel Brian MacDonald, executive director of the Canadian Institute of Strategic Studies, and John Marteinson agreed and added that field operational training based on meaningful tasks, and within a meaningful Militia organizational structure, was the minimum requirement. They also pointed out that the Canadian Forces tries to produce competent all-round soldiers rather than concentrating on particular skills. While this is laudable in creating a flexible force, it greatly increases the amount of training time required by each individual. It was recognized, however, that centralizing Militia recruit training would involve recruits getting sufficient time off as well as transporting them to centres which could be quite distant from their units.

> **The Committee recommends that the Department of National Defence investigate measures to improve the quality of Militia training in general, and recruit training in particular. The Committee is concerned that the implementation of the Total Force Concept may encounter**

biennale «Rendez-Vous», qui a lieu depuis 1981 à la Base des forces canadiennes Wainwright. C'est le seul moment où les Forces canadiennes opèrent à un niveau supérieur à celui du groupe-brigade. Ce système s'est révélé être très efficace, car les soldats de la Force régulière canadienne sont considérés parmi les mieux entraînés au monde.

b) Instruction de la Milice

La Milice recrute ses propres soldats et procède à l'entraînement de base au sein de ses unités, qui s'entraînent généralement une ou deux fois par semaine, certaines fins de semaines, ou les deux. En outre, la Milice offre des cours d'entraînement spécial et d'avancement. Au cours des soirées d'entraînement, on se concentre sur les aptitudes personnelles, et les fins de semaine, on procède à l'instruction propre à la sous-unité et à l'apprentissage des connaissances de base. La Milice procède à des manoeuvres d'hiver importantes, qui se rapportent généralement à la protection de la souveraineté dans le Nord[4].

L'été est la période de pointe pour l'entraînement de la Milice, car c'est à ce moment que les étudiants et les instructeurs qui en forment la plus grande partie sont les plus disponibles. Le Brigadier-général R. Beaudry, directeur général, Réserves et Cadets, décrit comme suit les activités en été :

> Les écoles locales de formation au commandement et aux compétences et les écoles nationales de formation au commandement assurent la formation intermédiaire, avancée et technique, ce qui comprend notamment des cours du niveau d'officier destinés à améliorer les compétences individuelles et à donner des qualifications pour des promotions et à former les candidats au leadership. Des programmes de concentration se tiennent généralement au mois d'août dans une demi-douzaine de bases des forces régulières ... Les unités ont tendance à envoyer autant de réservistes que possible participer à ces programmes de concentration, puisque ceux-ci représentent le point culminant de l'année de formation et donnent aux membres une formation plus réaliste en sous-unités et en unités, puisqu'ils sont amalgamés aux forces. Depuis six ans, de 8 000 à 9 000 miliciens en moyenne ont participé à ces programmes de concentration.(5:16)

Au cours de l'été, environ 4 000 étudiants reçoivent leur formation militaire de base et leur formation professionnelle à plein temps, dans le cadre de l'ancien Programme d'emplois d'été des jeunes, qui était financé conjointement par le ministère de la Défense nationale et Emploi et Immigration Canada. Cette forme de financement a maintenant été interrompue, mais un programme semblable sera institué par le ministère de la Défense, qui le financera seul. La Milice fournit des troupes de renforcement aux exercices de la Force régulière au Canada et outre-mer, plus particulièrement des sous-unités affectées à des tâches opérationnelles.

Malgré le fait que leurs systèmes de formation fonctionnent indépendamment l'un de l'autre, la Milice se sert des mêmes documents de doctrine que la Force régulière pour instruire ses membres et elle vise à atteindre le même niveau d'instruction. Cependant, le peu de temps disponible pour instruire les soldats à temps partiel, a pour conséquence une norme considérablement inférieure dans le

---

4. *Ibid.*, p. 36.

difficulties if it vastly increases individual training time. The Committee recommends that the Canadian Forces concentrate on Militia training for particular skills especially since it is expected that skilled Militia specialists may be in far greater demand in any future land force structure.

cas de la Milice. John Marteinson, éditeur de la *Revue canadienne de défense*, remarque :

> Je doute que le milicien moyen ait plus de 60 jours d'entraînement par année, y compris les cours et les exercices sur le terrain. [La plupart en ont probablement moins.] Même en deux ans — la période moyenne de rétention d'un milicien — c'est moins de six mois de formation, dont la plus grande partie consiste en cours magistraux plutôt qu'en entraînement pratique sur le terrain.(22:15)

En comparaison, les nations de l'OTAN considèrent généralement une année de service comme le minimum requis en temps de paix pour former un soldat efficace.(22:16)

c) Formation de la force totale

La formation sera plus étroitement intégrée dans le cadre de la force totale, en vue de créer un seul service de formation pour la Force régulière et la Milice. Le Major-général Richard Evraire, ancien Chef, Doctrines et Opérations terrestres, en décrit les principes :

> Dans le cas de l'instruction individuelle, l'accent sera mis sur des tâches essentielles. Pour les sous-officiers subalternes, elle aura pour objet l'acquisition d'une expérience pratique. En ce qui concerne l'entraînement collectif, les manoeuvres auront lieu durant les mois d'été, c'est-à-dire au moment où les réservistes seront les plus nombreux afin d'assurer la participation du plus grand nombre possible.(21:9-10)

On augmentera le nombre de réservistes dans les cours d'instruction de la Force régulière, plus particulièrement en ce qui concerne les sous-officiers et officiers, mais les concentrations d'été demeureront le véhicule principal de l'instruction de la force totale. Comme l'explique le Major-général Evraire :

> Ces manoeuvres [d'été] seront conçues pour favoriser une expérience progressive de commandement et de leadership dans le contexte de la force totale ainsi qu'une meilleure intégration des forces de réserve, qui auront à s'acquitter de tâches opérationnelles présentant un sens et des défis accrus. De 1988 à 1992, les manoeuvres engloberont l'entraînement de groupes-brigades, de détachements et de divisions dans des rôles de défense du territoire et de l'OTAN.(21:10)

Les centres de formation et de soutien de la Milice devront être construits à même les fonds affectés à la préparation et au soutien, et devront être munis d'ensembles d'équipements de groupes de combat pour l'instruction interarmes. Un centre a été ouvert à Meaford, Ontario, mais les plans pour trois autres sont actuellement en suspens. En outre, un plan est actuellement en cours d'élaboration pour la mise sur pied d'un centre d'instruction dans le Nord, probablement à Nanisivik, dans les Territoires du Nord-Ouest. Ce centre, lorsqu'il sera muni des équipements d'hiver de 13 millions $ devant être acquis en 1989-1990, permettra l'instruction pendant toute l'année de la Force régulière et de la Milice partout au Canada.

d) Lacunes de la formation

Les principales carences dont souffre la formation dans la Milice sont le fardeau administratif qui y est relié, ainsi qu'une démarche à temps partiel qui réduit le temps d'instruction, le manque d'équipements pour une formation adéquate, et une trop grande répétition des notions de base avec peu de progression au-delà de ces notions. Un certain nombre de propositions visant à apporter des solutions au problème soulignent la nécessité d'intensifier l'instruction. Le Brigadier-général George Bell (à la retraite), président de l'Institut canadien des études stratégiques, a suggéré que l'on étende le Programme d'emplois d'été des jeunes de manière à fournir une année à temps complet de formation militaire et professionnelle à 10 000 jeunes sans emploi, à condition qu'ils se joignent à la Réserve pendant une certaine période. Un tel programme déboucherait sur un nombre annuel important d'individus formés entrant dans la Réserve, ce qui permettrait l'extension de la base de formation, et qui créerait un bassin de personnel au sein de la société canadienne pour les besoins de la mobilisation.(10:19)

Le Lieutenant-général S.T. McDonald (à la retraite), président de l'Association de l'artillerie royale canadienne, a suggéré la formation d'un Commandement de l'instruction des forces terrestres, qui se chargerait de toutes les activités d'instruction de la Force régulière et de la Réserve. Les recrues seraient envoyées à des centres d'entraînement de base du Commandement de l'instruction des forces terrestres, pour y passer au moins deux semaines de formation de base (et y suivre des cours subséquents), au lieu que cela se fasse au sein de l'unité.(11:17-19) Le Colonel Brian MacDonald, directeur général de l'Institut canadien des études stratégiques, et John Marteinson se rangent du côté de cette opinion, et ajoutent que l'exigence minimale est une instruction opérationnelle de campagne reposant sur des tâches significatives, dans le cadre d'une structure sensée de la Milice. Ils remarquent également que les Forces canadiennes tentent de former des soldats polyvalents plutôt que de se concentrer sur des aptitudes particulières. Cela est peut-être louable dans le cadre de la création d'une force souple, mais augmente énormément la quantité de temps devant être consacrée à chaque individu[5]. Cependant, il a été reconnu que pour centraliser les activités d'instruction des recrues de la Milice, il faudrait que les personnes concernées aient assez de temps libre et il serait nécessaire d'assurer leur transport à des centres qui seraient très éloignés de leurs unités.

Le Comité recommande que le ministère de la Défense nationale étudie les mesures à prendre pour améliorer la qualité de l'instruction de la Milice en général, et des recrues en particulier. Le Comité exprime ses préoccupations à l'égard du fait qu'il sera peut-être difficile de mettre en oeuvre le principe de force totale si ce dernier entraîne une augmentation importante des temps d'instruction des individus. Le Comité recommande que les Forces canadiennes concentrent sur des aptitudes particulières leurs efforts d'instruction de la Milice, compte tenu surtout du fait que l'on s'attend à une augmentation de la demande pour des miliciens spécialistes compétents dans toute structure future des forces terrestres.

---

5. *Les Délibérations*, 17 mai 1988, pp. 22:8, 22:19-22. Voir également *The White Paper, The Army Reserve, and Army Reform 1987-2002*, Brian S. MacDonald, Canadian Defence Quarterly, printemps 1988, pp. 9-12.

Chapter V

THE RESERVES

Historically, the Reserves have formed the backbone of the Canadian Forces. Indeed, before 1939, the Regular Force never numbered more than 4,000 all ranks, except during the First World War. Yet the Militia reached 86,000 in 1938, its highest peacetime strength. Following the Second World War, the advent of nuclear weapons led to an emphasis on in-place forces as a war was expected to be over in days, if not hours, with a corresponding loss of interest in the Reserves. In the period 1946 to 1951, the active force became larger than the Reserves for the first time. Since then, the Reserves have continued to decline in numbers through several reorganizations.

Components of the Reserves

Currently there are four basic components which together are called the Reserves: the Primary Reserves, the Supplementary Reserves, the Rangers, and the Cadet Instructors List. At present, the Primary Reserves have a funded strength of 24,043, of which 17,144 are Militia, 3,760 are Naval Reservists, 1,150 are Air Reservists, 1,706 are with the Communications Reserve, and 283 are in the national infrastructure. The Primary Reserves provide 21% of the strength of the Canadian Forces. This proportion is quite out of line with other developed nations, which tend to have at least as many reservists as regulars. Some examples are provided in Figure 1.

In the light of a revised estimate that a conventional war in Europe could be protracted, the government undertook, as one of the pillars of its defence policy in the 1987 Defence White Paper, greatly to expand the Reserves, particularly the Primary and Supplementary components.[1] This chapter will focus on the land force component of the Reserves, the Militia.

a) Primary Reserves

The Primary Reserves are the most numerous element of the Reserves and the Militia — the legal name for the Army Reserves in Canada — the most numerous element of the Primary Reserves. While their paid strengths have already been detailed, their actual strengths exceed those in most cases. For example, in 1987, when the funded strength of the Militia was 15,500, it actually averaged a strength of 19,220, or 24% above the paid ceiling. Brigadier-General Beaudry, then Director General of Reserves and Cadets, explained:

---

1. Department of National Defence, *Challenge and Commitment: A Defence Policy for Canada*, (Ottawa: Supply and Services Canada, 1987) pp. 65-66.

Chapitre V

LA RÉSERVE

Tout au long de l'histoire du Canada, la Réserve a représenté l'épine dorsale des Forces canadiennes, En effet, avant 1939, la Force régulière n'a jamais compté plus de 4 000 hommes, tous grades compris, sauf pendant la Première Guerre mondiale. Malgré cela, la Milice comprenait 86 000 hommes en 1938, soit ses effectifs les plus élevés en temps de paix. Après la Seconde Guerre mondiale, l'émergence des armements nucléaires a fait que l'on a plutôt mis l'accent sur des forces maintenues en permanence sur le théâtre d'opérations, car on croyait que la guerre serait terminée en quelques jours, sinon en quelques heures; dès lors, on a manifesté de moins en moins d'intérêt envers la Réserve. De 1946 à 1951, les effectifs de la Force régulière dépassaient pour la première fois ceux de la Réserve. Depuis, la Réserve a subi un déclin constant suite à plusieurs restructurations.

Éléments de la Réserve

À l'heure actuelle, il existe quatre éléments qui, ensemble, forment ce que l'on appelle la Réserve : la Première réserve, la Réserve supplémentaire, les Rangers, et le Cadre des instructeurs de cadets. La Première réserve dispose présentent de 24 043 réservistes rémunérés, dont 17 144 appartiennent à la Milice, 3 760 sont des réservistes navals, 1 150 sont des réservistes de l'air, 1 706 sont des réservistes des transmissions, et 283 font partie de l'infrastructure nationale. La Première réserve fournit 21 p. 100 des effectifs des Forces canadiennes. Cette proportion est de loin inférieure à celle des autres nations développées, qui tendent à avoir au moins autant de réservistes que de membres réguliers. La Figure I illustre cette situation.

À la lumière d'une estimation révisée selon laquelle une guerre conventionnelle en Europe pourrait durer longtemps, le gouvernement a entrepris, en en faisant l'un des piliers de sa politique énoncée dans le Livre blanc sur la Défense de 1987, d'augmenter considérablement la Réserve, plus particulièrement la Première réserve et la Réserve supplémentaire[1]. Le présent chapitre porte sur l'élément terre de la Réserve, soit la Milice.

a) Première réserve

La Première réserve représente l'élément de la Réserve doté du plus grand nombre d'effectifs et la Milice, le nom légal de la Réserve de l'armée au Canada,

---

1. *Défis et engagements : Une politique de défense pour le Canada*, ministère de la Défense nationale (Approvisionnements et Services Canada, 1987), pp. 66.

FIGURE 1

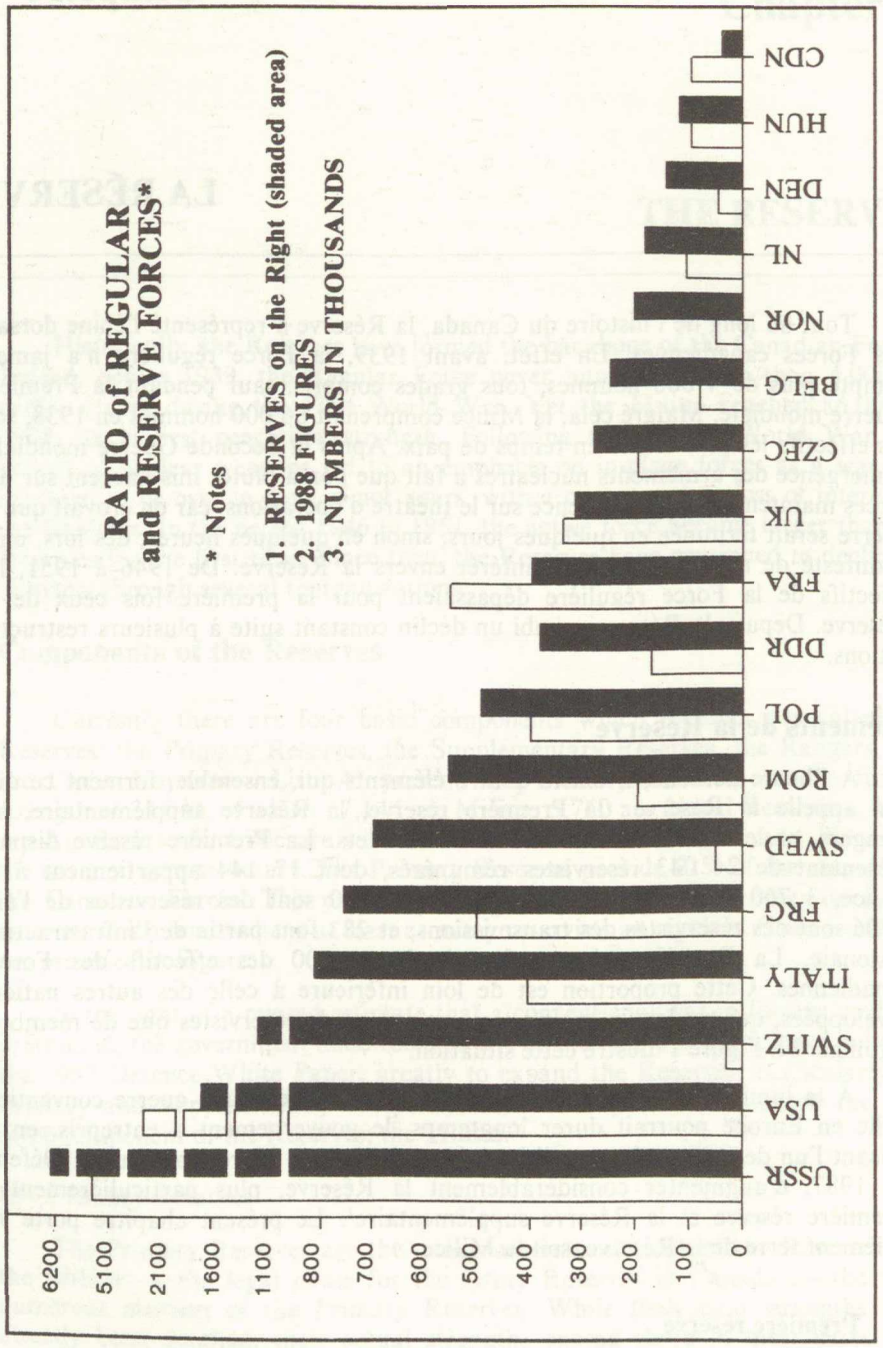
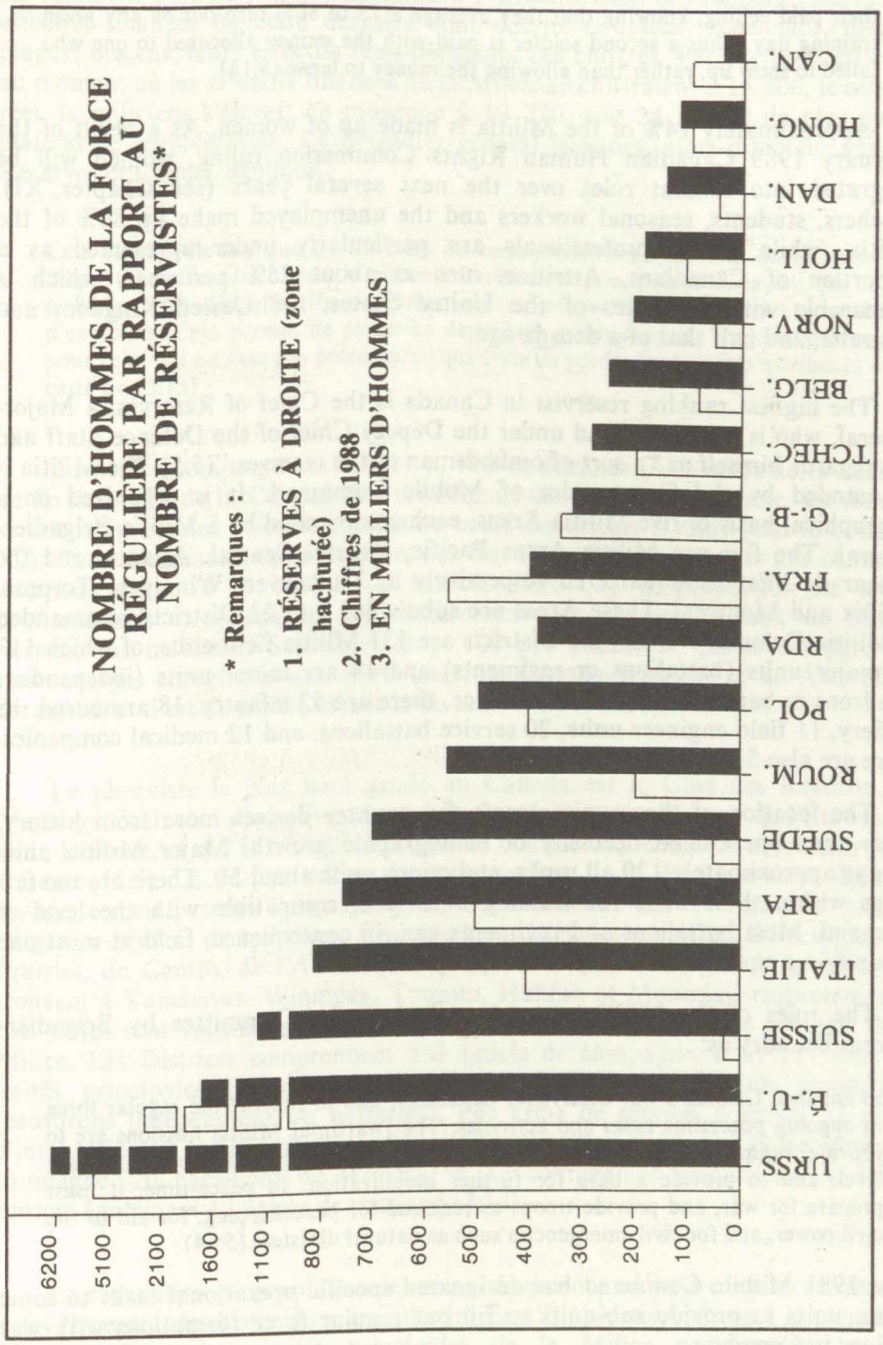

RATIO of REGULAR and RESERVE FORCES*
* Notes
1. RESERVES on the Right (shaded area)
2. 1988 FIGURES
3. NUMBERS IN THOUSANDS
6200
5100
2100
1600
1100
800
700
600
500
400
300
200
100
0
USSR
USA
SWITZ
ITALY
FRG
SWED
ROM
POL
DDR
FRA
UK
CZEC
BELG
NOR
NL
DEN
HUN
CDN

FIGURE 1


NOMBRE D'HOMMES DE LA FORCE RÉGULIÈRE PAR RAPPORT AU NOMBRE DE RÉSERVISTES*
* Remarques :
1. RÉSERVES À DROITE (zone hachurée)
2. Chiffres de 1988
3. EN MILLIERS D'HOMMES
URSS
É.-U.
SUISSE
ITALIE
RFA
SUÈDE
ROUM.
POL.
RDA
FRA.
G.-B.
TCHEC.
BELG.
NORV.
HOLL.
DAN.
HONG.
CAN.
6200
5100
2100
1600
1100
800
700
600
500
400
300
200
100
0

> This is done by unit commanders over-recruiting by an average of 20% above their paid ceiling, knowing that they average a 75 to 80% turn-out on any given training day. Thus a second soldier is paid with the money allocated to one who failed to show up, rather than allowing the money to lapse.(5:15)

Approximately 14% of the Militia is made up of women. As a result of the February 1989 Canadian Human Rights Commission ruling, women will be integrated into combat roles over the next several years (see Chapter XI). Teachers, students, seasonal workers and the unemployed make up 80% of the Militia, while young professionals are particularly under-represented as a proportion of Canadians. Attrition runs at about 25% per year, which is comparable with the rates of the United States, the United Kingdom and Australia, and half that of a decade ago.

The highest ranking reservist in Canada is the Chief of Reserves, a Major-General, who is a branch head under the Deputy Chief of the Defence Staff and who regards himself as "a sort of ombudsman of the reserves."(5:5) The Militia is commanded by the Commander of Mobile Command. It is organized on a geographical basis of five Militia Areas, each commanded by a Militia Brigadier-General. The five are Militia Areas Pacific, Prairie, Central, Atlantic and the Secteur de l'Est headquartered respectively at Vancouver, Winnipeg, Toronto, Halifax and Montreal. These Areas are subdivided into 22 Districts commanded by Militia Colonels. Within the Districts are 131 Militia field units, of which 117 are major units (battalions or regiments) and 14 are minor units (independent squadrons or batteries). By arm of service, there are 52 infantry, 18 armoured, 18 artillery, 11 field engineer units, 20 service battalions, and 12 medical companies. There are also 52 Militia bands.(5:14)

The location of these units across the country derives more from history, rather than operational necessity or demographic growth. Major Militia units average approximately 120 all ranks, and minor units about 50. There are too few troops within these units for training at a level compatible with the level of command. Most battalions and regiments can, in consequence, field at most one sub-unit — a squadron, battery or company.

The roles of the Militia were described to the Committee by Brigadier-General Beaudry as:

> to enhance Canada's war deterrence capability, and to support the regular force in ongoing peacetime tasks and activities. The [wartime] Militia missions are to provide augmentation and sustainment troops at individual, sub-unit and unit level, and to provide a base for further mobilization. In peace-time, it must prepare for war, and provide troops as required for peacekeeping, for aid to the civil power, and for civil emergencies such as natural disasters.(5:14)

Since 1981 Mobile Command has designated specific operational tasks to some Militia units to provide sub-units to fill out regular force formations with war missions in Canada.

The Primary Reserves account for some 4.2% of the 1989/90 defence budget while providing 21% of the military manpower. This suggests that reservists would be a cost effective means of enhancing military forces, notwithstanding plans to increase Reserve pay and the additional training and equipment that reservists

est l'élément doté du plus grand nombre d'effectifs dans la Première réserve. Les effectifs financés de cette dernière sont décrits ci-dessus; cependant, dans la plupart des cas, leurs effectifs réels dépassent ces chiffres. Par exemple, en 1987, au moment où les effectifs financés de la Milice se chiffraient à 15 500, le nombre réel de miliciens s'élevait en moyenne à 19 220, soit 24 p. 100 de plus que le plafond de rémunération. Le Brigadier-général Beaudry, alors directeur général, Réserves et Cadets, explique :

> Cela résulte du fait que les officiers de commandement recrutent en moyenne 20 p. 100 d'effectifs en plus du plafond de rémunération, puisqu'ils savent que 75 à 80 p. 100 des effectifs se présentent en moyenne pour chaque journée d'exercices. Cela permet de payer un deuxième soldat avec les sommes prévues pour celui qui ne s'est pas présenté, ce qui évite de perdre les sommes attribuées à cette fin.(5:15)

La Milice comprend environ 14 p. 100 de femmes. À la suite de la décision de février 1989 de la Commission canadienne des droits de l'homme, les femmes seront intégrées aux rôles de combat au cours des années à venir (voir le Chapitre XI). Des enseignants, des étudiants, des travailleurs saisonniers et des chômeurs comptent pour 80 p. 100 de la Milice, alors que la proportion de jeunes professionnels canadiens est particulièrement peu élevée. Le taux de départs normaux se maintient à environ 25 p. 100 par année, ce qui se compare aux pourcentages enregistrés aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en Australie à cet égard, et il est de moitié inférieur au taux d'il y a dix ans.

Le réserviste le plus haut gradé au Canada est le Chef des Réserves, un Major-général, chef d'une direction générale relevant du vice-chef de l'État-major de la Défense, et qui se considère lui-même comme une «sorte de médiateur de la Réserve».(5:5) La Milice relève du commandant de la Force mobile. Elle est divisée en cinq zones géographiques, dont chacune est commandée par un Brigadier-général de la Milice. Ces cinq zones sont les secteurs du Pacifique, des Prairies, du Centre, de l'Atlantique, et de l'Est, dont les quartiers généraux se trouvent à Vancouver, Winnipeg, Toronto, Halifax et Montréal, respectivement. Ces zones sont sous-divisées en 22 districts commandés par des colonels de la Milice. Les Districts comprennent 131 unités de campagne, dont 117 sont des unités principales (bataillons ou régiments) et 14, des unités secondaires (escadrons indépendants ou batteries). Par arme de service, il existe 52 unités d'infanterie, 18 unités blindées, 18 unités d'artillerie, 11 unités de génie de campagne, 20 bataillons de services, et 12 compagnies médicales. La Milice compte également 12 unités de musique.(5:14)

La répartition géographique de ces unités partout au pays est plus attribuable à des circonstances historiques qu'à des impératifs opérationnels ou à la croissance démographique. Les unités principales de la Milice comprennent environ 120 hommes de tous grades, et les unités secondaires, environ 50 hommes. Ces unités comprennent un nombre trop peu élevé de troupes pour des formations aussi complètes qu'au niveau du commandement. Par conséquent, la plupart des bataillons et régiments ne peuvent mettre en campagne qu'une seule sous-unité au plus, soit un escadron, une batterie ou une compagnie.

will require under the Total Force Concept. Total Militia expenditures for 1989/90 are estimated at $335 million, of which $143 million is pay, rations and clothing, $50 million is Regular Support Staff pay and aircraft support, $93 million is the assigned cost of base facilities, and $50 million is capital.

b) Communications Reserve

While not part of the Militia, the Communications Reserve is predominantly a land force organization, in operation if not in role. The actual strength of the Communications Reserve is approximately the same as its funded level of 1,706. The Communications Reserve is already organized as a Total Force, with the 21 Reserve units reporting to their regional Regular Force Communications Group headquarters. Their role is to provide augmentation personnel to Regular Force Communications units.

c) Supplementary Reserve

The current Supplementary Reserve consists of a list of some 20,400 names and addresses of retired or released servicemen and women who were members of the Primary Reserve or the Regular Force. In theory, they are contacted once a year to confirm their address and availability, up to the age of 65. They are under no obligation to train or be associated with Primary Reserve units. The lists have not been kept up to date and not all individuals have been contacted annually. In the initial report of this Committee, *Manpower in Canada's Armed Forces*, which was published in January 1982, it was stated rather earnestly that the Department of National Defence "is now aiming to revitalize the Supplementary Reserve..." Almost eight years later, the Committee has learned that virtually nothing has been done to establish an up-to-date list. If an effective system of computerized tracking proposed by the Department of National Defence is not soon put in place, the charade should end and the Supplementary Reserve should simply be disbanded.

d) The Rangers

The third component of the Reserves is the Canadian Rangers. The Rangers' role is to provide a military presence in the sparsely settled northern, coastal and isolated areas of Canada which cannot conveniently or economically be provided by other components of the Canadian Forces.

Seven hundred and eleven Rangers in 37 patrols are under Northern Region headquarters, and another 870 organized in platoons and companies are under Maritime Command on the east coast. Half the Rangers are aboriginal Canadians. The Rangers are provided with a minimum of training and are issued a red cap and armband embroidered with the Rangers' logo, a .303 Lee Enfield rifle, and an annual supply of 200 rounds of ammunition.

The White Paper expressed an intention to expand the Rangers somewhat and improve their equipment. By 1995, the Northern Region Rangers are to be increased to 1,000 personnel with the formation of 13-15 new patrols. This may prove challenging as the number of younger people skilled in Arctic fieldcraft is declining in the north. New equipment will probably include more clothing and tenting gear, a new type of rifle, and communications equipment.

Le Brigadier-général Beaudry décrit comme suit au Comité les rôles de la Milice :

> [...] renforcer le pouvoir de dissuasion du Canada, et ... appuyer les forces régulières dans les tâches et activités qui leur incombent en temps de paix. La Milice a pour mission de fournir des troupes de soutien et de complément au niveau des unités et des sous-unités, et d'offrir une base à toute campagne de mobilisation. En temps de paix, elle doit préparer à la guerre et fournir les troupes de maintien de la paix pour venir à l'aide du pouvoir civil et pour intervenir dans les situations de crise civiles, par exemple, en cas de catastrophe naturelle.(5:13-14)

Depuis 1981, le Commandement de la Force mobile affecte certaines unités de la Milice à des tâches opérationnelles précises, en vue de permettre à ces dernières de fournir des sous-unités qui rempliront des missions de guerre au Canada dans des formations d'unités régulières.

La Première réserve compte pour quelque 4,2 p. 100 du budget de défense de 1989-1990, et fournit 21 p. 100 du personnel militaire. Ce qui semble signifier que la Réserve pourrait se révéler être un moyen rentable d'augmenter les effectifs des forces armées, malgré les plans prévus pour accroître le salaire des réservistes, améliorer leurs équipements et leur fournir la formation supplémentaire qui sera nécessaire dans le cadre du principe de force totale. On estime à 335 millions $ les dépenses totales de la Milice pour 1989-1990, dont 143 millions $ pour les salaires, les rations et l'habillement, 50 millions $ pour les salaires du personnel de soutien de la Force régulière et le soutien des aéronefs, 93 millions $ pour le coût des installations des bases, et 50 millions $ pour les dépenses en immobilisations.

b) Réserve des communications

Bien qu'elle ne fasse pas partie de la Milice, la Réserve des communications est essentiellement une formation des forces terrestres, sur le plan opérationnel sinon hiérarchique. Les effectifs réels de la Réserve des communications sont à peu près identiques à son plafond de rémunération, soit 1 706 hommes. La Réserve des communications est déjà structurée comme une force totale, les 21 unités qui la composent relevant du quartier général des Communications de la Force régulière de leur région. Leur rôle consiste à fournir du personnel de complément aux unités des Communications de la Force régulière.

c) Réserve supplémentaire

La liste actuelle de la Réserve supplémentaire comporte les noms et adresses de quelque 20 400 anciens membres de la Première réserve ou de la Force régulière qui ont été libérés ou qui sont à la retraite. En théorie, on les appelle une fois l'an pour confirmer leur adresse et leur disponibilité, jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 65 ans. Ils ne sont aucunement obligés de s'entraîner ou de s'associer aux unités de la Première réserve. Cette liste n'a pas été tenue à jour et on n'a pas contacté toutes les personnes chaque année. Dans le premier rapport du présent Comité, intitulé *Les Effectifs des Forces armées canadiennes*, publié en janvier 1982, il est énoncé très clairement que le ministère de la Défense nationale cherche maintenant à réactiver la Réserve. Presque huit ans plus tard, le Comité a

e) Cadet Instructors List

The last component of the Reserves is the Cadet Instructors List. It is the largest officer branch in the Canadian Forces totalling 5,370 instructors. Of these, 1,728 support the Army Cadet movement, along with 1,084 civilian instructors. They provide the command structure for the Sea, Air and Army Cadets. They are part-time officers authorized a maximum of 30 days pay per year.

The Army Cadets

The Army Cadets are a separate organization from the Canadian Forces under the umbrella of the Army Cadet League which is supported by private associations, the general public and the Department of National Defence. Lieutenant-General J. Quinn (retired), Colonel Commandant of the Royal Canadian Army Cadets, described its aims:

> First, to develop in youth the attributes of good citizenship and leadership; second, to promote physical fitness; and third, to stimulate the interest of youth in the armed forces.(9:8)

In 1987 there were 23,400 Army Cadets in Canada, out of a maximum authorized strength of 28,000, organized in 444 Cadet Corps including two Corps in in Lahr, West Germany.[2] There are Corps in all provinces and both territories, each with its own chartered league organization semi-autonomous from the national Army Cadet League. There is a small Directorate of Cadets at National Defence headquarters and a regular force officer responsible for the supervision of cadets in each province. The provincial leagues are established as non-profit charitable organizations and raise funds to augment the Department of National Defence financial support. Each Corps has a local sponsoring body responsible for financing the Corps and ensuring that it is properly managed. Forty-one per cent of the sponsors are branches of the Royal Canadian Legion, and 18% are sponsored by schools. All cadet corps are affiliated at the local level with a Force Mobile Command unit, mainly Militia, which assists in the provision of instructors and facilities and provides the cadets with a regimental link to Canadian military history.

Training is implemented through the "Star Program," a progression of four levels of achievement consisting of mandatory subjects such as drill, map-reading, and weapons training, and optional subjects such as arts and crafts, communications, and photography. Training is conducted at the local headquarters from September to June and is continued at annual summer camps. In addition, cadets can take part in advanced courses and a wide variety of exchanges with NATO allies as well as in public events such as the Edinburgh Military Tattoo.

Over the past four years, the Army Cadets' strength has decreased by 2,000. The problem is partly demographic, but there is also a need to ensure that

---

2. *Proceedings*, 24 November 1987, pp. 9A:1-10 for a breakdown of numbers by region and affiliated Militia or Regular Force unit.

découvert que presque rien n'a été entrepris pour dresser une liste à jour. Si le système informatisé de suivi proposé par le ministère de la Défense nationale n'est pas bientôt mis en oeuvre, cette comédie devrait cesser et il faudrait tout simplement dissoudre la Réserve supplémentaire.

d) Les Rangers

Les Canadian Rangers constituent le troisième élément de la Réserve. Le rôle des Rangers est d'assurer une présence militaire dans les secteurs isolés et peu peuplés du Nord et des régions côtières canadiennes, présence qui ne peut être assurée de manière commode ou économique par les autres éléments des Forces canadiennes.

Le quartier général de la région Nord commande 711 Rangers formant 37 patrouilles, et le Commandement maritime sur la côte Est en commande 870, structurés en pelotons et en compagnies. Les Rangers sont pour la moitié des autochtones du Canada. On leur donne un minimum d'entraînement, une casquette et un brassard rouge sur lesquels figure le logo des Rangers, un fusil Lee Enfield 303 et 200 balles par année.

Le Livre blanc fait état de l'intention du gouvernement d'augmenter les effectifs des Rangers et d'améliorer leur équipement. En 1995, le nombre de Rangers de la Région du Nord devra passer à 1 000, avec la formation de 13 à 15 nouvelles patrouilles. Cela se révélera peut-être difficile, car le nombre de personnes qui connaissent bien l'Arctique diminue dans le Nord. Les nouveaux équipements prévus comprendront probablement de nouveaux vêtements et de nouvelles tentes, un nouveau type de fusil et des équipements de communications.

e) Cadre des instructeurs de cadets

Le dernier élément de la Réserve est le Cadre des instructeurs des cadets. Il s'agit de la structure des Forces canadiennes qui comprend le plus d'officiers, soit 5 370 instructeurs; 1 728 sont chargés de former les cadets de l'armée, et 1 084 sont des instructeurs civils. Ils commandent les cadets de l'air, de l'armée et de la marine. Il s'agit d'officiers à temps partiel, qui ont droit à un salaire de 30 jours au plus par année.

Les cadets de l'armée

Les cadets de l'armée sont un organisme qui ne fait pas partie des Forces canadiennes, mais qui relève de la Ligue des cadets de l'armée, elle-même soutenue par des organismes privés, le grand public et le ministère de la Défense nationale. Le Lieutenant-général J. Quinn (à la retraite), colonel commandant, les Cadets Royaux de l'armée canadienne, décrit leurs objectifs :

> [...] premièrement, inculquer aux jeunes le sens du civisme et les qualités de chef; deuxièmement, améliorer leur forme physique; et troisièmement, stimuler l'intérêt des jeunes dans les Forces armées.(9:8)

training programme(s) move with the times and take into account the needs of today's youth. There are also not enough facilities to accommodate all cadets at summer camp, which is disillusioning. In addition, the cadet budget at the Department of National Defence has not increased in line with inflation for several years and the Department of National Defence budgetary constraints have forced bases and Force Mobile Command units to be less generous with their facilities. This further limits the numbers able to attend camps and exacerbates the loss of members. The Militia expansion plans are expected to put additional pressure on recruiting and armouries' facilities, though cadet corps currently in armouries will be maintained in them.

The cadet movement offers the Department of National Defence a potential source of recruits and a higher profile for the military in Canadian society. While its purpose is not to encourage recruiting, it has in fact produced 24.5% of Canadian Forces recruits over the last 10 years.(9:20-21) The cadet movement also increases the Department of National Defence's contacts with civilians across the country and provides a visible reminder of the Department's presence.

The Committee notes the benefit provided to Canada as a whole, and the Department of National Defence in particular, by the Army Cadet League, by helping to promote qualities of good citizenship and maintain a military presence in Canadian society. The Committee therefore recommends that the Department of National Defence as a minimum: a) increase the budget for cadets in line with inflation and b) assure the various cadet groups of training facilities across the country on a regular basis.

The Committee further recommends that school boards, particularly those in urban centres which have demonstrated significant lack of enthusiasm, be encouraged to take a more positive attitude toward the cadet movement. The Cadet Leagues should seek to increase the involvement of school boards in the cadet movement.

White Paper and Budget Plans

Perhaps no element of the Canadian Forces was as radically affected by the 1987 Defence White Paper as the Reserves. The White Paper stated:

> If the Reserve Force is to be used fully and effectively, the distinction between Regular and Reserve personnel must be greatly reduced. Their responsibilities must be integrated into a Total Force Concept. For example, a unit responding to an emergency could be manned by a mix of Regulars and Reservists. The proper ratio for a specific commitment would be determined by the type of unit, the reaction time and the skills needed. If we are to rely to a great degree on the Reserves to augment the Regular Force, the size of the Reserves will have to be significantly increased and their training and equipment substantially improved....As a result, Reserve strength will increase to about 90,000.[3]

---

[3] Department of National Defence, *Challenge and Commitment, A Defence Policy for Canada, op. cit.*, pp. 65-66.

En 1987, il y avait 23 400 cadets de l'armée au Canada, pour un plafond de rémunération total de 28 000 membres, répartis en 444 Corps de cadets, dont deux corps à Lahr, en Allemagne de l'Ouest[2]. Il existe des corps de cadets dans toutes les provinces et dans les deux territoires, chacun d'eux étant doté de sa propre structure de ligue à charte partiellement autonome par rapport à la Ligue nationale des cadets de l'armée. Le ministère de la Défense nationale comprend une petite direction générale des Cadets, et un officier de la Force régulière est responsable de la supervision des Cadets de chaque province. Les ligues provinciales sont établies en tant qu'organismes charitables sans but lucratif et elles recueillent des fonds qui viennent s'ajouter au soutien financier fourni par le ministère de la Défense nationale. Chaque Corps est parrainé par un organisme qui le finance et qui veille à ce qu'il soit bien administré. Ces commanditaires sont des divisions de la Royal Canadian Legion à 41 p. 100, et des écoles à 18 p. 100. Tous les Corps de cadets sont affiliés à une unité locale du Commandement de la Force mobile, surtout de la Milice, qui fournit aux cadets des instructeurs, des installations, et qui leur fournit un lien qui les relie, au niveau du régiment, à l'histoire militaire du Canada.

L'instruction des Cadets se fait par l'intermédiaire du programme "Star", d'une durée de quatre ans, et qui comprend des sujets obligatoires tels les exercices militaires, la lecture de cartes, le maniement d'armes, ainsi que des sujets optionnels, tels des cours d'artisanat, de communications et de photographie. L'instruction a lieu au quartier général local de septembre à juin et se poursuit dans des camps d'été annuels. En outre, les cadets peuvent suivre des cours avancés et participer à une grande variété d'échanges avec les alliés de l'OTAN, ainsi qu'à des événements publics, tels que le Tattoo militaire d'Edimbourg.

Au cours des quatre dernières années, les effectifs des cadets de l'armée ont été réduits de 2 000 membres. Le problème est en partie démographique, mais il faut également faire en sorte que les programmes de formation évoluent avec le temps et qu'ils tiennent compte des besoins de la jeunesse contemporaine. Les installations des camps d'été sont insuffisantes pour accommoder tous les cadets, ce qui est source de désillusionnement. En outre, cela fait maintenant plusieurs années que le budget des cadets du ministère de la Défense nationale ne s'accroît pas au même rythme que le taux d'inflation, et les restrictions budgétaires en vigueur ont forcé les bases et les unités du Commandement de la Force mobile à être plus avares de leurs installations. Vu cette situation, les camps pourront accueillir de moins en moins de cadets, ce qui contribuera à l'augmentation du nombre de cadets qui quitteront les rangs. On s'attend à ce que les plans d'expansion de la Milice contribuent à accroître la demande d'installations de recrutement et de salles d'entraînement, bien que les corps de cadets actuellement postés dans ces dernières y demeureront.

Le mouvement des cadets offre au ministère de la Défense nationale une source potentielle de recrues, ainsi que l'occasion pour les militaires de rehausser leur image au sein de la société canadienne. Bien que ce mouvement ne joue pas le rôle de bassin de recrutement, 24,5 p. 100 des recrues des Forces canadiennes au

2. *Les Délibérations*, 24 novembre 1987, pp. 9A:1-10, pour le recensement par région et par affiliation aux unités de la Milice ou de la force régulière.

Of these 90,000 under the Army 2002 plans, 65,000 were to be Primary Reservists and 25,000 Supplementary Ready Reservists. The Militia would have grown by annual increments to 50,838, nearly triple its present strength, and 7,085 Supplementary Ready Reservists would be earmarked for Mobile Command. As a result of the 1989-90 budget cuts, the Reserves will not achieve these levels. The Militia expects to be at least 10,000 reservists below the target by 2002.

Even so, the most significant change at the unit level in the Militia will be the increase in numbers. Battalions may have as many as 400 personnel, a considerable increase on present authorized strengths of 250 and paid strengths of 120. Several witnesses testified about the need to increase Regular Support Staff support in Militia units to at least 10 per cent of their strength in order to train and administer the units effectively.(4:10, 13, 10:7) Present plans for a modest decrease in the Regular Force ensure that this will not be achieved.

At higher levels, Militia and Regular Force regional organizations will become closely integrated. The present five Militia Areas will be reduced to four and the 22 Districts to 15. While the primary wartime role for the Militia will remain the provision of augmentation and readiness troops, all Militia units are to receive specific wartime tasks. A fourth brigade group will be formed in Canada with a high proportion of reservists. Reservists will still be tasked to the brigade groups in Europe, the Defence of Canada Task Force, military vital points protection, and infrastructure. Peacetime roles of the Militia will remain unchanged.

The White Paper indicates that the Supplementary Reserve will also be revitalized. In order to achieve this, it will be divided into two parts: the Supplementary Ready Reserve and Supplementary Holding Reserve. This structure is targeted to be in place by 1992.(20:37) The Supplementary Ready Reserve will consist of a list of 25,000 individuals who have left the Canadian Forces in the preceding five years — during which time they are expected to retain their military skills — and for whom there is a position in the army structure. The Supplementary Ready Reservists will be provided with a uniform, a specific wartime task, and will have to report to some local military organization once a year, when they will receive a $300 bonus. Upon reporting, each reservist's state of health, documentation and uniform will be confirmed as well as each one's knowledge of where he or she would be employed in wartime.(21:25) The annual bonus and human contact are expected to ensure a much higher level of readiness in the Supplementary Ready Reserve than in the Supplementary Reserves of the past.

The Supplementary Holding Reserve will simply be a list of names and addresses of former Canadian Forces members who have been out of the service more than five years, or who's skills are not immediately needed in the army structure. They will be contacted once a year to confirm their address. The Committee was repeatedly assured by the Department of National Defence officials that the Supplementary Reserves, along with the Primary Reserves, will be satisfactorily tracked by the computerized Reserve Force Management Information System which, when it is completed by 1992, will provide the information necessary to mobilize all reservist personnel rapidly in an emergency.(21:29-30; 2:23; 20:36-37)

cours des dix dernières années ont d'abord été cadets. Le mouvement des cadets accroît également les contacts entre le ministère de la Défense nationale et les civils partout au pays, et il constitue un rappel visible de l'existence du Ministère.

Le Comité souligne les avantages que retirent le Canada en général, et le ministère de la Défense nationale en particulier, de la Ligue des cadets de l'armée, qui contribue à la promotion du sens civique et au maintien d'une présence militaire au Canada. Par conséquent, le Comité recommande que le ministère de la Défense nationale considère comme un minimum absolu : a) l'accroissement du budget des cadets pour contrer les effets de l'inflation; et b) la fourniture d'installations régulières de formation aux divers groupements de cadets partout au pays.

Le Comité recommande en outre que l'on incite les commissions scolaires à adopter une attitude plus positive face au mouvement des cadets, plus particulièrement celles qui sont situées dans les centres urbains où l'on fait preuve d'un manque considérable d'enthousiasme. Les Ligues de cadets devraient chercher à accroître le niveau de participation des commissions scolaires au mouvement des cadets.

Livre blanc et plans budgétaires

Aucun élément des Forces canadiennes n'a peut-être été aussi radicalement touché par le Livre blanc de la Défense de 1987 que la Réserve. Le Livre blanc déclare :

> Pour employer efficacement toutes les ressources de la Réserve, il faut faire en sorte que la distinction qui s'est établie entre le personnel de la Force régulière et celui de la Réserve soit considérablement réduite. Les obligations de ces deux groupes doivent être fusionnées suivant le principe de la "force totale". Ainsi, une unité chargée d'intervenir en cas d'urgence pourrait compter à la fois des membres de la Force régulière et des réservistes, peu importe la proportion relative des représentants de ces deux éléments; la proportion requise pour respecter un engagement donné varierait selon le genre d'unité, le délai de réaction souhaité et les compétences à mettre en oeuvre. Si nous voulons davantage faire appel à la Réserve pour élargir le cadre de la Force régulière, nous devrons augmenter largement les effectifs de la Réserve et doter cette dernière de services d'instruction nettement supérieurs et d'un équipement beaucoup plus perfectionné... Par conséquent, les effectifs de cette dernière seront portés à environ 90 000 membres[3].

De ces 90 000 hommes prévus par le plan Armée 2002, 65 000 auraient été affectés à la Première réserve, et 25 000 à la Réserve supplémentaire disponible. Les effectifs de la Milice se seraient accrus annuellement pour atteindre 50 838 hommes, ce qui représente le triple de ses effectifs actuels; en outre, 7 085 réservistes disponibles supplémentaires auraient été tenus à la disposition du

---

3. *Défis et engagement : Une politique de défense pour le Canada*, ministère de la Défense nationale (Approvisionnements et Services Canada, 1987), pp. 65-66.

Militia Equipment

The White Paper also contains a commitment to improve Militia equipment which has been in chronically short supply. Policy Directive P26, issued in January 1978, stated that the Reserves be included in all Department of National Defence purchases. This had been followed to the extent that the Militia has received a share of new acquisitions such as jeeps, trucks, small arms, and artillery computers. But the quantities have had less to do with operational requirements and more with the availability of funds once Regular Force requirements were satisfied.(5:28) The Defence White Paper clearly stated the government's firm intention to increase Reserve equipment substantially both in quantity and quality. Major-General Evraire outlined the principles:

> The first is that there will be a totally integrated acquisition plan to meet specific operational needs without any difference being made between regular and reserve components. The second is that equipment distribution will be directed towards the operational and training requirements of the total force.(21:7)

In this context, some 46% of the pre-1989 budget, 15-year army capital programme was intended for the Militia.

The situation following the budget cuts is not yet clear. Much of this equipment was to be kept in four Militia training and support centres — the first opened in 1989 — which would provide fully equipped combined arms training up to combat team level. Following the budget cuts, the other three Militia training and support centres have been put on hold. In spite of assurances in the 1988 Defence Update to the White Paper that the Department of National Defence's aim "...is to provide new materiel in sufficient quantities to equip the Total Force — both Regular and Reserve,"[4] it is evident that this does not involve a full-scale equipping of the Reserves to Regular Force levels. C.R. Nixon suggested that 50,000 Reserves without equipment were "pretty useless," but pointed out that fully equipping them would be extremely expensive.(23:8)

In view of the 1989-90 budget cuts, the Committee remains sceptical of assurances that this time the Militia will be adequately equipped. A number of witnesses were asked to express an opinion on the value of a separate budget for the Reserves, the case being that it would prevent scrimping on Reserve funding to meet other requirements. The then Chief of Reserves, Major-General R. Lewis, an accountant by profession, worried "about the gymnastics one would go through" to identify a separate budget and predicted that it would lead to further territorial battles in the defence budgeting process.(5:28) C.R. Nixon also was concerned that it would be against the Total Force spirit and concept which is seeking to reduce the differences between the Regular Force and Reserves, not accentuate them.(23:18) The Committee appreciates the potential benefits that the Total Force Concept would confer on the Reserves which would effectively nullify the need for a separate budget. Accordingly, the Committee will withhold judgement. Nevertheless, bearing in mind unfulfilled promises in the past and the high expectations raised by the 1987 Defence White Paper:

---

4. Department of National Defence, *Defence Update 1988-89*, (Ottawa: Supply and Services Canada, 1988), p.18.

Commandement de la Force mobile. Toutefois, à cause des restrictions budgétaires de 1989-1990, la Réserve ne sera pas en mesure d'atteindre ces objectifs. La Milice s'attend à avoir au moins 10 000 réservistes de moins que prévu en 2002.

Malgré cela, le changement le plus important pour la Milice sera l'augmentation des effectifs au niveau des unités. Les bataillons pourront comprendre jusqu'à 400 hommes, ce qui représente une augmentation considérable des effectifs autorisés à l'heure actuelle, soit 250 hommes, et du plafond de rémunération, soit 120 hommes. Plusieurs témoins ont affirmé la nécessité d'accroître de 10 p. 100 au moins les effectifs du personnel de soutien de la Force régulière des unités de la Milice, de manière à assurer l'instruction et la gestion efficaces des unités.(4:10, 13, 10:17) Les plans actuels prévoient une réduction modeste de la Force régulière, ce qui signifie que cet objectif ne sera pas atteint.

Aux niveaux supérieurs, les structures régionales de la Milice et de la Force régulière seront étroitement intégrées. On réduira de cinq à quatre le nombre de secteurs de la Milice, et de 22 à 15 le nombre de districts dans chaque secteur. La Milice retiendra son rôle en temps de guerre, qui consiste à fournir des troupes de renforcement et des troupes d'intervention immédiate, mais toutes les unités de la Milice se verront toutefois attribuer des tâches précises qu'elles devront effectuer en temps de guerre. Un quatrième groupe-brigade sera formé au Canada et comprendra une proportion élevée de réservistes. Des réservistes continueront d'être affectés aux groupes-brigades en Europe, à la Force opérationnelle pour la défense du Canada, à la protection des centres militaires névralgiques, et à l'infrastructure. Les rôles de la Milice en temps de paix ne changeront pas.

Le Livre blanc indique que la Réserve supplémentaire sera également renforcée, en vue de quoi elle sera divisée en deux éléments : la Première réserve supplémentaire et la Réserve supplémentaire d'attente. On s'attend à ce que cette structure soit en place au plus tard en 1992.(20:37) La Première réserve supplémentaire consistera en une liste de 25 000 personnes qui ont quitté les rangs des Forces canadiennes au cours des cinq dernières années, période au cours de laquelle on s'attend d'elles qu'elles retiennent leurs aptitudes militaires, et pour lesquelles il existe des postes au sein de la structure de l'armée. Les réservistes de la Première réserve supplémentaire se verront remettre un uniforme, une tâche particulière à remplir en cas de guerre, et ils devront se rapporter à un organisme militaire local une fois l'an, auquel moment ils recevront une prime de 300 dollars. Lorsque le réserviste se présente, on s'assurera de son bon état de santé, de l'exactitude de son dossier, et de sa connaissance de la tâche qu'il doit effectuer en temps de guerre.(21:25) On s'attend à ce que la prime annuelle et ce contact humain assurent une niveau de préparation beaucoup plus élevé dans la Première réserve supplémentaire que ce n'était le cas dans la Réserve supplémentaire d'antan.

La Réserve supplémentaire d'attente sera simplement une liste des noms et adresses d'anciens membres des Forces canadiennes qui ont quitté le service depuis plus de cinq ans, et dont les aptitudes ne sont pas immédiatement requises dans la structure de l'armée. Ces personnes seront contactées une fois l'an pour confirmer leur adresse. Le Comité a reçu l'assurance répétée du ministère de la Défense nationale que la Réserve supplémentaire et la Première réserve feront

The Committee recommends that, in view of the limited value of an ill-equipped Militia, and the likely need for sustainment equipment as well as manpower for deployed Canadian Forces in wartime, the Department of National Defence acquire for the Militia, as a matter of policy, equipment of similar quality and on a comparable basis in terms of numbers as that which it provides to the Regular Force and that such purchases be identified as earmarked for the Militia in the annual Defence Estimates.

Problems of the Reserves

The Reserves have suffered for many years from a number of problems which have reduced their operational effectiveness. Units are under-strength and ill-equipped. Present Reserve expansion plans resulting from the 1987 Defence White Paper provide solutions to these problems if they are implemented, but provide no answers to other issues, and may in fact exacerbate some of them.

Perhaps the most pressing concerns are in the area of conditions of service, particularly pay and time off for training. Reserve pay is low, both absolutely and relative to the Regular Force. Until the pay increase announced in March 1988 of 12%, the most generous calculation placed reserve pay at an average of 80% of the regular rate. (5A:11-12; 15-18) With the pay increase, gaps of 8 to 22% still exist for many ranks between regular and reserve rates. According to a study by the House of Commons Standing Committee on National Defence, the cost for pay comparability at current personnel levels has been estimated at about $50 million annually in 1987-88 dollars.[5] The regulars are also eligible for pensions, death and disability benefits, and insurance. As of March 1988, reservists did become eligible for a term insurance plan and travel on regularly scheduled Canadian Forces passenger flights. Yet this still compares unfavourably to incentives offered reservists in the United States, the United Kingdom, and Australia which include education and income tax benefits and bonuses for completed training programmes.

Inadequate administration compounds pay problems. It is often late and errors in calculation are made because Militia units have virtually the same daily administration to perform as Regular Force units, but with fewer, and part-time, administrators. In addition, the Militia unit must recruit and provide basic training to all its new soldiers, functions which are performed centrally for the Regular Force. Although Militia units are given at least two budget allocations a year, because the amounts from Mobile Command are subject to change, units can find themselves over-committed and can run out of money to pay their soldiers.(22:30-31) Approximately 86.5 person days per year per reservist of Militia pay is allocated to Force Mobile Command, of which some 40-45 days pay is provided to the reservist. The rest is used to administer the Militia. Brigadier-General Beaudry observed to the Committee:

---

5. Standing Committee on National Defence, *The Reserves*, June 1988, p. 19.

toutes deux l'objet d'un suivi serré à l'aide du Système intégré de gestion -Force de Réserve qui, lorsqu'il sera achevé en 1992, fournira les renseignements nécessaires à la mobilisation rapide de tous les réservistes en cas d'urgence.(21:29-30, 2:23, 20:36:37)

Équipement de la Milice

Le Livre blanc contient également des engagements relatifs à l'amélioration des équipements de la Milice, qui a souffert d'un manque d'approvisionnement chronique à cet égard. La directive P26, publiée en janvier 1978, stipule que le ministère de la Défense doit tenir compte de la Réserve dans tous ses achats de matériel. Cette directive a été respectée dans la mesure où la Milice a reçu une partie des nouvelles acquisitions, soit des jeeps, camions, armes portatives et ordinateurs d'artillerie. Cependant, les quantités d'équipements distribuées à la Réserve étaient moins fonction des exigences opérationnelles que des fonds disponibles après que les besoins de la Force régulière aient été satisfaits.(5:28) Le Livre blanc sur la Défense énonce clairement la ferme intention du gouvernement d'accroître considérablement les équipements de la Réserve tant quantitativement que qualitativement. Le Major-général Evraire en résume les principes :

> Le premier est qu'il y aura un plan d'acquisition totalement intégré pour répondre à des besoins opérationnels précis sans qu'aucune distinction ne soit faite entre la Force régulière et la réserve. Le deuxième est que la distribution de l'équipement sera axée sur les besoins en matière d'opérations d'entraînement de la force totale.(21:7)

Dans ce contexte, quelque 46 p. 100 du programme de dépenses en matériel de l'armée pour les quinze prochaines années devait être alloué à la Milice, avant le budget 1989.

La situation qui fait suite aux coupures budgétaires n'est pas encore très claire. Une grande partie de ces équipements était destinée à quatre centres de formation et de soutien de la Milice, dont le premier a été inauguré en 1989, qui assureraient l'entraînement interarmes, avec tous les équipements nécessaires, jusqu'au niveau des équipes de combat. Or, à la suite des réductions budgétaires, les trois autres centres de formation et de soutien de la Milice ont été mis en suspens. Malgré les assurances contenues dans le document intitulé *Le Point sur les questions de défense 1988-1989*, en vertu desquelles le Ministère de la Défense nationale vise à "acheter du matériel nouveau en quantité suffisante pour équiper une "force totale", Réserve et Force régulière confondues"[4], il est évident que cela ne signifie pas équiper la Réserve au même niveau que la Force régulière. C.R. Nixon suggère que 50 000 réservistes sans équipement sont "pratiquement inutiles", mais il concède que les équiper au complet coûterait très cher.(23:9)

Concernant les réductions budgétaires de 1989-1990, le Comité exprime son scepticisme à l'égard des assurances selon lesquelles cette fois, la Milice serait

---

4. *Le point sur les questions de défense 1988-1989*, ministère de la Défense nationale, (Approvisionnements et Services Canada, 1988), p. 20.

> In other reserve forces, many of the administrative and training functions performed by our full-time reservists, and charged against the reserve budget, are carried out by the regular force. The result is that while we consume 86 to 100 plus pay days of reservists annually, the Americans, British and Scandinavians, for example, come in at about half of this figure.(5:10)

The Regular Support Staff is made up of regular soldiers assigned to the Militia to provide the professional expertise to ensure the efficient administration and quality of training of Militia units. Each unit normally has no more than a Captain and one or two non-commissioned officers assigned. In 1989, 1,075 Regular Support Staff supported the Primary Reserve, 834 of which were with the Militia. Nevertheless, this number is insufficient to provide the support required and so 765 reservists serve on a full-time basis to help administer and manage the Militia.(5:17) These reservists are paid out of funds initially earmarked for Militia training. While some progress has been made regarding administration, only an increase of Regular Support Staff will eliminate the problem.

> **The Committee recommends that full pay parity between the Regular Force and the Reserves be implemented in the near future, and that the Department investigate the possibility of providing pension plans and education or other benefits to reservists as incentives both to recruitment and retention. The Committee further recommends that a disability insurance scheme be established for Reservists and that other financial incentives be investigated for those Reservists who remain in the Reserves for a certain length of time. Such a system would likely improve retention rates and thereby lower long-term expenditures, given the additional investment that the Department of National Defence is planning in terms of Militia training to achieve Total Force Concept standards.**

The Militia makes considerable demands on the time of its members who want to move up in the organization; two drill nights a week, one weekend a month, and at least two weeks during the summer for training courses. This may increase with the introduction of the Total Force Concept. Yet already time demands create difficulties for many Militia members. On one hand, the Unemployment Insurance Act appears to discourage individuals from joining the Reserves. If, for example, an individual is a keen Reservist and parades as often as possible while drawing unemployment insurance, then Reserve service income must be deducted from the unemployment insurance benefits paid, which totally disrupts the regular payment of unemployment insurance. Often the person decides not to sign in for service pay or parades less frequently or not at all so as not to affect regular unemployment insurance payments. The result is that at present where unemployment in the country is highest, Reserve unit and parade strength is lowest.

On the other hand, the difficulty in securing time off for training by reservists with steady, full-time jobs accounts for the low percentage of young professionals in the Militia. At the same time, competent young Militiamen or women in their twenties or early thirties, particularly officers, are probably facing career pressures to get ahead in their jobs. There is no obligation for employers to

adéquatement équipée. On a demandé à un certain nombre de témoins d'exprimer leur avis en ce qui concerne la valeur d'un budget distinct pour la Réserve, en vue d'éviter que les fonds qui y sont affectés ne servent à d'autres fins. Le chef de la Réserve d'alors, le Major-Général R. Lewis, comptable de profession, dit ne pas savoir s'il convient d'aborder les problèmes reliés à l'identification des composantes d'un budget distinct et prédit que cela mènerait à d'autres luttes intestines dans le processus d'établissement du budget de la défense.(5:28) C.R. Nixon s'est également dit préoccupé par le fait qu'un budget distinct irait à l'encontre de l'esprit et du principe de force totale, qui vise à réduire les différences entre la Force régulière et la Réserve, et non à les accentuer (23:18). Le Comité souligne les bénéfices que pourrait retirer la Réserve du principe de force totale, bénéfices qui annuleraient dans les faits tout besoin d'un budget distinct. En conséquence, le Comité retient son jugement à cet égard. Néanmoins, en gardant en mémoire les promesses non remplies dans le passé et les attentes élevés soulevées par le Livre blanc sur la Défense de 1987 :

> **Le Comité recommande, compte tenu du peu de valeur d'une Milice mal équipée, et du besoin probable d'équipements et de personnel de renforcement pour les Forces canadiennes déployées en temps de guerre, que le ministère de la Défense nationale adopte une politique visant à acquérir pour la Milice des équipements de qualité semblable et en nombre comparable à ceux qu'il fournit à la Force régulière, et que les achats de cette nature soient identifiés comme étant destinés à la Réserve dans les Prévisions budgétaires de la Défense.**

Problèmes de la Réserve

La Réserve a souffert pendant de nombreuses années d'un certain nombre de problèmes qui ont contribué à la réduction de son rendement opérationnel. Les unités manquent d'effectifs et elles sont mal équipées. S'ils étaient mis en oeuvre, les plans actuels pour l'expansion de la Réserve résultant du Livre blanc sur la Défense apporteraient des solutions à ces problèmes, mais ils ne répondraient aucunement à certaines autres questions et, dans certains cas, ils aggraveraient certains problèmes.

L'une des préoccupations les plus pressantes concerne les conditions du service, plus particulièrement les salaires et les congés pour la formation. Le salaire des réservistes est bas, tant en termes absolus que par rapport à celui de la Force régulière. Jusqu'à l'augmentation de 12 p. 100 annoncée en mars 1988, le salaire de la Réserve était 80 p. 100 de celui de la Force régulière, selon les calculs les plus libéraux.(5A:11-12; 15-18) Avec l'augmentation de salaire, on compte toujours des écarts de 8 à 22 p. 100 pour de nombreux grades de la Réserve par rapport aux mêmes grades dans la Force régulière. D'après une étude réalisée par le Comité permanent de la Chambre des Communes sur la Défense nationale, le coût de la parité salariale pour le nombre actuel de réservistes a été estimé à 50 millions par année en dollars de 1987-1988[5]. Les membres de la Force régulière ont également droit à un régime de retraite, à des bénéfices en cas de

---

5. *La Réserve*, Comité permanent sur la Défense nationale, juin 1988, p. 19.

grant their employees additional time off for reserve service beyond the employees' annual vacation time, or to guarantee reservists their jobs if they are called out to deal with an emergency. The federal government and its agencies and crown corporations has been among the worst offenders in this regard, even though provisions exist to grant reservists two weeks' leave a year for reserve service in addition to their usual holidays.

Often it is not the employer per se who causes problems for the reservist, but rather middle management. Yet until recently, a concerted effort to improve the situation had never been undertaken, especially at the political level, where it counts. The Honourable Perrin Beatty, the previous Minister of National Defence, however, did a great deal to encourage employers to provide leave voluntarily for Reserve service. Whether such exhortation will be sufficient remains to be seen. The option of legislation requiring employers to provide at least two weeks' leave for reservists in addition to their regular holidays, as is done in the United States, was repeatedly discussed before the Committee.(4:11; 5:8; 10:19-20; 20:26-29; 23:9) Witnesses generally preferred persuasion, but felt that legislation should be enacted if persuasion proves inadequate.

The Committee recommends that the Government of Canada and the Department of National Defence encourage employers, to the greatest extent possible, to provide leave voluntarily to their employees for reserve service, without prejudice to their careers, pensions or holidays. A particular effort should be made to enforce existing provisions for leave within the federal public service, agencies and crown corporations, which are frequently overlooked or disregarded, and to encourage similar provisions and treatment within provincial public services and local governments.

The Committee further recommends that the Government give consideration to developing specific incentives to encourage the private sector to give leave for reserve service.

A large part of the problem is simply that, along with neglect and atrophy, the Reserves have lost their high profile in Canadian society. The Militia once conferred considerable status on its members within society and, in smaller Canadian communities, the local mess was often a centre of social life. Many of the detached companies in small communities have vanished because it was considered impractical to administer them.(4:19-20; 20:8-9) Although there is thus far no shortage of recruits, a considerably enhanced image will be needed as the Militia attempts to expand to triple its present size while the population base is diminishing.

The Committee recommends that the Department of National Defence prepare a comprehensive publicity campaign for expanding the Reserves involving all forms of media.

Another concrete action which would raise the profile of the Canadian Forces and Reserves and ease some of the problems of attracting and retaining quality junior leadership from the professions would be the reactivation of the Canadian Officers Training Corps (COTC) and its Naval and Air counterparts

décès et d'invalidité, et à des régimes d'assurance. À partir du mois de mars 1988, les réservistes sont devenus éligibles pour un régime d'assurance-vie temporaire, et ils voyagent sur les vols de passagers réguliers des Forces canadiennes. Ces bénéfices marginaux se comparent toujours défavorablement aux stimulants offerts aux réservistes en Grande-Bretagne, aux États-Unis et en Australie, qui bénéficient de programmes d'éducation, d'avantages fiscaux et de primes pour l'achèvement de programmes de formation.

La mauvaise administration aggrave le problème des salaires, qui arrivent souvent en retard, et où se glissent des erreurs de calcul. En effet, les unités de la Milice doivent traiter à toutes fins pratiques le même volume administratif que la Force régulière, mais disposent de moins de gestionnaires qui, de surcroît, travaillent à temps partiel. En outre, l'unité de Milice doit recruter tous ses nouveaux membres et leur fournir l'entraînement de base, fonctions qui sont centralisées dans la Force régulière. Malgré le fait que les unités de la Milice se voient attribuer des fonds budgétaires au moins deux fois par année, les unités peuvent se trouver en situation de déficit et manquer d'argent pour payer leurs soldats, étant donné que les sommes en provenance du Commandement de la Force mobile sont sujettes à changement.(22:30-31) Le Commandement de la Force mobile se voit attribuer environ 86,5 journées-personnes par année par réserviste de la Milice, dont environ 40 à 45 journées-personnes reviennent au réserviste lui-même, le reste étant consacré à l'administration de la Milice. Le Brigadier-général Beaudry révèle au Comité :

> Dans d'autres pays, bon nombre des fonctions d'administration et de formation professionnelle exécutées par les réservistes à temps plein et imputées au budget de la Réserve sont confiées aux troupes régulières. Cela signifie que ces tâches qui nous coûtent de 86 à 100 journées annuelles de solde des réservistes coûtent environ la moitié aux Américains, aux Britanniques, et aux Scandinaves.(5:10)

Le personnel de soutien de la Force régulière comprend des soldats de la Force régulière affectés à la Milice en vue de lui fournir les compétences professionnelles nécessaires à la bonne administration et la formation de qualité au sein de ses unités. À chaque unité ne sont affectés au plus qu'un capitaine et un ou deux sous-officiers. En 1989, 1 075 membres du personnel de soutien de la Force régulière soutenaient la Première réserve, dont 834 faisaient partie de la Milice. Ce nombre est toutefois insuffisant pour fournir le soutien requis et, par conséquent, 765 réservistes servent à plein temps pour aider à l'administration et à la gestion de la Milice.(5:17) Le salaire de ces réservistes est tiré des fonds réservés à la formation de la Milice. Bien que certains progrès aient été réalisés en ce qui concerne l'administration, seule une augmentation des effectifs du personnel de soutien de la Force régulière pourra éliminer ce problème.

Le Comité recommande que l'on établisse dans un avenir rapproché la parité salariale entre la Force régulière et la Réserve, et que le Ministère étudie la possibilité de fournir aux réservistes des régimes de retraite et d'éducation, ou d'autres bénéfices marginaux, afin de stimuler le recrutement de nouveaux membres et d'inciter les membres existants à demeurer dans les rangs de la Milice. Le Comité recommande également que l'on établisse un régime d'assurance-invalidité à l'intention des réservistes, ainsi que d'autres stimulants financiers pour

— the University Naval Training Division and the University Reserve Training Plan — in Canadian universities. The White Paper pledged the government would investigate this option and a team within the Assistant Deputy Minister, Personnel's office is presently studying it. This team will choose a number of universities that have agreed to host trial COTCs.(20:29-30) There does seem to be a singular lack of urgency about this matter within the Department of National Defence and the Committee strongly urges officials to speed up their study.

The Committee recommends that the Canadian Officers Training Corps, the University Reserve Training Plan and the University Naval Training Division be re-established on Canadian university campuses as soon as possible to provide a military presence in university life and to increase the knowledge and involvement of future leaders in the Canadian Forces.

The final problem faced by the Militia concerns its relationship with the Regular Force. Brigadier-General Yost (retired) observed:

> [The Militia] have been suffering from [lack] of a real task; whereas at the same time the whole stress on the regular force for years has been to have your unit as operationally ready as possible...and the result of all that was for the regular force to regard the reserves as non-essential. That is what they were encouraged to do.(11:15)

Major-General Lewis noted that the national attitudes survey conducted among Primary Reservists in 1985 indicated that 72% believed that the Regular Force had little respect for them. Such attitudes will have to change as the two cultures become integrated under the Total Force Concept. Unfortunately, these changes may be difficult. Colonel Brian MacDonald predicted, "there is going to be a tremendous amount of trauma among regular army people who will be in a militia environment in the proportion of 30 per cent [reserve] and 70 per cent [regular]."(22:29) What is required is "a fundamental change in the thought processes of both the regulars and the Militia," said Lieutenant-General John de Chastelain, then the Department of National Defence's Assistant Deputy Minister, Personnel.(20:21) This is likely to be the greatest challenge to the Canadian Forces as the Total Force Development Plan unfolds. It is also a challenge unquestionably worth taking.

les membres qui demeurent dans la Réserve pendant une période de temps donnée. Un tel système améliorerait sans doute le taux de rétention de membres, réduisant par le fait même les dépenses à long terme dans le cadre de l'investissement supplémentaire que prévoit le ministère de la Défense nationale aux fins de l'instruction de la Milice et pour satisfaire aux normes du principe de force totale.

La Milice exige beaucoup de temps de ceux de ses membres qui désirent gravir les échelons hiérarchiques : deux soirées d'exercices militaires par semaine, une fin de semaine par mois, et au moins deux semaines d'entraînement au cours de l'été. L'introduction du principe de force totale exigera peut-être que les miliciens consacrent encore plus de temps à la Milice. Or, nombre d'entre eux éprouvent déjà de la difficulté à trouver le temps nécessaire. D'une part, la *Loi sur l'assurance-chômage* semble décourager les personnes à se joindre à la Réserve. Par exemple, un réserviste enthousiaste qui se présente à la revue le plus souvent possible, mais qui retire des prestations d'assurance-chômage, se voit déduire de ses prestations le revenu du service de Réserve, ce qui perturbe totalement le processus de paiement régulier. Les réservistes choisissent souvent de ne pas s'engager pour le service payé, ou de se présenter moins souvent à la revue, voire pas du tout, de manière à ne pas perturber le paiement régulier de leurs prestations d'assurance-chômage. Le résultat est que là où le taux de chômage est le plus élevé au pays, les effectifs des unités de réserve et des revues sont les moins nombreux.

D'autre part, le pourcentage peu élevé de jeunes professionnels que l'on remarque dans la Milice est attribuable au fait que les réservistes qui occupent des emplois stables à plein temps ont de la difficulté à obtenir des congés aux fins de l'entraînement. En outre, les jeunes miliciens compétents, hommes ou femmes, dans la vingtaine et au début de la trentaine, plus particulièrement les officiers, subissent probablement des pressions au travail pour faire avancer leur carrière. Les employeurs ne sont nullement obligés d'accorder à leurs employés des journées de congé, en sus des congés annuels, pour leur permettre de remplir leur service de Réserve, ou de garantir aux réservistes leur poste si la Réserve les appelle pour faire face à une urgence. Le gouvernement fédéral, ses organismes et les sociétés d'État présentent le pire dossier à cet égard, même s'il existe des dispositions visant à accorder aux réservistes deux semaines de congé pour fins de service de Réserve en plus de leurs congés annuels.

Dans de nombreux cas, ce n'est pas l'employeur comme tel qui cause des problèmes au réserviste, mais la direction intermédiaire. Malgré cela, jusque tout récemment, on n'a fait aucun effort politique concerté et sérieux pour améliorer cette situation, encore que le Ministre de la Défense nationale précédent, l'honorable Perrin Beatty, ait beaucoup incité les employeurs à accorder volontairement du temps libre supplémentaire à leurs employés pour le service de Réserve. Il reste à déterminer si des exhortations de cette nature suffiront. On a débattu à plusieurs occasions devant le Comité de la nécessité d'introduire une loi qui obligerait les employeurs à accorder au moins deux semaines aux réservistes en plus de leurs congés réguliers, comme cela se fait aux États-Unis.(4:11; 5:8; 10:19-20; 20:26-29; 23:9) En règle générale, les témoins donnent la préférence à la persuasion, mais se disent d'avis qu'il faudrait légiférer si la persuasion ne suffit pas.

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale incitent le plus possible les employeurs à accorder volontairement des congés à leurs employés aux fins du service de Réserve, sans préjudice à leurs carrières, régimes de retraite ou congés. Il convient de faire un effort particulier pour appliquer, dans la fonction publique fédérale, les organismes fédéraux et les sociétés d'État, les dispositions existantes relatives aux congés, souvent ignorées, et inciter les services publics provinciaux et les gouvernements municipaux à adopter des dispositions et traitements semblables.

Le Comité recommande également que le gouvernement examine la possibilité d'offrir des stimulants précis pour inciter le secteur privé à accorder des congés aux fins du service de Réserve.

Le problème réside en grande partie en ce qu'en plus d'avoir souffert de négligence et d'atrophie, la Réserve a également perdu son image de prestige au sein de la société canadienne. Il fut un temps où faire partie de la Milice conférait à l'individu une stature considérable dans la société et, dans les petites communautés du Canada, le mess local était souvent le centre de la vie sociale. Nombre de compagnies détachées dans les petites communautés ont disparu, car il a été jugé peu pratique de les administrer (4:19-20; 20:8-9). Bien qu'il n'y ait jusqu'ici aucune lacune de recrues, il faudra que la Milice rehausse considérablement son image si elle compte tripler ses effectifs courant alors que le bassin de population est en train de diminuer.

Le Comité recommande que le ministère de la Défense nationale élabore une campagne de publicité multimédia complète en vue d'augmenter les effectifs de la Réserve.

La réactivation dans les universités canadiennes du Corps-École d'officiers canadiens (CÉOC), et de ses pendants de l'aviation et de la marine, soit la Division universitaire de l'instruction navale et le Programme universitaire d'entraînement aérien, constituerait également une action concrète qui contribuerait à rehausser l'image des Forces canadiennes et de la Réserve, à y attirer des jeunes cadres de toutes les professions et à les inciter à y demeurer. Le Livre blanc engage le gouvernement à examiner cette option et un groupe de travail constitué au bureau du sous-ministre adjoint, Personnel est actuellement en train de l'étudier. Ce groupe de travail choisira un certain nombre d'universités qui ont convenu d'accepter des essais de CÉOC.(20:29-30) Le sentiment d'urgence à cet égard semble singulièrement faible au ministère de la Défense nationale, et le Comité suggère fortement aux fonctionnaires concernés d'accélérer leur examen.

Le Comité recommande que l'on rétablisse le plus tôt possible dans les universités canadiennes le Corps-École d'officiers canadiens, la Division universitaire d'instruction navale, et le Programme universitaire d'entraînement aérien, afin de créer une présence militaire au sein de la vie universitaire et d'accroître les connaissance et l'engagement des futurs leaders des Forces canadiennes.

Le dernier problème auquel fait face la Réserve concerne ses relations avec la Force régulière. Le brigadier-général Yost (à la retraite) observe :

> [...] aucune tâche convenable n'a été accordée aux réservistes... en même temps, on insistait pendant des années pour que les unités de la Force régulière deviennent aussi opérationnelles que possible pour pouvoir être mobilisées telles quelles... Tout cela a contribué à rendre les réservistes non essentiels aux yeux des forces régulières. C'est la vision qu'on encourageait.(11:15)

Le major-général Lewis remarque que les résultats de l'Enquête sur les attitudes nationales menée auprès de la Première réserve en 1985 indiquent que 72 p. 100 des répondants étaient d'avis que les membres de la Force régulière n'avaient aucune estime pour eux. Il faudra que cette attitude change si ces deux entités doivent s'unir selon le principe de force totale. Malheureusement, il sera peut-être difficile d'y arriver. Le Colonel Brian MacDonald prédit "que cela causera des perturbations considérables chez les militaires de carrière qui, à 30 p. 100 de l'effectif d'une unité de ce genre, seraient noyés parmi les miliciens.(22:29) Selon le lieutenant-général John de Chastelain, alors sous-ministre adjoint, Personnel, du ministère de la Défense nationale, il faudra «arriver à changer du tout au tout la façon de penser et des forces régulières et de la Milice».(20:21) Ce sera probablement le plus grand défi auquel devront faire face les Forces canadiennes à mesure que se développera le plan du principe de force totale. Il ne fait aucun doute que ce défi en vaille la peine.

Chapter VI

CANADIAN FORCES EUROPE

The proposals contained in the 1987 Defence White Paper would have significantly altered the nature of Canada's land force commitments in Europe beginning in 1989. These changes have been thrown into some doubt following the April 1989 budget with its substantial reductions affecting the land forces. Accordingly, the first part of this chapter describes present commitments, following which it outlines the changes proposed in the White Paper and attempts to identify the impact of the April 1989 budget cuts.

In the second part of the chapter, the Committee explores certain alternative roles for the Canadian Forces in Europe which we perceive to be more in keeping with the possible future character of the Soviet threat given the latest developments in East-West relations. As stated earlier in our report, with the shifting Soviet defence priorities, the West's perception of the threat is also changing. This permits Canada to consider other commitments for its forces in Europe and, consequently, other ways of structuring the land forces.

Current Commitments and Planning

Canadian Forces Europe is the functional command responsible for all Canadian Forces in Europe. It reports directly to National Defence headquarters and is not subordinate to Mobile Command, though they maintain a close working relationship. Canadian Forces in Europe headquarters has a staff of approximately 100 personnel and is commanded by a Major-General. In peacetime, it is responsible for all Canadian personnel and equipment stationed in Europe. In wartime, Canadian Forces in Europe headquarters would also command augmentation forces sent to Europe from Canada, but operational control of combat forces would be handed over to designated NATO commanders at an appropriate NATO alert level. Canadian Forces in Europe headquarters would remain responsible largely for logistics and personnel matters which are a national task in NATO.

Chapitre VI

FORCES CANADIENNES EN EUROPE

Les propositions énoncées dans le Livre blanc sur la Défense de 1987 auraient considérablement modifié la nature des engagements du Canada en Europe à partir de 1989. Ces changements ont été quelque peu compromis à la suite du budget d'avril 1989, qui prévoit des réductions substantielles touchant les forces terrestres. En conséquence, la première partie du présent chapitre traite des engagements actuels, résume les changements proposés dans le Livre blanc, et tente de déterminer les répercussions des réductions contenues dans le budget d'avril 1989.

Dans la deuxième partie de ce chapitre, le Comité examine certains rôles de remplacement qui pourraient être dévolus aux Forces canadiennes en Europe et qui, de l'avis du Comité, concorderaient mieux avec la nature future possible de la menace soviétique, compte tenu des derniers développements des relations Est-Ouest. Tel que mentionné plus haut dans le présent rapport, les priorités de défense changeantes des Soviétiques suscitent des changements de perception à l'Ouest. Cela permet au Canada d'étudier de nouveaux engagements pour ses forces en Europe et, en conséquence, d'autres manières de structurer ses forces terrestres.

A. Engagements et planification actuels

Les Forces canadiennes en Europe sont le commandement fonctionnel responsable de toutes les Forces canadiennes postées en Europe; il relève directement du quartier général du ministère de la Défense nationale et n'est pas subordonné au Commandement de la Force mobile, bien que ces deux entités maintiennent des contacts étroits. Le quartier général des Forces canadiennes en Europe comprend un personnel d'environ 100 hommes et se trouve sous le commandement d'un major-général. En temps de paix, les Forces canadiennes en Europe sont responsables de tous les membres et équipements canadiens postés en Europe. En temps de guerre, le quartier général des Forces canadiennes en Europe commanderait également les effectifs de renforcement envoyés du Canada en Europe, mais le contrôle opérationnel des forces combattantes serait transféré aux commandants de l'OTAN désignés à cette fin, au niveau d'alerte approprié de l'OTAN. Le quartier général des Forces canadiennes en Europe demeurerait en grande partie responsable des questions de logistique et de personnel, qui sont des tâches nationales au sein de l'OTAN.

Present Commitments to Europe

a) 4 Canadian Mechanized Brigade Group

The primary land force element of Canadian Forces in Europe stationed in Europe is the 4 Canadian Mechanized Brigade Group. It consists of three manoeuvre units, an artillery regiment and a number of combat support and combat service support elements. It is the only brigade group in the Canadian Forces with an approved war establishment — a list of personnel, qualifications and equipment required to make the organization fully fit for battle — specifying a war strength of 5,456 personnel. This is manned during peacetime at 75%, or 4,115 personnel in theatre. Combat units are manned at 84% of their war establishment and support units at 50-60%. Twenty per cent of the manpower is rotated each summer, and a major unit is rotated every four years.

The three manoeuvre units are: one armoured regiment equipped with 59 Leopard C1 main battle tanks in three squadrons of 19 tanks plus regimental headquarters tanks and Taurus recovery vehicles, and a reconnaissance squadron of 22 Lynx command and reconnaissance vehicles; and two infantry battalions, each consisting of four mechanized rifle companies in M-113 armoured personnel carriers, an armoured defence platoon with 18 TOW-2 missile systems, a mortar platoon with 8 81 millimetre (mm) mortars, a reconnaissance platoon with nine Lynx's, and a Pioneer platoon.

The artillery regiment is organized in four close support batteries, each equipped with 6 M109A2 155mm self-propelled howitzers, and an air defence missile troop with 18 Blowpipe shoulder-launched anti-aircraft missiles.

Combat support and combat service support elements include: a headquarters and Signal squadron with liaison detachments with VII (U.S.), II (German), and II (French) Corps as well as 4 Panzer Grenadier (German) and 1st Armoured (U.S.) Divisions; 4th Combat Engineer Regiment with one field squadron of three troops and a support squadron; 4th Service Battalion with an administrative company, a supply and transport company and a maintenance company; 4th Field Ambulance with a treatment and an evacuation company; and 4th Military Police Platoon with 31 men.

4 Canadian Mechanized Brigade Group also retains operational control of 10 Tactical Air Group's 444 Tactical Helicopter Squadron with 12 CH-136 Kiowa light observation helicopters. The final in-place element of Canadian Forces in Europe is a Communication Group, from Communication Command, which provides strategic communications between Canada and Canadian forces in the field. All of these units are based at Canadian Forces Base Lahr, except for one infantry battalion at Canadian Forces Base Baden-Soellingen.

The equipment required by 4 Canadian Mechanized Brigade Group, insofar as it is available, is prepositioned in Germany, along with some stocks for sustainment in war. Some equipment is also prepositioned in northern Norway for the Allied Command Europe (ACE) Mobile Force (Land).

Engagements actuels en Europe

a) 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada

L'élément terre principal stationné en Europe des Forces canadiennes en Europe est le 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada, qui est formé de trois unités de manoeuvre, d'un régiment d'artillerie et d'un certain nombre d'éléments d'appui tactique et de soutien au combat. Il s'agit du seul groupe-brigade des Forces canadiennes doté d'effectifs de guerre approuvés, soit une liste des effectifs, qualifications et équipements requis pour rendre la formation prête au combat, qui précise des effectifs de guerre de 5 456 hommes. En temps de paix, les effectifs de cette formation sont de 75 p. 100 de ce chiffre, soit 4 115 hommes sur le théâtre opérationnel. Les unités combattantes disposent de 84 p. 100 de leurs effectifs de guerre et les unités de soutien, de 50 à 60 pour cent. Vingt p. 100 des effectifs sont relayés chaque été et chaque unité principale est relayée tous les quatre ans.

Les trois unités de manoeuvre sont : un régiment blindé muni de 59 chars d'assaut Leopard C1 répartis en trois escadrons de 19 chars, en plus des chars du quartier général du régiment et des véhicules de récupération Taurus, et un escadron de reconnaissance muni de 22 véhicules Lynx de reconnaissance et de récupération; et deux bataillons d'infanterie, chacun formé de quatre compagnies mécanisées de fusiliers dans des transports de troupes blindés M-113, d'un peloton antiblindés muni de 18 systèmes lance-missiles TOW-2, d'un peloton de mortiers muni de 8 mortiers de 81 mm, d'un peloton de reconnaissance muni de 9 véhicules Lynx, et d'un peloton de pionniers.

Le régiment d'artillerie est organisé en quatre batteries d'appui rapproché, munie chacune de 6 obusiers automoteurs M109A2 de 155 mm, et d'une troupe de défense aérienne munie de 18 missiles antiaériens Blowpipe portatifs.

Les éléments d'appui tactique et de soutien au combat comprennent : un quartier général et un escadron des transmissions avec des détachements de liaison avec les VIIe (États-Unis), IIe (Allemagne) et IIe (France) corps d'armée, ainsi que les divisions 4 Panzer Grenadier (Allemagne) et 1st Armoured (États-Unis); le 4e Régiment de génie, qui comprend un escadron de campagne de trois troupes et un escadron d'appui; le 4e Bataillon des services formé d'une compagnie administrative, d'une compagnie de ravitaillement et de transport, et d'une compagnie de maintenance; la 4e Ambulance de campagne avec une compagnie de traitement médical et d'évacuation; et le 4e Peloton de police militaire qui comprend 31 hommes.

Le 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada retient également le contrôle opérationnel du 444e Escadron tactique d'hélicoptères qui fait partie du 10e Groupement aérien tactique, et muni de 12 hélicoptères légers d'observation CH-136 Kiowa. Enfin, le dernier élément sur place des Forces canadiennes en Europe est le Groupe de communications, qui relève du commandement des communications, et qui assure les communications stratégiques entre le Canada et les Forces canadiennes en campagne. Toutes ces unités sont stationnées à la Base

In addition to the forces in place, Canada has undertaken to provide further troops for Europe from Canada in a crisis. The 1,341 soldiers required to bring 4 Canadian Mechanized Brigade Group up to war establishment strength would be flown to Europe under Operation Pendant and have already been earmarked.

b) Other Land Force Elements in Canadian Forces in Europe

Canada is committed to provide a battalion group on short notice for the Allied Command Europe (ACE) Mobile Force (Land) for operations in north Norway. At present, this contribution is fulfilled by 1 Battalion, Princess Patricia's Canadian Light Infantry based at Canadian Forces Base Calgary.

Should war break out, there would be a need for troop replacements for the formations in Europe. The first 30 days are provided for and, though mobilization studies are not yet complete, most of them would be expected to come from 1 Canadian Brigade Group headquartered in Calgary.

In addition, until 30 November 1989, Canada's second land force responsibility to NATO was to provide a brigade group to reinforce NATO forces in north Norway. The 4,800-man 5 Groupe Brigade du Canada based at Valcartier, Quebec, had been tasked with this role.

c) Non-Land Force Elements in Canadian Forces in Europe

The non-land force elements of Canadian Forces in Europe consist, firstly, of three tactical fighter squadrons of 1st Canadian Air Group equipped with CF-18s, (nos. 409, 421 and 439 based at Canadian Forces Base Baden-Soellingen). The non-land force elements also comprise the third largest national contribution in personnel to the NATO Airborne Warning and Control System (AWACS) at Geilenkirchen as well as staff at 10 additional NATO headquarters in Europe. In addition, the airfields at Canadian Forces Bases Baden-Soellingen and Lahr are protected by 128 and 129 Airfield Air Defence Batteries respectively, recently re-equipped with Oerlikon 35 mm anti-aircraft guns, and soon to receive ADATS (air-defence anti-tank) missile launchers. Beginning in 1988, two Rapid Reinforcement Fighter Squadrons in Canada were equipped with CF-18s and tasked with reinforcing the squadrons in Germany in the event of war. One of these squadrons is tasked to join the Allied Command Europe Mobile Force (Air), if necessary, as a demonstration of allied solidarity in regions other than the Central Front. The four or five squadrons form 1 Canadian Air Division with 3 Wing operating out of Canadian Forces Base Lahr and 4 Wing operating out of Canadian Forces Base Baden-Soellingen.[1] The Air Division would be placed under the operational control of 4 Allied Tactical Air Force which supports Central Army Group.

---

[1] General Paul D. Manson, Consolidation in Europe: Implementing the White Paper, *Canadian Defence Quarterly* (17:1) February 1988, pp. 26-28.

des forces canadiennes Lahr, sauf un bataillon d'infanterie, stationné à la Base des forces canadiennes Baden-Soellingen.

Dans la mesure où il est disponible, l'équipement requis par le 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada est prédisposé en Allemagne, ainsi que certains stocks destinés au ravitaillement en cas de guerre. Certains équipements sont également prédisposés dans le nord de la Norvège pour la Force mobile (terre) du CAE.

En plus des forces sur place, le Canada s'est engagé à envoyer des troupes de renforcement en Europe en cas de crise. Les 1 341 soldats requis pour amener le 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada à son effectif de guerre seraient transportés en Europe par voie aérienne dans le cadre de l'opération «Pendant», et ils ont déjà été désignés à cet effet.

b) Autres éléments terre des Forces canadiennes en Europe

Le Canada s'est engagé à fournir à bref délai un groupe- bataillon à la Force mobile (terre) du CAE pour les opérations en Norvège septentrionale. Cet engagement est rempli à l'heure actuelle par le 1er Bataillon, Princess Patricia's Light Infantry, stationné à la Base des forces canadiennes Calgary.

Si la guerre devait éclater, il faudrait prévoir des troupes de renforcement pour les formations en Europe. Les trente premiers jours sont assurés à cet égard, et bien que les études de mobilisation ne soient pas encore achevées, il semble que la plupart de ces hommes proviendraient du 1er Groupe-brigade du Canada basé à Calgary.

En outre, jusqu'en novembre 1989, le Canada doit également fournir des troupes de renforcement pour les forces de l'OTAN dans le nord de la Norvège. Le 5e Groupe-brigade du Canada, fort de 4 800 hommes, et basé à Valcartier, Québec, a été affecté à ce rôle.

c) Éléments des Forces canadiennes en Europe autres que l'élément terre

Les éléments des Forces canadiennes en Europe autres que l'élément terre comprennent d'abord trois escadrons tactiques de chasseurs du 1er Groupe aérien du Canada équipés de CF-18 (nos 409, 421 et 439 basés à la Base des forces canadiennes Baden-Soellingen). Il faut également compter parmi ces éléments la troisième contribution nationale en nombre d'hommes au système aéroporté d'alerte et de contrôle (AWACS) de l'OTAN à Geilenkirchen, ainsi que des membres du personnel à dix quartiers généraux de l'OTAN partout en Europe. En outre, les terrains d'aviation des Bases des forces canadiennes Baden-Soellingen et Lahr sont protégées par les 128e et 129e Batteries de défense antiaériennes respectivement, qui ont récemment reçu des canons antiaériens Oerlikon de 35 mm, et qui recevront sous peu des lance-missiles ADATS (antichars). À partir de 1988, deux escadrilles de chasseurs de renforcement rapide au Canada ont été équipés de CF-18 et chargés de renforcer les escadrilles stationnées en Allemagne en cas de guerre. L'une de ces escadrilles doit rejoindre la Force mobile (air) du CAE si cela se révèle nécessaire, en guise de démonstra-

d) Wartime Tasks

In the event of war, all Canadian combat forces in Europe would come under the operational command of NATO commanders. For example:

> [4 Canadian Mechanized Brigade Group] deploys under NATO order to a central location and is held under the command of the Commander Central Army Group, who is responsible for the southern half of Germany. He will take a decision at an appropriate stage to give the brigade either to VII US Corps or II German Corps. Therefore it is first his reserve and then will probably become one of theirs...(3:24)

4 Canadian Mechanized Brigade Group would most likely oppose troops from the Czechoslovakian Army, or the five divisions of the Soviet Central Group of Forces based in Czechoslovakia.[2] As it is a reserve formation, however, it might also have to deal with penetrations through NATO's forward defences by Soviet Operational Manoeuvre Groups or operations by Soviet special purpose forces — "spetznaz" — in Central Army Group rear areas.

The Allied Command Europe (ACE) Mobile Force is a multinational immediate reaction force composed of a brigade-size land element, ACE Mobile Force (Land), and a 5-squadron air component, ACE Mobile Force (Air). The Central Front has been considered the most seriously threatened region and consequently that is where NATO has its greatest concentration of force. This results in other, more peripheral regions being less well protected which might provide tempting targets in a crisis. The ACE Mobile Force (Land) was formed to demonstrate allied solidarity in the face of such threats to the northern or southern regions of Europe. In theatre, it consists solely of a skeleton headquarters staff, but in times of tension, six nations have agreed to contribute to the force which could be sent to any of seven areas. 1 Battalion, Princess Patricia's Canadian Light Infantry's commitment is restricted to north Norway. The ACE Mobile Force (Land) is directly under the command of the Supreme Allied Commander Europe (SACEUR).

e) Recent Improvement in Force Posture and Equipment

In January 1985, the Canadian Government authorized an increase in the peacetime manning establishment of Canadian Forces in Europe by 1,220 personnel, to bring formations closer to their war establishment levels. Of that number, 937 for 4 Canadian Mechanized Brigade Group were in place by summer 1987. Most of these additional troops were for the combat units.

A programme to equip Canadian Forces in Europe to war establishment levels and provide upgrades for existing systems is underway. Recently, a number of logistics vehicle programmes have provided new Iltis jeeps, new medium logistics vehicles wheeled, 10-ton trucks and Unimog ambulances, as well as some new armoured personnel carriers. Fire control systems for most major weapons

---

2. International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1987-88*, (IISS, 1987), p. 41. See also David C. Isby and Charles Kamps Jr., *Armies of NATO's: Central Front* (London: Jane's Publishing Co. Ltd., 1985), p. 22.

tion de la solidarité des forces alliées dans les régions autres que celle du front central. Ces quatre ou cinq escadrilles forment la 1re Division aérienne du Canada, dont la 3e escadre opère à partir de la Base des forces canadiennes Lahr et la 4e escadre, à partir de la Base des forces canadiennes Baden-Soellingen[1]. La division aérienne serait placée sous le contrôle opérationnel de la 4e Force aérienne tactique alliée, qui appuie le Groupe d'armées du centre.

d) Tâches en temps de guerre

En cas de guerre, toutes les forces combattantes canadiennes en Europe tomberaient sous le commandement opérationnel des commandants de l'OTAN. Par exemple :

> Il [le 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada] est destiné à être déployé par l'OTAN dans une région centrale et relève du Commandement du Groupe d'armées du centre responsable du sud de l'Allemagne. C'est lui qui décidera au moment opportun de l'affecter soit au 7e corps d'armée (américain), soit au 2e corps d'armée (allemand). Il fait partie de sa réserve et fera probablement ensuite partie de l'une des leurs [...] (3:24)

Le 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada serait probablement opposé aux troupes de l'armée tchécoslovaque, ou aux cinq divisions du groupe central de forces soviétiques basées en Tchécoslovaquie[2]. Cependant, étant donné qu'il s'agit d'une formation de réserve, il serait possible qu'il ait à s'opposer aux percées effectuées dans les défenses avancées de l'OTAN par des groupes de manoeuvre opérationnels soviétiques, ou à des opérations des forces spéciales soviétiques (spetznaz) dans les secteurs arrière du Groupe d'armées du centre.

Le Commandement allié en Europe (CAE), Force mobile est une force multinationale de riposte immédiate formée d'un élément terre comportant les effectifs d'une brigade; soit la Force mobile (terre) du CAE et d'un élément air formé de cinq escadrilles, soit la Force mobile (air) du CAE. Le front central est considéré comme étant la région la plus menacée et par conséquent, c'est là que l'OTAN a posté sa plus grande concentration de forces. Cependant, à cause de cette situation, d'autres régions périphériques sont moins bien défendues et elles pourraient présenter des cibles tentantes en cas de crise. La Force mobile (terre) du CAE a été formée pour démontrer la solidarité des alliés face à de telles menaces aux régions du nord et du sud de l'Europe. Sur le théâtre opérationnel, son quartier général ne comprend que le personnel essentiel, mais six nations ont convenu de contribuer à la force qui pourrait être envoyée dans l'une de ses sept zones, en période de tension. L'engagement du 1er Bataillon, Princess Patricia's Canadian Light Infantry se limite à la Norvège septentrionale. La Force mobile (terre) du CAE se trouve sous le commandement direct du Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR).

---

1. *Consolidation in Europe : Implementing the White Paper*, Général Paul D. Manson, Canadian Defence Quarterly, 17:1, , février 1988, pp. 26-28.
2. *The Military Balance 1987-88*, International Institute for Strategic Studies (IISS), 1987, p. 41. Voir également *Armies of NATO's Central Front*, David C. Isby et Charles Kamps Jr., Jane's Publishing Co. Ltd., 1985, p.22.

systems have also been upgraded and some new engineering equipment has been provided. More details are provided in Chapter IX.

The White Paper and the Implications of the 1989 Budget

a) Consolidation in Europe

The June 1987 Defence White Paper significantly altered the nature of Canada's commitment to Europe. The intention to create an Air Division for commitment to 4 Allied Tactical Air Force has already been noted, but the White Paper also states:

> The Government has concluded that consolidation in southern Germany is the best way to achieve a more credible, effective and sustainable contribution to the common defence in Europe...
>
> The task of the Canada-based [Canadian Air-Sea Transportable Brigade Group] will, therefore, be shifted from northern Norway to the central front, thus enabling the Canadian army to field a division-sized force in a crisis.[3]

The outline for the European consolidation is known, but considerable detailed planning has yet to be completed. Major-General George Dangerfield, then Deputy Chief of Staff for Operations at Central Army Group headquarters and presently Commander of 1st Canadian Division, estimated that approximately 2,000 additional personnel should be stationed in Germany, but the precise numbers of troops and amounts of equipment for 5 Groupe Brigade du Canada are yet to be determined. At present, 5 Groupe Brigade du Canada consists of: one armoured regiment equipped with Cougar armoured vehicles general purpose and Lynxs; three infantry battalions in Grizzly armoured vehicles general purpose and M-113s; one artillery regiment equipped with M109A2 self-propelled howitzers and Blowpipe anti-aircraft missiles; one engineer regiment; and some combat service support units.

An element of the land division headquarters deployed to Europe in the summer of 1988 to conduct planning on the ground; the remainder of the division headquarters was established in Kingston. A fully operational structure was planned by 1998. Under the Army 2002 plans, when fully augmented, the 1st Canadian Division would consist of two mechanized infantry brigades, an artillery brigade and a number of combat support and service support units. Of these, 4 Canadian Mechanized Brigade, and divisional headquarters, logistics, medical and support staff cadres would be stationed at Canadian Forces Bases Lahr and Baden-Soellingen, while 5 Brigade Mechanisé du Canada and augmentation troops would be flown over in a crisis to pre-positioned equipment.

As a result of the 1989-90 budget cuts, fewer troops will be stationed in Europe than was planned, and forces committed to Europe will not be organized

---

[3] Department of National Defence, *Challenge and Commitment: A Defence Policy for Canada*, (Ottawa: Supply and Services Canada, 1987), pp. 61-62.

e) Améliorations récentes de l'effectif et de l'équipement des Forces canadiennes en Europe

En janvier 1985, le gouvernement du Canada a autorisé l'ajout de 1 220 hommes aux effectifs de paix des Forces canadiennes en Europe, en vue de rapprocher les formations de leur effectif de guerre. De ce nombre, 937 membres du 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada étaient sur place au cours de l'été 1987. La plupart de ces troupes supplémentaires étaient affectées aux unités combattantes.

Un programme est en cours en vue d'équiper les Forces canadiennes en Europe à leurs niveaux d'effectif de guerre et d'améliorer les systèmes existants. Récemment, grâce à des programmes de cette nature, on a acquis de nouvelles jeeps Iltis, véhicules logistiques à roues, camions 10 tonnes, ambulances Unimog, ainsi que quelques nouveaux transports de troupes blindés. Les systèmes de contrôle du tir de la plupart des systèmes d'armes ont également été améliorés et on a reçu quelques nouveaux équipements de génie. Le Chapitre XI comporte plus de détails sur ce sujet.

Le Livre blanc et les répercussions du budget de 1989

a) Consolidation en Europe

Le Livre blanc sur la Défense de juin 1987 a modifié considérablement la nature de l'engagement du Canada en Europe. On a déjà souligné l'intention de créer une division aérienne en vue de son affectation à la 4e Force aérienne tactique alliée; le Livre blanc énonce également ce qui suit :

> Le gouvernement du Canada en est donc arrivé à la conclusion que la consolidation de ses engagements dans le sud de la République fédérale d'Allemagne constitue le meilleur moyen d'accroître la crédibilité, l'efficacité et la capacité de soutien de sa contribution à la défense collective en Europe [...]
>
> Par conséquent, le Groupe-brigade CTAM basé au Canada sera dorénavant désigné pour se déployer sur le Front central plutôt qu'en Norvège septentrionale; ainsi l'Armée canadienne pourra, en temps de crise, faire intervenir sur ce front une force de l'envergure d'une division[3].

On connaît le modèle de la consolidation en Europe, mais il reste à achever une quantité considérable d'activités de planification détaillée. Le Major-général George Dangerfield, alors sous-chef d'État-major au quartier général des Opérations du Groupe d'armées du centre et présentement Commandant de la 1re Division du Canada, estime qu'il faudrait poster environ 2 000 hommes de plus en Allemagne, mais que les chiffres précis sur les troupes et les quantités d'équipements requis pour le 5e Groupe-brigade du Canada restent encore à déterminer. À l'heure actuelle, le 5e Groupe-brigade du Canada consiste en : un régiment blindé équipé de blindés polyvalents Cougar et de véhicules Lynx;

---

[3] *Défis et engagements : Une politique de défense pour le Canada*, ministère de la Défense nationale (Approvisionnements et Services Canada), 1987, pp. 61-62.

into the 1st Canadian Division as quickly or as comprehensively as was originally intended. In a crisis, 5 Groupe Brigade du Canada and 1st Canadian Division headquarters would be deployed to Europe to join 4 Canadian Mechanized Brigade Group where they would form a combined force, the structure of which has not yet been fully determined.(1989: 3:10) It is expected that the combined force would retain the role of Central Army Group's only in-theatre reserve.

The White Paper initially reaffirmed the ACE Mobile Force (Land) commitment. NATO was concerned, however, that the elimination of the Canadian Air-Sea Transportable Brigade commitment overly weakened the northernmost flank. Consequently, NATO is to establish a Composite Force to reinforce north Norway in periods of tension and hostility.[4] Canada has offered to provide an infantry battalion group for this force, which will also include West German and United States artillery battalions. The unit earmarked for this role will be 1 Battalion, Princess Patricia's Canadian Light Infantry which will, as a result, drop its commitment to deploy to Denmark with the ACE Mobile Force (Land). The north Norway commitment to the ACE Mobile Force (Land) will be retained, so that in times of crisis, 1 Battalion, Princess Patricia's Canadian Light Infantry would deploy to its pre-positioned equipment in north Norway as part either of the ACE Mobile Force (Land), if it deployed there, or the NATO Composite Force. These arrangements have not yet been finalized.

b) Doing Away with the Canadian Air-Sea Transportable Commitment

Reasons for the planned consolidation were numerous. The Canadian Air-Sea Transportable commitment suffered from several operational handicaps which are reduced by the shift to the Central Front. The first problem involved getting the troops to Norway in time. Because the constitution of Norway forbids the stationing of foreign troops on Norwegian soil in peacetime, and because of Canadian government restrictions on the amount of equipment that was available for pre-positioning, much of the brigade's equipment would have had to be transported by sea, requiring at least three weeks to arrive.(3:15; 12:22) Since the brigade was intended to arrive before hostilities commenced and, in any case, was unable to make opposed landings, a potentially provocative political decision would have had to be taken at an early stage in a crisis. The availability of sufficient transatlantic transport in a crisis was also open to question.

The second problem was that once the brigade was in place, there was no provision for third and fourth-line logistics and medical formations to support and sustain the Canadian Air-Sea Transportable Brigade in Norway. The bilateral sustainment agreement with the United States in 1979, known as the Integrated Lines of Communication, has no outlets in Norway, so there was, in effect, no reinforcement or resupply capability for the Canadian Air-Sea Transportable Brigade. During Exercise Brave Lion in 1987 — the first full-scale rehearsal of the Canadian Air-Sea Transportable commitment — a third-line support group was created from forces in Canadian Forces Base Petawawa which stripped the base and the Special Service Force of its normal second-line capability.(4:9)

---

4. Department of National Defence, *News Release*, 24 June 1988.

trois bataillons d'infanterie munis de blindés polyvalents Grizzly et de M-113; un régiment d'artillerie muni d'obusiers automoteurs M199A2 et de missiles antiaériens Blowpipe; un régiment de génie, et quelques unités de soutien au combat.

Un élément du quartier général de la division terrestre s'est déployé en Europe au cours de l'été 1988 pour procéder à des activités de planification sur place. Le reste du quartier général de la division est en poste à Kingston. On prévoyait une structure pleinement opérationnelle pour 1998. Les plans Structure de l'armée 2002 prévoient qu'une fois complètement renforcée, la 1re Division du Canada comprendra deux brigades d'infanterie mécanisée, une brigade d'artillerie, et un certain nombre d'unités d'appui tactique et de soutien au combat. De toutes ces unités, la 4e Brigade mécanisée du Canada, le quartier général divisionnaire, le personnel de soutien général et logistique, et le personnel médical seraient postés aux Bases des forces canadiennes Lahr et Baden-Soellingen et, en cas de crise, la 5e Brigade mécanisée du Canada et ses troupes de renforcement seraient transportées par voie aérienne à des équipements prédisposés.

Cependant, à la suite des réductions budgétaires de 1989-1990, un nombre moins élevé que prévu de troupes sera stationné en Europe, et les forces canadiennes engagées en Europe ne seront pas structurées en fonction de la 1re Division du Canada aussi rapidement ni aussi complètement que prévu à l'origine. En cas de crise, le 5e Groupe-brigade du Canada et le quartier général de la 1re Division du Canada se déploieraient en Europe et rejoindraient le 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada, et ces formations constitueraient une force combinée, dont on n'a pas encore déterminé la structure exacte.(1989; 3:10). On s'attend à ce que cette force combinée retienne le rôle de forces de réserve uniques sur le théâtre du Groupe d'armées du centre.

Le Livre blanc réaffirme l'engagement envers la Force mobile (terre) du CAE. L'OTAN s'est dite préoccupée par le fait que l'élimination de la brigade CTAM ne faisait qu'affaiblir le flanc nord. En conséquence, l'OTAN doit créer des Forces combinées dont le rôle sera de renforcer les défenses de la Norvège en période de tensions et d'hostilités[4]. Le Canada a offert de fournir un groupe-bataillon d'infanterie pour cette force, qui comprendra également des bataillons d'artillerie de l'Allemagne de l'Ouest et des États-Unis. L'unité désignée pour ce rôle est le 1er Bataillon, Princess Patricia's Canadian Light Infantry, qui abandonnera par conséquent son engagement à se déployer au Danemark avec la Force mobile (terre) du CAE. L'engagement canadien en Norvège septentrionale envers la Force mobile (terre) du CAE se poursuivra, et en conséquence, le 1er Bataillon, Princess Patricia's Canadian Light Infantry se déploierait, en temps de crise, à ses équipements prédisposés dans le nord de la Norvège, soit en tant que formation de la Force mobile (terre) du CAE si elle se déployait dans ce secteur, ou en tant que formation des Forces combinées de l'OTAN. Ces dispositions n'ont pas encore été définitivement fixées.

---

4. *Communiqué de presse*, ministère de la Défense nationale, 24 juin 1988.

c) Deficiencies and Planned Improvements

Major-General John Sharpe, then Commander of Canadian Forces in Europe, told the Committee in Germany that his priorities for improving 4 Canadian Mechanized Brigade Group combat capabilities were for new tanks and improved anti-tank weapons, particularly short-range hand-held systems. Warsaw Pact weapons now outgun and outrange Canadian equipment, and are better armoured. The Leopard C1, acquired in 1978, was already a mature design, having entered German service in 1966. It has since been overtaken by dramatic improvements in tank technology.

The government had originally expressed an intention to acquire approximately 250 tanks, the majority for the forces in Europe. As a result of the budget cuts, however, the current intention is to replace only those tanks presently stationed in Europe with 4 Canadian Mechanized Brigade Group and in training, maintenance and war stocks (114 tanks). 5 Groupe Brigade du Canada's armoured regiment will deploy to Europe with its Cougar armoured vehicles general purpose whose viability in a high-intensity combat environment is open to question.(1989: 3:19) Additionally, several projects to acquire new anti-tank and artillery systems have been cancelled or put on hold.

The most serious deficiency in Canadian Forces in Europe at present, mentioned by several witnesses, is a severe shortage of logistics and medical support. 4 Field Ambulance is hopelessly under-manned and under-equipped for handling and evacuating the large numbers of casualties that can be expected in high-intensity conventional warfare. The Commander of Canadian Forces in Europe indicated to the Committee that it is his highest priority for future personnel increases. There are no third or fourth-line medical facilities except for the 100-bed base hospital at Canadian Forces Base Lahr.

The consolidation of European commitments will in itself reduce the logistics and medical support problems of Canadian Forces in Europe. But a comprehensive third and fourth-line logistics structure would still be needed to eliminate the danger of relying on allies who would have their hands full with their own forces' needs. In that respect, even the value of the Integrated Lines of Communication agreement might be open to question; in the height of a crisis, the needs of Canadian forces might be subordinated to those of the United States. As part of the Army 2002 plans, the Allied Central Europe Logistics and Medical Support System was to be set up:

> to design, organize, man and equip the third line and in-theatre — meaning the European theatre — fourth line logistics and medical and personnel administration support systems for the Canadian Allied Central Europe and Eastern Atlantic assigned force in the army, in the air force and in the navy.(19:7)

First-line support, which consists of elements within units themselves such as cooks and mechanics, would remain unchanged. The existing second-line support would be consolidated from the brigade groups into a Divisional Support Group and Divisional Medical Battalion. The third-line would be a completely new structure involving the creation of a Canadian Support Group and a Canadian Medical Group, illustrated in Figure 2. At present, the only third-line unit in

b) Révocation de l'engagement de la brigade CTAM

Les motifs de la consolidation prévue sont nombreux. L'engagement du Canada relatif à la Brigade canadienne transportable par air et par mer (brigade CTAM) souffrait de divers handicaps sur le plan opérationnel, qui sont atténués par son affectation au front central. Le premier problème était de transporter à temps les troupes en Norvège. Étant donné que la constitution de la Norvège défend que soient stationnées sur son territoire des troupes étrangères en temps de paix, et compte tenu des restrictions imposées par le gouvernement du Canada sur la quantité de matériel disponible pour la prédisposition, il aurait fallu transporter par mer la plupart des équipements de la brigade, ce qui aurait nécessité au moins trois semaines (3:15, 12:22). Étant donné que la brigade était censée être sur place avant le début des hostilités et que, dans tous les cas, elle n'aurait pas le droit de débarquer avant le début du conflit, il aurait fallu prendre une décision politique ressemblant à une provocation au cours des stades préliminaires de la crise. On entretenait également des doutes sur la disponibilité de transports transatlantiques en temps de crise.

Le deuxième problème était qu'une fois la brigade en place, il n'existait aucun soutien logistique et médical de troisième et quatrième ligne pour appuyer la brigade CTAM en Norvège. L'entente bilatérale avec les États-Unis de 1979 relative au soutien, connue sous le nom de Lignes de communications intégrées, ne porte aucunement sur la Norvège, ce qui signifie en fait le manque complet de possibilité de renforcement ou de ravitaillement de la brigade CTAM. Au cours des manoeuvres Brave Lion de 1987, première répétition générale de la brigade CTAM, on a créé de toutes pièces un groupe d'appui de troisième ligne en prélevant des forces de la Base des forces canadiennes Petawawa, ce qui a privé la base et la Force d'opérations spéciales de leur effectif de soutien normal de deuxième ligne.(4:9)

c) Lacunes et améliorations prévues

Le Major-général John Sharpe, Commandant des Forces canadiennes en Europe, a révélé au Comité, lors de la visite de ce dernier en Allemagne, que ses priorités relatives à l'amélioration de l'effectif de combat du 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada concernaient de nouveaux chars de combat et des armes anti-chars améliorées, plus particulièrement des systèmes portatifs de courte portée. Les forces du Pacte de Varsovie sont maintenant munies d'armes qui surpassent les équipements canadiens en nombre et en portée, et dont le blindage est supérieur. Le Leopard C1, acquis en 1978, était déjà à l'époque d'une conception qui était parvenue à maturité, car il était entré en service en Allemagne en 1966. Il a depuis été surclassé par des progrès considérables réalisés dans le domaine de la technologie des chars de combat.

Le gouvernement avait exprimé son intention à l'origine d'acquérir environ 250 chars de combat, dont la majorité était destinée aux forces en Europe. Cependant, à la suite des réductions budgétaires, il ne compte remplacer que les chars qui se trouvent actuellement en Europe, affectés au 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada, et dans les stocks d'entraînement, de maintenance et de guerre (114 chars). Le régiment blindé du 5e Groupe-brigade du Canada se

Europe is a Forward Mobile Support Unit. The Integrated Lines of Communication would remain in place, to avoid the duplication of transportation arrangements from North America, and a Host Nation agreement will be negotiated with Germany for the provision of facilities. As many supplies as possible would be pre-positioned in Europe to support Canadian Forces in Europe in combat for NATO's sustainment criterion of 30 days.

At the fourth line, it had been decided that a European Theatre Base would be set up to supplement Canadian infrastructure and provide an alternative source of supply and support in the event that the Integrated Lines of Communication are interrupted or broken. It was to be stocked with 30 days of sustainment supplies for naval, air and land forces. Reinforcements and supplies would move up the pipeline, and casualties down. Brigadier-General Robert Little, then Director General of Logistics Operations, noted:

> we have to be careful to balance the particular system between first, second, third and fourth line because there is no value in having full support at first line but nothing behind it....The pipeline must be evenly balanced, secondly, across all of the functions — supply, maintenance, transportation, et cetera.(19:10)

It was intended that this greatly expanded support structure would be manned at a cadre level in peacetime and would fill out with reservists — who would comprise 75% in both the Canadian Support and Medical Groups — in time of crisis.[5] The budget cuts have forced the Department of National Defence to cancel the plans for the Allied Central Europe Logistics and Medical Support System (see above). Instead, the combined force in Europe will continue to be supplied predominantly through allied supply systems from the Integrated Lines of Communication to the frontline. Supplies will be pre-positioned in Europe to the greatest extent possible.

Major-General Sharpe and other Canadian officers in southern Germany also described further logistics deficiencies in the first and second line. 4 Canadian Mechanized Brigade Group is particularly short of trucks, lacking M548 tracked cargo carriers, 5/4-ton trucks and 5-ton trucks (the latter has been partly addressed through the provision of 42 10-ton vehicles). It also has no heavy lift capability in the 7-9-ton range, although deliveries of a new vehicle to meet this requirement began in April, 1989. The 5/4-ton light support vehicles will likely be replaced in the mid-1990s. Repair facilities are inadequate.(3:14)

Some progress is being made in the combat environment. New small arms are in the process of being issued, with deliveries of the C7 automatic rifle, C8 automatic carbine and the C9 light machine-gun slated for completion in 1993. Low-Level Air Defence (LLAD) will dramatically improve in 1989 when 119 and 127 Air Defence Batteries are formed with Oerlikon ADATS (air-defence anti-tank) self-propelled missile systems for 5 Groupe Brigade du Canada and 4 Canadian Mechanized Brigade Group respectively. 128 and 129 Air Defence Batteries, protecting the Baden-Soellingen and Lahr airfields, will be re-equipped with ADATS and GDF-005 twin 35mm automatic cannon and Skyguard fire control systems. New engineering equipment will also be provided by 1990, including combat engineer vehicles.

---

5. General Paul Manson, Consolidation in Europe, *op. cit.*, p. 30.

déploiera en Europe avec ses véhicules polyvalents Cougar, dont on doute de la valeur en milieu de combat intense.(1989; 3:19) En outre, des projets supplémentaires pour acquérir de nouveaux systèmes antichars et d'artillerie ont été mis au rancart ou reportés.

La lacune la plus importante des Forces canadiennes en Europe à l'heure actuelle, et qui a été soulevée par plusieurs témoins, est un manque sérieux d'appui logistique et médical. La 4e Ambulance de campagne souffre d'un manque grave d'effectifs et d'équipements qui lui permettraient de traiter et d'évacuer les nombreuses pertes auxquelles on peut s'attendre en cas de guerre conventionnelle de forte intensité. Le Commandant des Forces canadiennes en Europe a révélé au Comité que c'est là sa plus grande priorité en matière d'augmentation des effectifs. Il n'existe pas d'installations de troisième ou quatrième ligne, exception faite de l'hôpital de la Base des forces canadiennes Lahr, qui contient 100 lits.

La consolidation des engagements en Europe soulagera en soi les problèmes d'appui logistique et médical des Forces canadiennes en Europe. Cependant, il demeurera nécessaire de mettre sur pied une structure logistique complète de troisième et quatrième ligne afin d'éliminer le danger qui consisterait à se fier à des alliés ayant fort à faire pour satisfaire les besoins de leurs propres troupes. À cet égard, même la valeur des Lignes de communications intégrées pourrait se révéler être douteuse; en effet, au plus fort de la crise, les besoins des Forces canadiennes pourraient être subordonnés à ceux des forces américaines. Les plans de la Structure de l'armée 2002 prévoient la mise sur pied du système de soutien logistique et médical du Commandement allié en Europe centrale qui consiste :

> [...] à concevoir, à mettre sur pied, à doter et à équiper un système de soutien administratif et un système de soutien logistique et médical de troisième ligne, ainsi que pour tout le théâtre des opérations européen, ce qui est le soutien de quatrième ligne, à l'intention des forces terrestres, aériennes, et navales du Canada et des pays alliées affectés en Europe Centrale et dans l'Atlantique.(19:7)

L'appui de première ligne, qui consiste en des éléments au sein des unités elles-mêmes, tels les cuisiniers et les mécaniciens, ne seraient pas touchés. L'appui existant de deuxième ligne serait consolidé à partir des groupes-brigades en un groupe d'appui divisionnaire et un bataillon médical divisionnaire. La troisième ligne serait une structure complètement nouvelle, qui exigerait la création d'un groupe de soutien et d'un corps médical canadien, illustrés à la Figure 2. À l'heure actuelle, la seule troisième ligne en Europe est une Unité mobile de soutien avancé. Les Lignes de communications intégrées demeureraient en place, afin d'éviter le dédoublement du transport à partir de l'Amérique du Nord, et une entente de nation hôte serait conclue avec l'Allemagne de l'Ouest concernant la fourniture des installations requises. On prédisposerait en Europe le maximum possible de ravitaillements, en vue de soutenir au combat les Forces canadiennes en Europe pendant la période de trente jours qui représente la norme au sein de l'OTAN.

En ce qui concerne la quatrième ligne, il a été décidé de mettre sur pied une base du théâtre d'opérations européen, en vue de suppléer à l'infrastructure canadienne et de fournir une source de ravitaillement de rechange dans le cas où

FIGURE 2

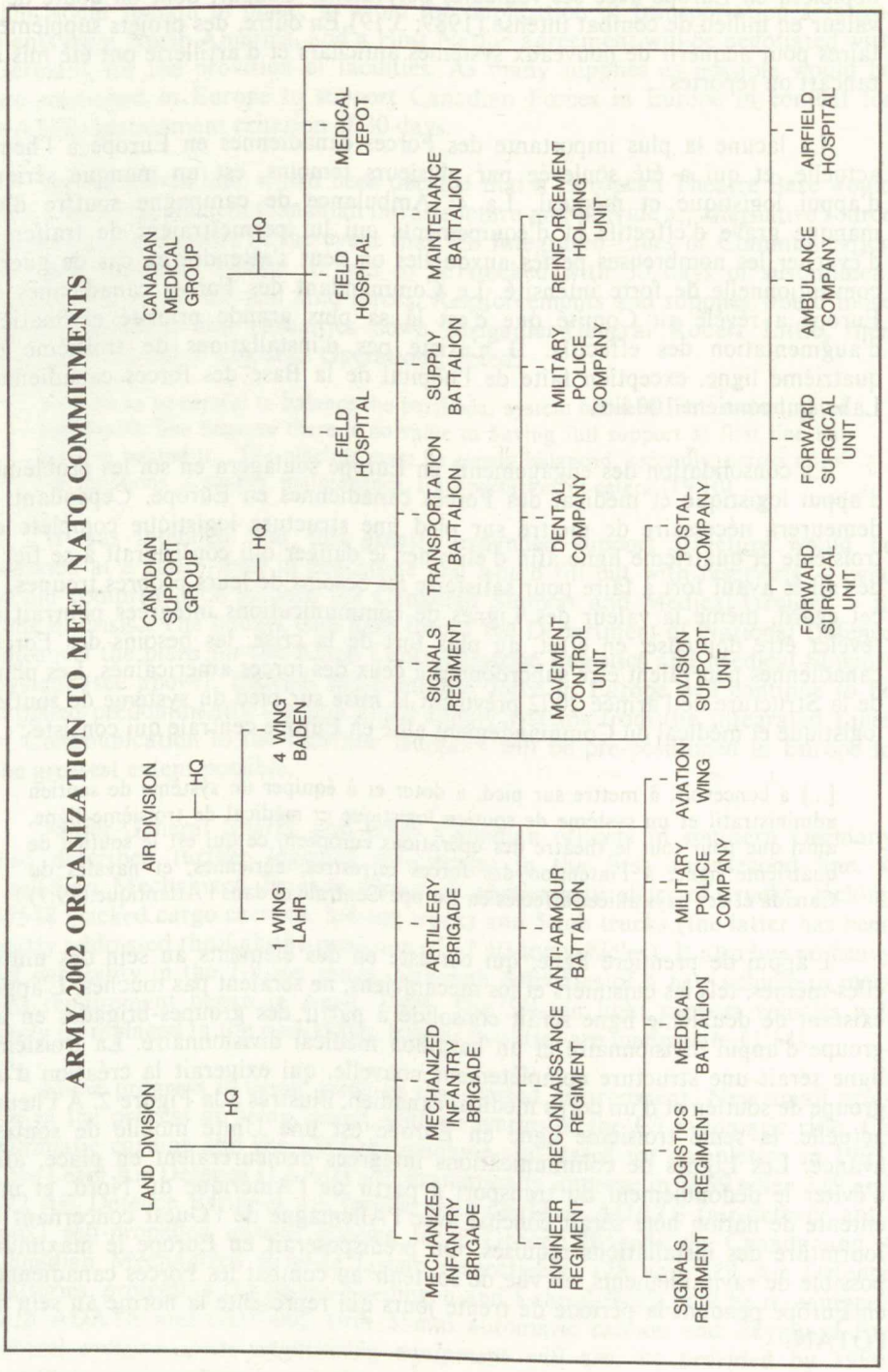
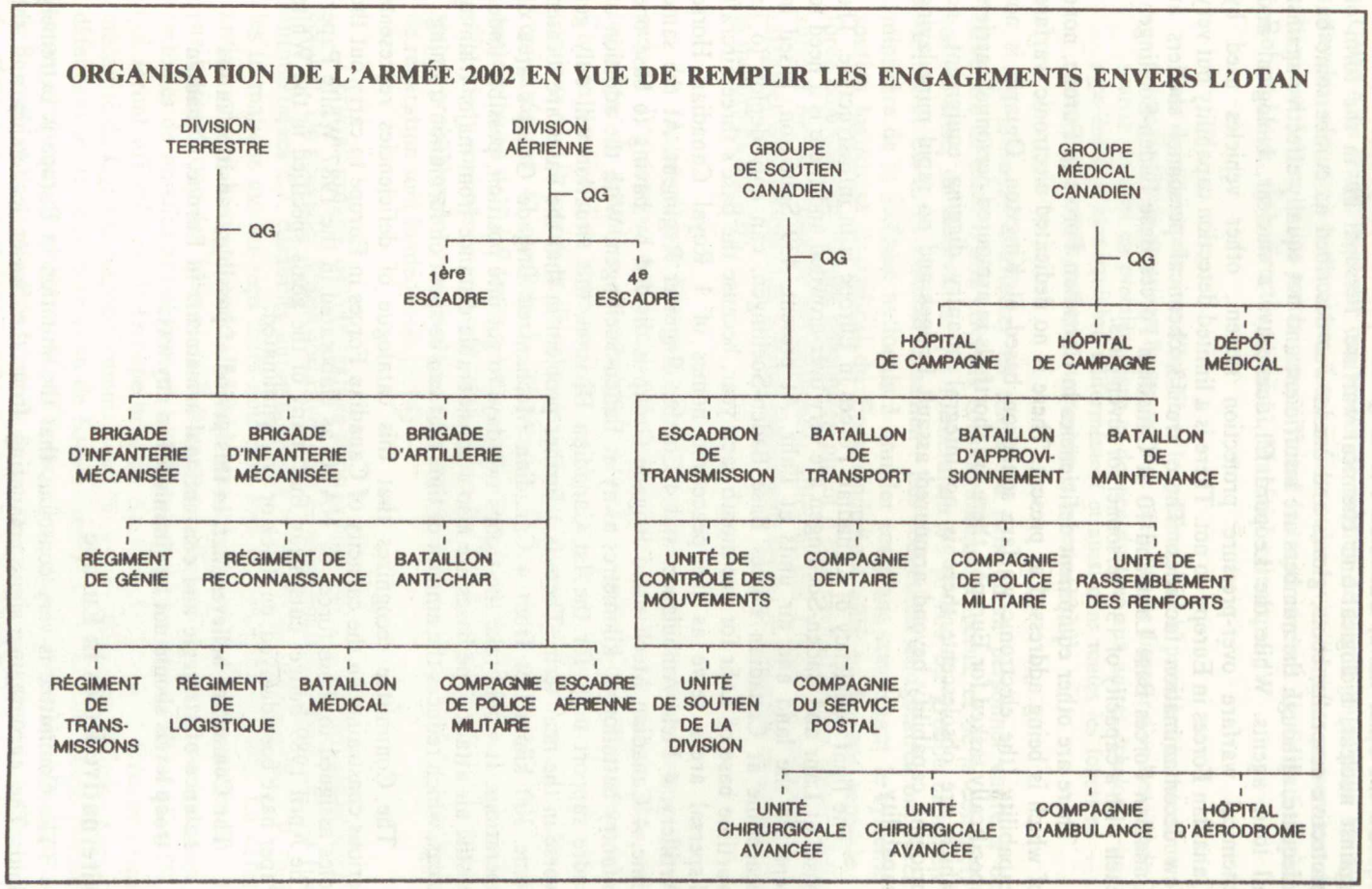

ARMY 2002 ORGANIZATION TO MEET NATO COMMITMENTS
LAND DIVISION
HQ
MECHANIZED INFANTRY BRIGADE
MECHANIZED INFANTRY BRIGADE
ARTILLERY BRIGADE
ENGINEER REGIMENT
RECONNAISSANCE REGIMENT
ANTI-ARMOUR BATTALION
SIGNALS REGIMENT
LOGISTICS REGIMENT
MEDICAL BATTALION
MILITARY POLICE COMPANY
AVIATION WING
AIR DIVISION
HQ
1 WING LAHR
4 WING BADEN
CANADIAN SUPPORT GROUP
HQ
SIGNALS REGIMENT
TRANSPORTATION BATTALION
SUPPLY BATTALION
MAINTENANCE BATTALION
MOVEMENT CONTROL UNIT
DENTAL COMPANY
MILITARY POLICE COMPANY
REINFORCEMENT HOLDING UNIT
DIVISION SUPPORT UNIT
POSTAL COMPANY
FORWARD SURGICAL UNIT
FORWARD SURGICAL UNIT
CANADIAN MEDICAL GROUP
HQ
FIELD HOSPITAL
FIELD HOSPITAL
MEDICAL DEPOT
AMBULANCE COMPANY
AIRFIELD HOSPITAL

FIGURE 2


ORGANISATION DE L'ARMÉE 2002 EN VUE DE REMPLIR LES ENGAGEMENTS ENVERS L'OTAN
DIVISION TERRESTRE
QG
BRIGADE D'INFANTERIE MÉCANISÉE
BRIGADE D'INFANTERIE MÉCANISÉE
BRIGADE D'ARTILLERIE
RÉGIMENT DE GÉNIE
RÉGIMENT DE RECONNAISSANCE
BATAILLON ANTI-CHAR
RÉGIMENT DE TRANS-MISSIONS
RÉGIMENT DE LOGISTIQUE
BATAILLON MÉDICAL
COMPAGNIE DE POLICE MILITAIRE
ESCADRE AÉRIENNE
DIVISION AÉRIENNE
QG
1ère ESCADRE
4e ESCADRE
GROUPE DE SOUTIEN CANADIEN
QG
ESCADRON DE TRANSMISSION
BATAILLON DE TRANSPORT
BATAILLON D'APPROVI-SIONNEMENT
BATAILLON DE MAINTENANCE
UNITÉ DE CONTRÔLE DES MOUVEMENTS
COMPAGNIE DENTAIRE
COMPAGNIE DE POLICE MILITAIRE
UNITÉ DE RASSEMBLEMENT DES RENFORTS
UNITÉ DE SOUTIEN DE LA DIVISION
COMPAGNIE DU SERVICE POSTAL
GROUPE MÉDICAL CANADIEN
QG
HÔPITAL DE CAMPAGNE
HÔPITAL DE CAMPAGNE
DÉPÔT MÉDICAL
UNITÉ CHIRURGICALE AVANCÉE
UNITÉ CHIRURGICALE AVANCÉE
COMPAGNIE D'AMBULANCE
HÔPITAL D'AÉRODROME

On the other hand, Canadian Forces in Europe have very limited defences against nuclear, biological and chemical warfare. Personal kit in the form of protective coveralls, boots, gloves and masks was described as cumbersome but adequate, although the numbers are insufficient and not equally effective against all toxic agents. While the Leopard C1 does have a nuclear, biological and chemical warfare over-pressure protection system, other vehicles used by Canadian Forces in Europe do not. There is a limited detection capability but very few decontamination facilities. There are 13 chemical personnel shelters at Canadian Forces Base Lahr and 10 at Canadian Forces Base Baden-Soellingen, each with a capacity of 130 personnel for seven days.

There are other equipment deficiencies in Canadian Forces in Europe, none of which is being addressed at present. There is no dedicated electronic warfare capability (the electronic warfare squadron based at Kingston, Ontario is not specifically tasked for Europe); there are shortfalls in armoured personnel carriers which are obsolescent; there is no integral infantry digging equipment, no bridging capability beyond armoured assault bridges and no rapid mine-laying capability.

The final deficiency of Canadian Forces in Europe is in infrastructure. The bases at Lahr and Baden-Soellingen are very over-crowded and there is a need to separate the land and air units at Lahr. At present, 439 Squadron, based in peacetime at Canadian Forces Base Baden-Soellingen, can only deploy to its wartime base of Lahr for one month each year, because the base's three aircraft dispersal areas serve as the peacetime homes of 1 Royal Canadian Horse Artillery, 4 Field Ambulance, and 4 Combat Engineer Regiment. At the same time, 4 Canadian Mechanized Brigade Group is divided by having to base one infantry battalion 60 kilometres away at Baden-Soellingen. With the addition of cadre support units for the 1st Canadian Division, this situation will only get worse in the near term. There is a further problem in that the bases are located some 300 kilometres from 4 Canadian Mechanized Brigade Group's area of operations. It would take the troops two days to get into position, possibly under hostile air attack. The bases are also a considerable distance from major training areas, which reduces the amount of time that can be spent on formation training.

The Committee recognizes that this catalogue of deficiencies represents serious constraints on the capacity of Canadian Forces in Europe to carry out the roles assigned to those forces by NATO as elaborated in the 1987 White Paper. The April 1989 budget cuts mean that many of the goals specified in the White Paper have been delayed, cut back or even eliminated.

The Committee believes that, in this period of possible transition in the balance of strategic and conventional armaments in Europe, Canadian troop levels should not be diminished in any way.

Alternative Roles in Europe

The Committee is very conscious that the situation in Europe is extremely fluid. The encouraging signs emanating from the Soviet leadership and the prospect of dramatic changes in the balance of forces and armaments in Europe are sufficient cause for considerable reflection by Canada's policy-makers. The Committee is convinced that, if new approaches are explored, this period can be used to Canada's advantage.

les Lignes de communications intégrées venaient à être interrompues ou coupées. Cette base devait contenir des stocks de soutien de trente jours pour les forces navales, aériennes et terrestres. Les renforts et les ravitaillements passeraient de la base aux forces, et les pertes parcourraient le trajet inverse. Le Brigadier-général Robert Little, alors directeur général, Matériel, remarque :

> Nous devons prendre soin d'équilibrer le système entre la première, la deuxième, la troisième et la quatrième lignes, car il ne sert à rien de disposer d'un système de soutien complet en première ligne et de rien du tout aux autres échelons... Le pipe-line doit être équilibré uniformément et aussi dans toutes les fonctions — approvisionnements, entretien, transports et le reste.(19:10)

On prévoyait n'affecter en temps de paix qu'un personnel cadre à cette structure de soutien aux effectifs considérablement accrus, et de la combler, en cas de crise, de réservistes, qui formeraient 75 p. 100 du groupe canadien de soutien et du corps médical canadien[5]. Les réductions budgétaires ont forcé le ministère de la Défense nationale à annuler ses plans concernant le système de soutien logistique et médical du Commandement allié en Europe centrale. La force combinée en Europe continuera plutôt d'être ravitaillée par l'intermédiaire surtout des systèmes de ravitaillement alliés et des Lignes de communications intégrées vers le front. Les approvisionnements seront prédisposés en Europe dans la mesure du possible.

Le Major-général Sharpe et d'autres officiers canadiens stationnés dans le sud de l'Allemagne ont également décrit d'autres lacunes sur le plan de la logistique de première et deuxième ligne. Le 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada souffre d'un manque aigu de camions de transport de fret M548, de camions de 5/4 tonnes et de camions 5 tonnes (ces derniers ont été partiellement remplacés par 42 camions de 10 tonnes). Cette formation ne dispose d'aucun porteur lourd de 7 à 9 tonnes, bien que les livraisons d'un nouveau véhicule à cet effet aient commencé en avril 1989. Les véhicules d'appui légers de 5/4 tonnes seront probablement remplacés vers le milieu des années 1990. Les installations de réparation sont inadéquates.(3:14)

Certains progrès ont été réalisés dans en ce qui a trait à l'environnement de combat. De nouvelles armes portatives sont en voie de distribution, dont des fusils automatiques C7, carabines automatiques C8, et mitrailleuses légères C9; toutes les formations auront reçu leurs nouvelles armes portatives en 1993. La défense antiaérienne à basse altitude (DABA) sera considérablement améliorée en 1989 par la formation des 119e et 127e Batteries antiaériennes, qui seront munies de systèmes de missiles antiaériens et antichars autopropulsés Oerlikon ADATS, et qui seront affectés au 5e Groupe-brigade du Canada et au 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada respectivement. Les 128e et 129e Batteries antiaériennes, qui défendent les terrains d'aviation de Baden-Soellingen et de Lahr respectivement, seront rééquipés de systèmes ADATS, de canons automatiques doubles GDF-005 de 35 mm, et de système de contrôle de tir Skyguard. De nouveaux équipements de génie seront également livrés au plus tard en 1990, dont des véhicules de combat du Génie.

---

[5] *Consolidation in Europe*, Général Paul Manson, op. cit., p. 30.

The recent cutbacks in defence spending plans have had a markedly negative effect on morale in the Department of National Defence which had been built up by the proposals in the 1987 White Paper. The development of a new and financially realistic role for Canadian Forces in Europe could do much to restore the confidence of departmental officials and of the Canadian military.

The evolving situation on the central front and the exigencies of financial restraint in Canada provides an unexpected opportunity for Canada to the extent that it encourages policy-makers and defence planners to reconsider the kinds of structures that are needed for Europe and, especially, to try to bring them more into line with potential roles for Canada's land forces outside of Europe. As a contribution to what the Committee believes is a necessary re-assessment, a couple of alternative roles are outlined which merit further consideration. These alternatives — one a "defensive-defence" approach, the other an "air mobile" structure — are offered tentatively in a spirit of debate and re-evaluation, rather than as completed analyses of what should or should not be done.

a) Restructure for "Defensive Defence"

Although no weapon system is inherently offensive or defensive, some are more useful for initiating and sustaining high-speed attacks than others. The conventional arms negotiations described in Chapter II are principally aiming at reducing the capability on either side for launching surprise attacks and initiating large-scale offensive action. This is to be achieved by limiting the most destabilizing systems: tanks, armoured personnel carriers, artillery and, to a certain extent, strike aircraft.

While both NATO and the Warsaw Pact espouse defensive strategies, both are organized, equipped and trained to fight a fairly fluid type of battle involving substantial offensive action. Canadian forces fill a strategic reserve role in the Central Army Group sector, and so require a high degree of mobility and hitting power, centring on the tank as a principal weapon. Furthermore, they are stationed a significant distance from their likely zone of deployment in wartime and have to be able to move rapidly into place. It is questionable whether they actually have such mobility and hitting power, but the White Paper plans were supposed to provide them with it.

Defensive defence proponents are particularly concerned with highly mobile and long-range weapons systems because they are destabilizing and encourage pre-emptive attack. The more credible "defensive defence" concepts argue that it is possible to blunt even a highly intense blitzkrieg by deploying some sort of deep infantry anti-tank belt along the front line, with limited mobility and possibly barrier defences of some sort, supported by adequate short-range artillery (ranges of 20-40 kilometres), and backed up by mobile, probably armoured, counter-attack forces. Such structures would be more effective to the extent that both sides adopt them. Some shift in this direction can be expected with reductions in Central Europe and the reconfiguring of Soviet forces.

Canada could be among the first to reconfigure its land forces in Europe in order to contribute to a more defensive defence within the restrictions of an

D'autre part, les Forces canadiennes en Europe disposent de défenses très restreintes contre les attaques nucléaires, biologiques et chimiques. Les ensembles personnels comprenant des salopettes, des bottes, des gants et des masques protecteurs sont encombrants mais adéquats, mais leur nombre est insuffisant et leur degré d'efficacité varie selon les agents toxiques. Le char de combat Leopard C1 comporte un système de protection contre les surpressions attribuables aux attaques nucléaires, chimiques et biologiques, mais ce n'est pas le cas pour les autres véhicules utilisés par les Forces canadiennes en Europe. Il existe des ressources de détection limitées mais très peu d'installations de décontamination. Il existe également 13 abris pour les hommes à la Base des forces canadiennes Lahr et 10 à la Base des forces canadiennes Baden-Soellingen, chacun pouvant abriter 130 hommes pendant sept jours.

Les Forces canadiennes en Europe souffrent en outre d'autres lacunes dont aucune ne fait présentement l'objet d'études. Il n'existe aucune ressource de guerre électronique (l'escadron de guerre électronique posté à Kingston, Ontario, n'est pas affecté aux opérations en Europe); on manque de transports de troupes blindés, et ceux dont on dispose sont d'un modèle obsolescent; l'infanterie ne dispose d'aucun équipement d'excavation; il n'existe aucune ressource de pose de ponts outre les ponts d'assaut pour blindés, ni de matériel pour la pose rapide de mines.

Enfin, la dernière lacune des Forces canadiennes en Europe est son infrastructure. Les bases de Lahr et Baden-Soellingen sont extrêmement surpeuplées et il est nécessaire de séparer les unités terrestres et aériennes stationnées à Lahr. À l'heure actuelle, le 439e Escadron, qui est stationné en temps de paix à la Base des forces canadiennes Baden-Soellingen, ne peut se déployer à sa base de guerre de Lahr qu'un mois seulement par année, à cause du fait que les trois zones de dispersion d'aéronefs de la base servent en temps de paix à loger le 1er Royal Canadian Horse Artillery, la 4e Ambulance de campagne, et le 4e Régiment de génie. En outre, le 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada divise ses effectifs, car il doit loger un bataillon d'infanterie 60 kilomètres plus loin, à la base de Baden-Soellingen. Avec l'ajout d'unités de soutien cadre pour la 1re Division du Canada, la situation ne pourra que s'aggraver avec le temps. Le fait que les bases soient situées à quelque 300 kilomètres du secteur opérationnel du 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada constitue un autre problème. Les troupes mettraient deux jours pour prendre position, possiblement sous le feu aérien de l'ennemi. Les bases se trouvent également à une distance considérable des grands secteurs d'entraînement, ce qui réduit la quantité de temps qu'il est possible de consacrer à l'entraînement des formations.

Le Comité reconnaît que ces lacunes restreignent sérieusement la capacité des Forces canadiennes en Europe de remplir les rôles qui leur ont été attribués par l'OTAN tel qu'énoncé dans le Livre blanc sur la Défense. Les réductions budgétaires annoncées en avril 1989 signifient que la plupart des objectifs précisés dans le Livre blanc ont été reportés, réduits, voire éliminés.

Le Comité exprime l'avis qu'en cette période de transition possible à l'égard de l'équilibre des armements stratégiques et conventionnels en Europe, il ne faut d'aucune façon réduire les effectifs des troupes canadiennes.

agreement on conventional arms. The first requirement would be to abandon the reserve role and instead take up a position on the front-line such as Canada had in the 1950s. Since Canada intends to deploy a division in wartime, this could become an integral part of an allied corps. The advantages of such a position would be that under a defensive defence structure the Canadian force would not have to be as mobile or as offensive in structure as it would in reserve. The force would not have to move as far to its deployment location as it does at present, as long as there were adequate rail or airfield facilities nearby. It would be able to draw on the support resources of a corps and therefore would not have to develop as comprehensive a logistics and medical system.

Which corps it should become a part of is more problematic. In order not to be faced with reconstructing a new set of infrastructure elsewhere, the Canadian division would have to arrange a swap of facilities with an existing front-line division, which is better able to perform the reserve role. In the wake of a conventional arms agreement, facilities might be vacated as a result of force reductions and the complexities of a swap could be reduced.

The organization of a front-line defensive division in the context of current Canadian resources could be accomplished by establishing one light armoured defensive division of 6 manoeuvre elements (1 armoured regiment, 1 mechanized infantry battalion, and 4 motorized infantry battalions) plus support units. The support units would comprise two artillery regiments, a large engineering regiment, and combat service support units (divisional support group and medical unit). The brigade level of organization would be eliminated.

For combat, the six manoeuvre elements would normally create three combined arms battlegroups, but they would have the flexibility to operate in other configurations. One would be "heavy," formed by cross-attaching the armoured and mechanized infantry battalions, and the other two would be "light," formed from two motorized infantry battalions each. The motorized infantry battalions would integrate their expanded anti-tank resources into their rifle companies, rather than maintaining a separate anti-tank platoon. The light battlegroups would form an infantry anti-tank defensive belt, while the heavy battlegroup would form an armoured counter-attack force. The heavy battlegroup would have to ensure that it remained within range of the artillery regiments supporting the light battlegroups, which would limit its offensive range. Reconnaissance resources would be concentrated in the light battlegroups in order to identify the nature of the enemy attack, and direct counter-attacking forces onto it.

As little as one battalion, or perhaps one battlegroup plus an artillery regiment and support unit cadres could be stationed in Europe in order to contribute to reductions in conventional arms (a maximum of 3,500 personnel compared to the current 4,200). The stationed battlegroup would have to be the armoured force in order to reduce the requirements for training equipment in Canada. The equipment for the other units could be prepositioned.

The only resources not currently available to 4 Canadian Mechanized Brigade Group and 5 Groupe Brigade du Canada that this scheme would require

B. Rôles de rechange en Europe

Le Comité est très conscient du fait que la situation en Europe fluctue constamment. Les signes encourageants donnés par les autorités soviétiques et la perspective de changements considérables de l'équilibre des forces et des armements en Europe suffisent pour inciter les décideurs canadiens à de profondes réflexions. Le Comité se dit convaincu que si l'on adopte de nouvelles démarches, cette période peut être utilisée à l'avantage du Canada.

Les réductions récentes appliquées aux dépenses prévues pour la défense ont eu une influence négative marquée sur le moral au sein du ministère de la Défense nationale, dont les attentes s'étaient accrues à la suite des propositions contenues dans le Livre blanc sur la Défense de 1987. La mise au point d'un nouveau rôle réaliste pour les Forces canadiennes en Europe contribuerait beaucoup à restaurer la confiance des fonctionnaires du Ministère et des militaires canadiens.

La situation en évolution constante sur le front central et les impératifs budgétaires fournissent au Canada une occasion inespérée d'encourager les décideurs et les planificateurs de la défense à réévaluer les types de structures nécessaires en Europe, et particulièrement de mieux les faire concorder avec les rôles possibles que pourraient jouer les forces terrestres canadiennes ailleurs qu'en Europe. En vue de contribuer à ce qu'il estime être une réévaluation nécessaire, le Comité présente ci-dessous quelques rôles de rechange méritant un examen plus poussé. Ces solutions de rechange, l'une se voulant une démarche de "défense défensive" et l'autre, une "structure aéromobile", sont présentées ici à titre d'ouverture et dans un esprit de discussion et de réévaluation, plutôt qu'en tant qu'analyses complètes de ce qui aurait dû ou non être fait.

a) Restructuration en vue d'une "défense défensive"

Bien qu'aucun système d'armes ne soit en soi offensif ou défensif, certains d'entre eux sont plus utiles pour débuter et soutenir des attaques-éclairs que d'autres. Les négociations sur les armements conventionnels décrites au Chapitre II visent principalement la réduction de la capacité de chaque côté de lancer des attaques-surprise et d'entamer des opérations offensives à grande échelle. Cet objectif sera atteint en limitant le nombre des systèmes qui sont la plus grande cause d'instabilité : chars de combat, transports de troupes blindés, artillerie et, dans une certaine mesure, aéronefs d'assaut.

Les forces du Pacte de Varsovie et de l'OTAN adoptent toutes deux des stratégies défensives, et sont toutes deux organisés, équipées, et formées au combat dans le cadre d'une guerre relativement fluctuante qui implique beaucoup d'actions offensives. Les Forces canadiennes remplissent le rôle de réserve stratégique dans le secteur du Groupe d'armées du centre, et par conséquent, elles doivent être extrêmement mobiles, capables de frapper puissamment, et faire du char de combat leur arme principale. En outre, elles sont stationnées à une distance considérable de leur secteur opérationnel probable en temps de guerre, et elles doivent être en mesure d'occuper rapidement leurs positions. On peut se demander si elles disposent en réalité de cette mobilité et de cette puissance de

are additional anti-tank weapons, perhaps 50 TOW 2s[6] and improved medium anti-tank weapons. Only one armoured regiment's worth of tanks would need to be replaced, or perhaps less if the Leopards were maintained at a reasonable level of effectiveness. Tracked armoured personnel carriers could be replaced by wheeled ones when they wear out, except for one infantry battalion. They are cheaper to buy and maintain. Self-propelled artillery could be replaced by towed artillery when it wore out. 5 Groupe Brigade du Canada would deploy its three infantry battalions to Europe, rather than its armoured regiment. Cost savings would be gained by eliminating the brigade headquarters, even though some of their assets would be shifted to the divisional and battalion headquarters.

Third and fourth-line logistics would be mostly handled by the allied corps, though with Canadian participation. However, fewer Canadian resources would be required than for the Allied Central Europe Logistics and Medical Support System. Similarly, the Canadian division would have access to corps artillery and especially target-acquisition resources, as well as corps signals and electronic warfare facilities.

b) Restructure for Air Mobility

An alternative approach to that of defensive defence, which the Committee also offers as worthy of further study, would be to restructure Canada's land forces with a greater emphasis on air mobility. This would involve air mobile forces acting as rapid reaction reserves as part of the "operational" level of warfare in Europe in which NATO has recently begun to develop a greater interest. This level of warfare concerns army and army group operations. Up until now, NATO corps have planned to fight essentially separate corps battles using different national doctrines. The role of the army group commanders and the Commander-in-Chief of NATO's Central Army Group has been to try to coordinate these operations and supervise the introduction of reserves into the corps battles. The Soviets, on the other hand, have retained a deep appreciation for the operational level as it was at that level that they smashed German resistance on the Eastern front during the Second World War. Knowing NATO's weaknesses at the operational level, they would try to operate along NATO corps boundaries, in accordance with their offensive doctrine and where coordination would be weakest, in order to surround large forces without a threat from significant operational reserves.

Operational-level combat requires corps to operate in conjunction with each other and relies particularly on the concentration of reserve forces at higher levels to respond to the enemy's operational moves. Substantial operational reserves must be under the control of army group or higher commanders. Under current arrangements, the forces of the French 1st Army represent the operational reserves for Central Army Group, and the U.S. III Corps represents the operational reserves for Northern Army Group. However, for different reasons, neither is immediately available. There is a need for more rapid-reaction reserves in the form of in-place, air mobile forces, to perform blocking roles at least until the larger reserves are available.

---

6. Tube-launched, Optically-tracked, Wire-guided missiles systems.

feu; quoiqu'il en soit, les plans élaborés à la suite de la publication du Livre blanc étaient censés les leur fournir.

Les proposants de la stratégie de la défense défensive se disent particulièrement préoccupés par les systèmes d'armes hautement mobiles et à longue portée, à cause de leur nature déstabilisatrice, et parce qu'ils encouragent les attaques par anticipation. Selon les hypothèses les plus crédibles de la "défense défensive", il est possible de stopper même une attaque-éclair d'une grande intensité en déployant une sorte de ceinture profonde d'infanterie antiblindés le long de la ligne de front, de mobilité limitée, disposant peut-être d'une barrière de défense quelconque, soutenue par des éléments d'artillerie à courte portée (portées de 20 à 40 kilomètres) et appuyée par des forces mobiles de contre-attaque, probablement blindées. Une telle structure serait plus efficace dans la mesure où les deux camps l'adoptaient. On s'attend à quelque mouvement dans cette direction à la suite des réductions en Europe centrale et de la redistribution des forces soviétiques.

Le Canada pourrait être le premier pays à restructurer ses forces terrestres en Europe de manière à contribuer à une défense de nature plus défensive, dans le cadre des restrictions imposées par une entente éventuelle sur les armements conventionnels. La première exigence serait d'abandonner le rôle de réserve et de prendre une position sur la ligne de front, semblable à celle des forces canadiennes au cours des années 1950. Étant donné que le Canada entend déployer une division en temps de guerre, cette dernière pourrait devenir partie intégrante d'un corps d'armée allié. Cela présenterait un avantage, c'est-à-dire que dans une structure de défense défensive, les Forces canadiennes n'auraient pas à être aussi mobiles et offensives que si elles constituaient des forces de réserve. La formation n'aurait pas à se déplacer sur de grandes distances pour atteindre l'endroit de son déploiement, comme elle doit le faire à l'heure actuelle, pour peu qu'il existe des installations de transport aérien ou par chemin de fer dans les environs. Elle serait capable de se soutenir à même les ressources d'appui du corps d'armée et, par conséquent, n'aurait pas à développer un système logistique et médical élaboré.

La question à savoir de quel corps d'armée les Forces canadiennes en Europe devraient faire partie est plus complexe. Pour ne pas devoir reconstruire une nouvelle infrastructure ailleurs, la Division canadienne devrait prendre les dispositions nécessaires pour échanger des installations avec une division existante de première ligne, qui serait plus apte à jouer le rôle de réserve. À la suite d'une entente sur les armements conventionnels, la réduction des forces pourrait entraîner la libération de certaines installations, ce qui réduirait la complexité d'un échange de cette nature.

Si l'on tient compte des ressources actuelles du Canada, il serait possible d'organiser une division défensive blindée légère de première ligne formée de six éléments de manoeuvre (un régiment blindé, un bataillon d'infanterie mécanisée, et quatre bataillons d'infanterie motorisée), et d'unités de soutien. Ces dernières comprendraient deux régiments d'artillerie, un régiment de génie important, et des unités de soutien logistique (groupe de soutien divisionnaire et unité médicale). Le niveau de la brigade serait entièrement éliminé.

Au combat, les six éléments de manoeuvre formeraient normalement trois groupes combattants, mais ils auraient assez de souplesse pour être distribués

Central Army Group's problems have diminished in recent years due to the creation of the French Force d'Action Rapide, which includes one air mobile, one airborne, and one light armoured division (plus other units). In addition, expectations have grown that French forces would be put under NATO command at the beginning of a conflict and would be deployable throughout the Central Army Group area. Central Army Group's component corps (two U.S. and two German) are in any case well served with helicopter resources.

Northern Army Group has been less fortunate. Currently, in-theatre air mobile reserves for Northern Army Group consist of one British air mobile brigade based in Britain, and the air mobile brigade integral to I German Corps. An idea is being floated within NATO of creating a multinational air mechanized division as a reserve for Northern Army Group. Canada could contribute an air mobile brigade to such a force, but because of its greater mobility could continue to base it at Lahr.

There are quite wide variations in possible organizations of air mobile brigades. They often include vehicle-mounted components and a Canadian force could include a vehicle-mounted battalion. It would be preferable, however, if the whole force could be heli-borne in order to ease coordinated deployment and redeployment. Canadian helicopter resources would have to be integrated, should consist of a mix of light transport helicopters (similar to the CH-135s) and heavy transport helicopters (CH-147s), and should be able to transport at least two-thirds of the force. Transport helicopters would have uses other than combat which tanks, for example, do not.

The force itself should consist of three air mobile battalions; a support battalion including at least one attack helicopter squadron, helicopter transportable mortars, and an engineer company with mine-laying and digging equipment; and a service support battalion. The air mobile battalions should include a high proportion of anti-tank weapons. The most pressing need in that regard would be to replace the Carl Gustavs with a modern medium-range anti-tank guided weapon. There would also be a need to ensure a level of standardization with other Northern Army Group air mobile reserve formations.

Such a force would certainly be cheaper to equip from scratch than a mechanized division, even with a squadron of attack helicopters. The problem would be changing from the current structure to an air mobile one. An air mobile brigade would require significant amounts of new equipment since it would use very little of the equipment of the current 4 Canadian Mechanized Brigade Group and 5 Groupe Brigade du Canada.

If to reduce the need to acquire new equipment, the force were only battalion sized, a useful role is more difficult to envisage unless as part of a foreign or multinational brigade. One possibility would be to base it in Britain and make it part of the British 24th Air Mobile Brigade. If Canada were to station a single battalion in Europe, it would make more sense to commit it to the Allied Command Europe Mobile Force (Land) for deployment to areas other than north Norway.

différemment. L'un de ces groupes serait "lourd", formé en rattachant les bataillons blindés et d'infanterie mécanisée, et les deux autres seraient "légers" et comprendraient chacun deux bataillons d'infanterie motorisée. Ces derniers intégreraient leurs ressources antiblindés étendues à leurs compagnies de fusiliers, plutôt que de maintenir un peloton antiblindés distinct. Les groupes combattants légers formeraient une ceinture défensive antiblindés, et le groupe combattant lourd, la force de contre-attaque blindée. Cette dernière devrait faire en sorte de demeurer à portée des régiments d'artillerie qui soutiendraient les groupes de combat légers, ce qui limiterait sa portée offensive. Les ressources de reconnaissance seraient concentrées au sein des groupes de combat légers et leur rôle serait d'identifier la nature de l'attaque ennemie, et d'y diriger les forces contre-attaquantes.

Il serait possible de stationner en Europe un seul bataillon, ou peut-être un groupe combattant plus un régiment d'artillerie et le personnel cadre des unités de soutien, afin de contribuer aux réductions des armements conventionnels (un maximum de 3 500 hommes par rapport aux 4 200 actuels). Le groupe combattant stationné serait la force blindée, afin de réduire la nécessité de disposer d'équipements d'entraînement au Canada. Les équipements des autres unités pourraient être prédisposés.

Les seules ressources exigées par ce plan dont ne disposent pas à l'heure actuelle le 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada et le 5e Groupe-brigade du Canada sont des armes antiblindés supplémentaires, peut-être 50 TOW 2 [6], et de meilleures armes antiblindés intermédiaires. Il ne serait nécessaire de remplacer les blindés que d'un seul régiment, peut-être moins si les Leopards étaient maintenus à un niveau d'efficacité raisonnable. Sauf dans le cas d'un bataillon d'infanterie, les transports de personnels blindés chenillés pourraient être remplacés par des véhicules identiques à roues, à mesure que leur usure en exigera le remplacement. Ces derniers sont meilleur marché et leur entretien coûte moins cher. Il pourrait en être ainsi des pièces d'artillerie automotrices, que l'on pourrait remplacer par des pièces tractées. Le 5e Groupe-brigade du Canada pourrait déployer en Europe ses trois bataillons d'infanterie plutôt que son régiment blindé. Il serait possible de réaliser des économies en éliminant le quartier général de la brigade, même si certains actifs de ce dernier seraient transférés aux quartiers généraux de la division et des bataillons.

Les opérations de logistique de deuxième et troisième ligne pourraient être en grande partie prises en charge par le corps d'armée allié, en prévoyant toutefois une participation canadienne. Cependant, les ressources canadiennes requises seraient moindres que ce ne serait le cas pour le système de soutien logistique et médical du Commandement allié en Europe centrale. De même, la division canadienne aurait accès à l'artillerie du corps d'armée, et surtout à ses ressources d'acquisition de cibles, de transmissions et de guerre électronique.

---

6. Missile filoguidé à poursuite optique, et lancé par tubes.

The Committee is aware that the development and elaboration of a new role for Canadian Forces in Europe, particularly in a period of a changing threat, cannot easily or quickly be achieved. It does not suggest that either of the two approaches it has outlined should be regarded as the ultimate solution. There are other possible configurations that might be elaborated. But the Committee is convinced that alternative roles should be explored and assessed.

The Committee recommends that the Department of National Defence explore alternative roles for the Canadian land forces in Europe, perhaps of a more specialized nature, with a view to reducing the current disparity between stated land force commitments in Europe and actual capabilities. The Committee also believes that, in any investigation, the Department of National Defence should take into account other potential roles for Canada's land forces outside of Europe, ideally in order to ensure that equipment acquired for Europe has viable uses elsewhere.

b) Restructuration en vue de la mobilité aérienne

Le Comité suggère une autre démarche, qui consisterait à restructurer les forces terrestres du Canada en mettant surtout l'accent sur la mobilité aérienne. Cette structure serait fondée sur des forces aéromobiles qui entreraient en jeu à titre de réserve de riposte rapide faisant partie du niveau "opérationnel" de la guerre en Europe, envers lequel l'OTAN manifeste depuis peu un intérêt croissant. Ce niveau de guerre concerne l'armée et les opérations des groupements terrestres. Jusqu'ici, les corps d'armée de l'OTAN prévoyaient mener des luttes essentiellement distinctes, en se servant de doctrines nationales différentes. Le rôle des commandants des groupements terrestres et du Commandant en chef du Groupe d'armées du centre de l'OTAN a jusqu'ici été de coordonner ces opérations et de superviser l'introduction de forces de réserve dans les batailles livrées par les corps d'armée. Pour leur part, les Soviétiques n'ont pas délaissé leur intérêt envers le niveau opérationnel, car c'est ainsi qu'ils ont réussi à annihiler la résistance allemande sur le front Est au cours de la Seconde Guerre mondiale. Connaissant les faiblesses de l'OTAN sur le plan opérationnel, ils tenteraient de mener leurs opérations le long des secteurs limitrophes séparant les divers corps d'armée de l'OTAN, conformément à leur doctrine opérationnelle, et là où il y aurait probablement le moins de coordination, de manière à pouvoir encercler de grandes concentrations de forces sans affronter la menace que représenteraient des réserves opérationnelles considérables.

Le combat au niveau opérationnel exige que les corps d'armée fonctionnent en coopération étroite, et il dépend grandement de la concentration de forces de réserve à des niveaux plus élevés, qui puissent contrer les mouvements opérationnels de l'ennemi. Des réserves opérationnelles considérables doivent se trouver sous le commandement des commandants des groupements terrestres ou des niveaux hiérarchiques plus élevés. En vertu des dispositions actuelles, la 1re Armée française représente la réserve opérationnelle du Groupe d'armées du centre, et le U.S. III Corps constitue celle du Groupe d'armées du nord. Cependant, pour diverses raisons, aucune de ces formations n'est immédiatement disponible. Il existe un besoin de réserves de riposte plus rapides, sous forme de forces aéromobiles sur place, en vue d'effectuer des missions de blocage, au moins jusqu'à l'arrivée de réserves plus considérables.

Les problèmes du Groupe d'armées du centre se sont atténués au cours des dernières années, à cause de la création de la Force d'action rapide française, qui inclut une division aéromobile, une division aéroportée et une division blindée légère (et d'autres unités). En outre, on s'attend de plus en plus à ce que les forces françaises soient placées sous le commandement de l'OTAN au début d'un conflit et qu'elles soient possiblement déployées n'importe où dans le secteur du Groupe d'armées du centre. Dans tous les cas, les corps d'armée constituants du Groupe d'armées du centre (deux corps américains et deux allemands) sont dotés d'un nombre suffisant de formations d'hélicoptères.

Le Groupe d'armées du nord est moins fortuné. À l'heure actuelle, les réserves aéromobiles sur place du Groupe d'armées du nord consistent en une brigade aéromobile britannique basée en Grande-Bretagne, et la brigade aéromobile qui fait partie du I German Corps. Une idée circule au sein de

l'OTAN à l'effet qu'il faut créer une division mécanisée aéromobile multinationale en guise de réserve au Groupe d'armées du nord. Le Canada pourrait contribuer une brigade aéromobile à une telle force, tout en continuant de la baser à Lahr, à cause de sa mobilité accrue.

Les brigades aéromobiles peuvent être structurées de nombreuses manières. Elles comportent souvent des éléments motorisés, et une force canadienne de cette nature en comprendrait un. Il serait d'autre part préférable que la force entière soit héliportée, afin d'en faciliter la coordination et le redéploiement. Il faudrait intégrer les formations canadiennes d'hélicoptères et ces dernières devraient comprendre un mélange d'hélicoptères de transport léger (semblables aux CH-135) et de transport lourd (CH-147) et devraient être capables de transporter au moins les deux tiers de la force. Les hélicoptères de transport pourraient être affectés à d'autres usages qu'au combat, ce qui ne peut être le cas pour les chars de combat.

La force elle-même devrait consister en trois bataillons aéromobiles; d'un bataillon d'appui comprenant au moins un escadron d'hélicoptères d'assaut, des mortiers héliportables, une compagnie de génie munie d'équipements de pose de mines et d'excavation; et d'un bataillon de services de soutien. Les bataillons aéromobiles devraient inclure une grande proportion d'armes antiblindés. Le besoin le plus pressant à cet égard serait de remplacer les Carl Gustavs par une arme antiblindés téléguidée moderne de portée intermédiaire. Il faudrait également assurer un niveau de normalisation avec les autres formations de réserve aéromobiles du Groupe d'armées du nord.

Une telle force serait certainement moins coûteuse à équiper à partir de zéro qu'une division mécanisée, même en comptant un escadron d'hélicoptères d'attaque. Le problème serait de passer à une structure aéromobile à partir de l'organisation actuelle. La formation d'une brigade aéromobile nécessiterait l'acquisition d'un nombre important de nouveaux équipements, étant donné qu'elle ne pourrait se servir que d'une petite quantité de l'équipement courant du 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada et du 5e Groupe-brigade du Canada.

Si l'on devait réduire la force aux effectifs d'un bataillon, à cause de l'impossibilité d'acquérir les équipements nécessaires, il serait plus difficile d'imaginer un rôle utile pour cette force à moins de l'intégrer à une brigade étrangère ou multinationale. L'une des possibilités serait de la baser en Grande-Bretagne et de l'intégrer à la 24th Airmobile Brigade britannique. Si le Canada devait poster un seul bataillon en Europe, il serait plus sensé de l'affecter à la Force mobile (terre) du CAE aux fins de son déploiement ailleurs qu'en Norvège septentrionale.

Le Comité se dit conscient du fait qu'il n'est pas possible de concevoir et d'élaborer rapidement un nouveau rôle pour les Forces canadiennes en Europe, plus particulièrement au cours d'une période de menaces changeantes. Il ne laisse pas sous-entendre qu'il faut adopter l'une des deux solutions proposées. Il est possible d'en concevoir d'autres. Le Comité se dit toutefois convaincu du fait qu'il faut examiner et évaluer des rôles de remplacement pour les Forces canadiennes en Europe.

Le Comité recommande que le ministère de la Défense nationale étudie des rôles de remplacement pour les Forces canadiennes en Europe, de nature possiblement plus spécialisée, en vue de réduire la disparité qui existe à l'heure actuelle entre les effectifs déclarés et réels des forces terrestres engagées en Europe. Le Comité croit également qu'au cours de toute étude de cette nature, le ministère de la Défense nationale devrait tenir compte d'autres rôles potentiels pour les forces terrestres du Canada ailleurs qu'en Europe, idéalement en vue de s'assurer que les équipements acquis pour l'Europe sont utilisables à d'autres fins dans d'autres parties du globe.

Chapter VII

THE TERRITORIAL DEFENCE OF CANADA

The last time that Canada had to deal with a military incursion onto its territory was in 1870 when a group of Irish Americans attacked Mississquoi county in Quebec, in the hope of holding Canada "hostage" until Great Britain granted Irish independence. They were, of course, unceremoniously repelled, but since that time the Canadian Army has had a problem defining its existence in terms of the territorial defence of Canada.

Canada's land forces continue to ponder the probability of conventional land attacks in the north and on the two coasts. The evidence suggests that any type of airborne invasion of Canada is remote, while the likelihood of a full-scale armoured battle occurring on Canadian territory approaches zero. The Chief of Defence Staff granted in 1988, "There is no tactical requirement for main battle tanks in Canada itself."[1] The principal requirement is for a small, very mobile land force to deter any incursion by hostile conventional forces.

The Threat

In the nuclear age, the military threats to Canadian territory from space, air and sea are much clearer than those on land. Potential threats by land can be classified in four categories: 1) full-scale conventional attack; 2) airborne attack on strategic targets; 3) airborne attack for diversionary purposes; and 4) terrorism.

There appears to be no policy-maker or informed observer who believes that a full-scale land attack against Canada is at all likely. Lieutenant-General Vance described the possibility as "limited" while Colonel Tattersall testified that the Department of National Defence does "not expect massive armour heavy land forces to attack Canada."(2:14; 7:7) In a 1987 article which examines the various threats to the Canadian Arctic, Cynthia Cannizzo of the University of Calgary wrote that "the possibility of a land invasion over some five thousand kilometres of arctic terrain is minuscule".[2]

---

1. Interview with General Manson in *NATO's Sixteen Nations: Special Issue 1988* (12:1) p. 32.
2. Dr. C.A Cannizzo: "Northern challenges" in *Forum: Conference of Defence Associations*, May 1987, p. 8.

Chapitre VII

LA DÉFENSE DU TERRITOIRE CANADIEN

La dernière fois que le Canada a dû repousser une incursion militaire sur son territoire, ce fut en 1870, lorsqu'un groupe d'Américains de souche irlandaise s'est attaqué au comté de Mississquoi, au Québec, dans l'espoir de tenir le Canada "en otage" jusqu'à ce que la Grande-Bretagne accepte de reconnaître l'indépendance de l'Irlande. Ils furent, bien entendu, repoussés sans cérémonie, mais depuis cet incident, les Forces armées canadiennes ont éprouvé beaucoup de difficulté à se définir comme organisme chargé de défendre le territoire canadien.

Les responsables des forces terrestres du Canada continuent d'étudier la probabilité d'attaques terrestres classiques au nord et sur les côtes Est et Ouest. Il apparaît évident que la probabilité d'une quelconque attaque aéroportée au Canada est faible et que la probabilité d'une bataille massive de blindés en sol canadien est pratiquement nulle. Le Chef de l'état-major de la Defense reconnaissait en 1988, qu'il n'y avait aucun besoin opérationnel de disposer de chars de combat principaux au Canada[1]. Le Canada a surtout besoin d'une petite force terrestre très mobile capable de détecter toute incursion par des forces hostiles classiques .

La menace

À l'ère du nucléaire, le risque d'une attaque militaire contre le territoire canadien viendrait davantage de l'espace, de l'air ou de la mer que par voie de terre. Les possibilités d'attaque terrestre peuvent se ranger dans l'une des quatre catégories suivantes : 1) attaque classique de grande envergure; 2) attaque aéroportée contre des cibles stratégiques; 3) attaque aéroportée à des fins de diversion; et 4) terrorisme.

Aucun décideur ou observateur averti ne semble croire à la probabilité d'une attaque terrestre massive contre le Canada. Le Lieutenant-général Vance a parlé d'une menace "limitée" d'incursion tandis que le Colonel Tattersall a déclaré "Nous (le ministère de la Défense nationale) ne nous attendons pas à une attaque massive du Canada par véhicules blindés."(2:14, 7:7) Dans un article sur les diverses menaces auxquelles se trouve exposé l'Arctique canadien, publié en 1987,

---

1. Interview avec le général Manson dans NATO's Sixteen Nations: Special Issue 1988, 12:1, p. 32.

Small-scale airborne attacks are somewhat more credible. The objective, within the context of a conventional war in Europe, might be to capture certain military vital points so as to reduce Canada's ability to wage war, or to create panic and put pressure on the Canadian government to keep substantial forces in Canada, or even to call back forces already sent to or stationed in Europe.

The Soviet Union has significant airborne ground capability comprising six divisions and 10 brigades, dispersed throughout five regional theatres of operation. The closest to Canada are a single division and a brigade in the Northwestern theatre with headquarters in Leningrad and two brigades in the Far Eastern theatre near Alaska. The mainstays of the Soviet Union's long-range military transport aviation fleet are its 370 Il-76 Candid B aircraft, each capable of transporting up to 140 troops or 125 paratroops or 48 metric tonnes of equipment over a range of 6,700 kilometres. The other principal paratroop transports are 150 An-12 Cubs, which are being replaced by the Candids.[3] It is improbable, however, that the Soviet Union would commit a large force to attack Canada given the many European targets of much greater tactical value.

Both Brigadier-General Clayton Beattie (retired), former Commander, Northern Region, and Lieutenant-General Fox, then Commander of Force Mobile Command, remarked on the danger to Canada of a quick Soviet airborne attack on either isolated military targets or for diversionary purposes.(3:15; 15:19) Maurice Tugwell identified possible NATO targets for attack, some of which would be in Canada. They included military and political leaders, command and communications facilities, airfields, and ammunition depots.(17:18) A diversionary attack would most likely be carried out by Soviet special purpose forces, or "spetznaz" which operate in small groups behind enemy lines with the intention of attacking vital military and political targets. Spetznaz probably have an airborne capacity, but recent accounts indicate that they would be infiltrated rather than air-dropped into their target areas with the aim of slowing NATO's mobilization process as much as possible.[4] Most accounts estimate there are between 27,000 and 30,000 spetznaz personnel in five brigades associated with the ground forces of the five regional theatres, and four deployed with the naval forces of the four major fleets.[5]

Yet in an article on spetznaz in *Canadian Defence Quarterly*, Major M.J. Goodspeed never mentioned the threat to Canada of these forces. He described four potential targets for spetznaz attacks in order of priority: nuclear weapons

---

3. The 150 An-12 Cubs are capable of transporting up to 90 troops or 60 paratroops or 20 metric tonnes over 3,500 kilometres. The Soviet Union's largest transports, 55 An-22 Cocks and 20 new An-124 Condors, each capable of carrying over 80 metric tonnes over 5,000 kilometres, are rarely used for paratroops. IISS, *The Military Balance 1988-89* (London: IISS, 1988), p. 36 and *Jane's All the World's Aircraft 1987-88*, (London: Jane's Publishing Company, 1987), pp. 235-6, 247-8.
4. See John Thompson, "The Soviet Ground Forces Today and into the Nineties," *Canadian Defence Quarterly* (17:1) Summer 1987, p.26; and Captain W.H. Welsh, "The Base Defence Forces: There is Much Room for Improvement," *Canadian Defence Quarterly* (16:2) Autumn 1985, p.36.
5. International Institute of Strategic Studies, op. cit., p. 34. See also Major M.J. Goodspeed, "Spetznaz: Soviet Diversionary Forces; Checkmate in Two Moves," *Canadian Defence Quarterly* (18:1) Summer 1988, p.44; and Thompson, op. cit., p. 26.

Cynthia Cannizzo, de l'Université de Calgary soutenait que la possibilité d'une invasion terrestre sur quelque 5 000 kilomètres de sol arctique était minime[2].

La probabilité d'attaques aéroportées de faible envergure semble beaucoup plus plausible. L'objectif, dans le contexte d'une guerre classique en Europe, serait de prendre certains points vitaux militaires afin de réduire la capacité de combat canadienne ou de provoquer la panique et de pousser le Gouvernement du Canada à garder une force armée importante au Canada ou même à rappeler des contingents déjà envoyés ou postés en Europe.

L'Union soviétique possède une importante force terrestre aéoportée qui comprend six divisions et dix brigades, réparties sur cinq théâtres d'opérations régionaux. Les unités qui se trouvent les plus près du Canada sont la brigade et la division du théâtre du Nord-Ouest, qui ont leur quartier général à Leningrad, ainsi que les deux brigades du théâtre de l'Extrême-Est, près de l'Alaska. L'aviation de l'Union soviétique compte surtout sur ses 370 appareils Il-76 Candid B pour le transport de ses troupes sur de longues distances; chacun de ces appareils peut transporter jusqu'à 140 hommes de troupe ou 125 parachutistes ou jusqu'à 48 tonnes métriques de matériel sur une distance de 6 700 kilomètres. Elle dispose aussi, pour le transport de ses parachutistes, de 150 appareils An-12 Cub, remplacés progressivement par des appareils Candid[3]. Il est cependant peu probable que l'Union soviétique lance un contingent important contre le Canada étant donné l'existence en Europe de nombreuses cibles d'une bien plus grande importance tactique.

Le Brigadier général Beattie (à la retraite), ancien commandant de la Région du Nord, ainsi que le Lieutenant-général Fox, alors commandant de la Force mobile, ont souligné le danger que représentait, pour le Canada, une attaque soviétique rapide aéroportée soit contre des cibles militaires isolées, soit à titre d'opérations de diversion.(3:15, 15:19) Maurice Tugwell a identifié certains éléments de l'OTAN qui pourraient être la cible d'attaques, entre autres, des chefs militaires et politiques, des quartiers généraux et des centres de communications, des aéroports et des arsenaux, et certains de ces éléments se trouvent au Canada.(17:18) Selon toute vraisemblance, ce seraient des unités spéciales ou «spetznaz» de l'Union soviétique qui seraient chargées des opérations de diversion; ces petits groupes agissent derrière les lignes ennemies et cherchent à s'attaquer à des cibles militaires et politiques vitales. Les unités de la Spetznaz peuvent probablement être aéroportées, mais selon les rapports les plus récents, elles auraient plutôt recours à l'infiltration qu'au parachutage pour atteindre les régions cibles, dans le but de ralentir le plus possible le processus de mobilisation

---

2. Dr C. A. Cannizzo, "Northern Challenges", dans Forum: Conference of Defence Associations, mai 1987, p. 8.

3. Chacun des 150 An-12 Cub peut transporter jusqu'à 90 hommes de troupe ou 60 parachutistes ou jusqu'à 20 tonnes métriques de matériel sur une distance de 3 500 kilomètres. Les plus gros transporteurs de l'Union soviétique, les (55) An-22 Cock et les (20) nouveaux An-124 Condor, peuvent tous deux transporter plus de 80 tonnes métriques de matériel sur une distance de 5 000 kilomètres, mais ils servent rarement à transporter des parachutistes. IISS, The Military Balance 1988-89, IISS, Londres, 1988, p. 36 et Jane's All the World's Aircraft 1987-88, Jane's Publishing Company, Londres, 1987, p. 235-6 et p. 247-8.

storage depots; targets that would reduce NATO's air superiority; targets that would hinder the deployment of NATO's land forces; and targets that would demoralize the population and create panic.[6] Using these criteria, spetznaz forces would probably be preoccupied with European targets rather than with the relatively insignificant ones in Canada. The Committee heard considerable testimony describing the limited value and the tactical difficulties of such an attack for the Soviet Union. Admiral Robert Falls (retired) remarked that "...it would be suicidal on their part. I would have great confidence in the commander of Mobile Command to be able to look after us."(12:29) John Marteinson added, "I have never heard any really convincing argument that our most likely potential enemy has either the capability or the inclination to attempt to seize and hold even small bits of Canadian territory, be they in the Arctic or along our shores."(22:11)

Defence of Canada Operations

The contingency plans for the territorial defence of Canada are contained within the "defence of Canada operations" under which Canada would prosecute attacks without U.S. assistance. Joint Canada-U.S. arrangements for the land defence of North America are coordinated under the Land Operations Plan. The Commander of Force Mobile Command and the American Commander-in-Chief of Readiness Command develop contingency plans and conduct regular exercises with small and large units. If a joint Canada-U.S. operation were called for, American land and tactical air support could be provided by Readiness Command, Alaskan Air Command or the Joint Task Force, Alaska. All U.S. forces operating on Canadian territory would be under Canadian operational control.[7] Colonel L.W.F. Cuppens, then Director of the Department of National Defence Military Plans Coordination, told the Committee during its visit to Canadian Forces Base Trenton: "Owing to the size of our country and the limited resources of the Canadian forces, mobility is the key factor in the conduct of these operations." In practice, this means that the units conducting defence of Canada operations must have an airborne capability.

The Special Service Force is tasked with the primary responsibility for the defence of Canada. Within the Special Service Force, the Canadian Airborne Regiment and elements of its armoured, artillery and combat engineer regiments and support units can be combined to form the Airborne Battle Group of 1,100 personnel. The infantry battalion of the Special Service Force does not have an airborne capability.

Since 1982, the Canadian Forces have trained for defence of Canada operations in an annual exercise called "Lightning Strike." That exercise has been described as a test bed where the land forces develop and validate various aspects of the defence of Canada concept of operations. The first and second exercises were conducted at Earlton, Ontario in 1982 and 1984. They concentrated on air

---

6. See Goodspeed, *op. cit.*, p. 44.
7. Standing Committee of the House of Commons on External Affairs and National Defence, *Norad 1986*, February 1986, p. 13.

de l'OTAN[4]. D'après la plupart des rapports, la Spetznaz compterait de 27 000 à 30 000 hommes, répartis dans les cinq brigades rattachées aux forces terrestres des cinq théâtres régionaux et dans les quatres brigades affectées aux forces navales des quatre grandes flottes[5].

Pourtant, dans un article sur la Spetznaz dans la revue Canadian Defence Quarterly, le major M. J. Goodspeed n'a jamais parlé de la menace que ces forces pouvaient représenter pour le Canada. Il a décrit quatre cibles possibles des attaques de la Spetznaz, soit, par ordre de priorité : les arsenaux nucléaires, les cibles dont la neutralisation réduirait la supériorité des forces de l'air de l'OTAN, les cibles dont la neutralisation empêcherait le déploiement des forces terrestres de l'OTAN, et les cibles dont la neutralisation aurait un effet démoralisant sur la population ou susciterait la panique[6]. Si l'on retient ces critères, les forces de la Spetznaz s'intéresseraient probablement davantage à des cibles situées en Europe qu'à des cibles relativement sans intérêt au Canada. Le Comité a entendu de nombreux témoignages au sujet de la valeur limitée et des difficultés tactiques d'une telle attaque pour l'Union soviétique. L'amiral Robert Falls (à la retraite) a fait remarquer que «ce serait suicidaire de leur part. J'ai pleinement confiance dans le commandement de la Force mobile pour assurer notre défense».(12:29) John Marteinson a ajouté «je n'ai jamais entendu d'arguments qui m'aient réellement convaincu que notre ennemi le plus probable avait la capacité ou l'intérêt de capturer même une parcelle du territoire canadien, que ce soit dans l'Arctique ou le long de nos côtes».(22:11)

Opérations de défense du Canada

Les plans d'urgence pour la défense du territoire canadien font partie des «opérations de défense du Canada», auxquelles le Canada s'en remettrait pour se défendre sans l'aide des É.-U. Les dispositions conjointes Canada-É.-U. pour la défense du territoire nord-américain sont coordonnées en vertu du Plan d'opérations terrestres. Le commandant de la Force mobile et le commandant en chef américain du *Readiness Command* élaborent des plans d'urgence et tiennent des exercices réguliers avec des petites et des grandes unités. Si une opération conjointe Canada-É.-U. s'avérait nécessaire, le soutien terrestre et aérien des États-Unis serait assuré par le *Readiness Command*, l'*Alaskan Air Command* ou la Force opérationnelle interarmées, Alaska. Toutes les opérations des forces des É.-U. en sol canadien seraient placées sous contrôle opérationnel canadien[7]. Le colonel L.W.F. Cuppens, qui était alors directeur de la Coordination des plans

---

4. Voir John Thompson, «The Soviet Ground Forces Today and into the Nineties», dans Canadian Defence Quarterly, 17:1, été 1987, p. 26 et Capitaine W. H. Welsh, «The Base Defense Forces : There is Much Room for Improvement», dans Canadian Defence Quarterly, 16:2, automne 1985, p. 36.
5. International Institute of Strategic Studies, op. cit., p. 34. Voir aussi major M. J. Goodspeed, «Spetznaz : Soviet Diversionary Forces; Checkmate in Two Moves», dans Canadian Defence Quarterly, 18:1, été 1988, p. 44 et Thompson, op. cit., p. 26.
6. Voir Goodspeed, op. cit., p. 44.
7. *Comité permanent de la Chambre des Communes sur les Affaires étrangères et la Défense nationale, Norad 1986*, février 1986, p. 13.

movement and later equipment requirements for airborne and air landed operations. The 1986 exercise was the first time the Special Service Force was involved in a realistic threat, terrain and weather environment. In February 1987, Lightning Strike operations involved the deployment of a commando group to Iqualuit, N.W.T. as a forward base. The group was then air-dropped against "incursions" at Cape Dorset and Cape Dyer.

Lightning Strike '88 was conducted from mid-January to mid-February. The units which took part were the Special Service Force, 10 squadrons of the Air Transport Group, the Fighter Group, and 10 TAG, as well as command units from Air Command, the Canadian Forces Communication Command, Northern Region Headquarters, Central Region Headquarters, and National Defence Headquarters. The Task Force Headquarters of the operation was located at Trenton, while a forward headquarters for northern operations was located at Yellowknife. The geographic sweep of the exercise was immense, including operations in the areas around Borden and Kapuskasing in Ontario, Inuvik in the Northwest Territories, and Prince George in British Columbia. The next large-scale defence of Canada operation will be Lightning Strike '91 involving the total field force.

The Defence of Canada Task Force

As mentioned in Chapter IV, the planned restructure of Canada's land forces will put defence of Canada operations under the jurisdiction of both the Task Force and four area headquarters. The latter will have a defence of Canada role for the command and control of regional operations and are responsible for the guarding of military vital points. This function will be carried out by the Reserves.

Under Army 2002 plans, the Task Force would be of divisional size, headquartered at Canadian Forces Base Montreal. It would contain the Canadian Airborne Regiment as an independent formation, the Special Service Force, an infantry brigade group consisting mainly of Militia personnel, Task Force support troops, and a tactical/transport helicopter wing. The 1989/90 budget cuts have clouded the situation, but the Task Force will still include the Airborne Battle Group and will draw resources from the three brigade groups to be based in Canada and double-tasked with defence of Canada and readiness roles.

Despite doubts about the magnitude of the land threat to Canada, it would be imprudent not to have the capability to counter small-scale airborne or seaborne attacks in remote regions of the country, whether their goals were diversionary or strategic. General Manson pointed out: "The benefits that would accrue to an enemy who undertakes diversionary actions against an unprepared North America would be out of all proportions to his investment."(1:26) Lieutenant-General Fox added this consideration:

> our defence of Canada forces must not only be capable of defeating the real enemy threat but must also be seen by the Canadian public at large to be capable of responding to a perceived threat anywhere in the country. This is particularly

militaires au ministère de la Défense nationale, a déclaré au Comité, lors de sa visite à la Base des Forces canadienne Trenton, qu'en raison de l'étendue de notre pays et des ressources limitées des Forces canadiennes, la mobilité s'avérait l'élément clé de ces opérations. Dans la pratique, cela signifie que les unités chargées des opérations de défense du Canada doivent pouvoir être aéroportées.

La Force d'opérations spéciales est avant tout chargée de la défense du Canada. Au sein de la Force d'opérations spéciales, le Régiment aéroporté du Canada, certains éléments de ses régiments de blindés, d'artillerie et de génie militaire et de ses unités de soutien peuvent être rassemblés pour former le Groupe de combat aéroporté, qui réunit 1 100 hommes. Le bataillon d'infanterie de la Force d'opérations spéciales n'est pas aéroportable.

Depuis 1982, Les Forces canadiennes se sont entraînées pour les opérations de défense du Canada au cours d'un exercice annuel appelé «Éclair». On a décrit cet exercice comme un terrain d'essai où les forces terrestres peuvent mettre au point et contrôler divers aspects du concept des opérations de défense du Canada. Les deux premiers de ces exercices ont eu lieu à Earlton, en Ontario, en 1982 et en 1984. Ils ont surtout porté sur les manoeuvres aériennes et par la suite, sur les exigences propres au matériel pour les opérations aéroportées et larguées. C'est au cours de l'exercice de 1986 que la Force d'opérations spéciale a, pour la première fois, affronté une menace, un terrain et un climat réalistes. En février 1987, l'exercice «Éclair» comportait le déploiement d'un groupe de commando à Iqualuit, T. N.-O., pour y constituer une base avancée. Le groupe fut ensuite parachuté pour faire obstacle à des «incursions» à Cap Dorset et à Cap Dyer.

L'exercice «Éclair 1988» a eu lieu de la mi-janvier à la mi-février. La Force d'opérations spéciales, dix escadrons du Groupe de transport aérien, le Groupe de chasse et le 10e TAG ainsi que des unités de commandement du Commandement aérien, du Commandement des communications des Forces canadiennes, du Quartier général de la Région du Nord, du Quartier général de la Région du Centre et du Quartier général de la Défense nationale ont pris part à ces opérations. Le Quartier-général de la Force opérationnelle chargé de l'exercice se trouvait à Trenton tandis que le quartier-général avancé chargé des opérations dans le Nord se trouvait à Yellowknife. L'envergure géographique de cet exercice était immense, car il comportait des opérations dans les régions entourant les localités de Borden et de Kapuskasing, en Ontario, d'Inuvik dans les Territoires du Nord-Ouest, et de Prince George, en Colombie-Britannique. La totalité des forces de campagne prendront part au prochain exercice d'envergure de défense du Canada, «Éclair 1991».

La Force opérationnelle pour la défense du Canada

Ainsi qu'on l'a déjà mentionné au chapitre IV, la restructuration prévue des forces terrestres du Canada place les opérations de défense du Canada sous la direction de la Force opérationnelle et des quartiers-généraux des quatre régions. Ces derniers auront un rôle à jouer dans les opérations de défense du Canada en rapport avec le commandement et le contrôle des opérations régionales et ils sont

so if we are to guarantee our strategic freedom to deploy our Europe task force.(3:16)

Regarding the overall size and capabilities of defence of Canada forces, Lieutenant-General Fox felt that: "Ideally, we should have at least two more air transportable brigades to conduct follow on operations...This could be a mission for the reserves..."(3:16)

Air transportable or air mobile troops are those whose equipment is light and small enough to be carried in available tactical transport aircraft, both fixed- and rotary-wing. In Canada's case, the ultimate limiting factor is the size and load capacity of the CC-130 Hercules, Canada's largest tactical transport aircraft, which can carry 92 infantry troops, 64 paratroops, or about 20.4 metric tonnes of equipment.[8] In 1986, this Committee recommended that the Hercules fleet be increased from 28 to 45 by 1994.[9] Although air transport was barely mentioned in the White Paper, the Committee notes that there are plans to implement its earlier recommendation, albeit only by the year 2000.[10] This would significantly increase the number of airborne troops that the Canadian Forces could deploy and support for the territorial defence of the country against conventional threats, in addition to the advantages provided in terms of alternative roles in Europe as described in Chapter VI.

Tactical transport aircraft must land to unload air mobile troops who are organized and equipped for immediate commitment to combat. However, since aircraft on the ground are very vulnerable to enemy action, they must land outside maximum weapons range of the enemy — 2 to 30 kilometres depending on the enemy's equipment. Tactical transport aircraft such as the Hercules do not necessarily need a paved runway to operate from, but they do need dry, hard, flat terrain. It is uncertain how much of the Arctic tundra in winter would be usable.

Airborne troops or paratroops have greater flexibility because the aircraft do not need to land to unload their troops; however, if aircraft cannot land to unload them, they also may be unable to land to extract them. Paratroops are also very vulnerable until they have organized themselves after landing, so they should land outside the enemy's maximum weapons' range. Dry, hard, flat terrain is preferred for airborne operations, and paratroops' equipment must be very light.

If the Soviet Union were to attack with airborne troops in a remote region of the country, Canada would probably not have the luxury of being able to launch counterattacks from developed bases and facilities. Troops and equipment would first be deployed to a forward HQ or base near the intended area of operations, preferably with a paved runway to permit CC-137s and civilian aircraft to operate in support. In Exercise Lighting Strike '88, such a forward base was established at Yellowknife, NWT. From there, operations can be conducted by parachute

---

8. Special Committee of the Senate on National Defence, *Military Air Transport* (Ottawa: Supply and Services, 1986), p. 12.
9. *Ibid.*, p. x.
10. Colonel George E.C. MacDonald: "The Air Force Programme: Implementing the White Paper," in *Canadian Defence Quarterly*, Spring 1988, p.35; an interview with Eldon J. Healey, Assistant Deputy Minister (Material), DND in *NATO's Sixteen Nations: Special Issue 1988* (12:1) p. 96.

chargés de garder les points militaires vitaux. Cette fonction sera remplie par les réserves.

Selon les plans d'Armée 2002, la Force opérationnelle aura la taille d'une division et son quartier-général se trouvera à la base des forces canadiennes Montréal. Elle réunira le Régiment aéroporté du Canada, à titre de formation indépendante, la Force d'opérations spéciales, un groupe-brigade d'infanterie composé surtout de miliciens, des troupes de soutien de la Force opérationnelle, et un escadron d'hélicoptères de transport tactique. La situation est moins claire à la suite des coupures apportées au budget de 1989-1990, mais la Force opérationnelle devra toujours comprendre le Régiment aéroporté du Canada et elle tirera ses ressources des trois groupes-brigades qui devraient être postés au Canada et chargés du double rôle de défendre le Canada et de se tenir en position d'alerte.

Malgré les doutes entretenus au sujet de la menace d'une attaque terrestre au Canada, ils serait imprudent de ne pas se donner la capacité de repousser les attaques aéroportées ou maritimes de faible envergure lancées dans les régions éloignées du pays à des fins de diversion ou à des fins stratégiques. Le général Manson a souligné que «Pour un ennemi qui ferait ainsi diversion en lançant une attaque surprise sur une Amérique du Nord mal préparée, le jeu en vaudrait la chandelle».(1:26) Le lieutenant-général Fox a ajouté l'observation suivante :

> [...] notre capacité de défendre les forces postées au Canada doit non seulement pouvoir affronter la menace d'un ennemi réel, mais également être perçue par le grand public canadien comme une force capable de réagir à une menace n'importe où au Canada. C'est particulièrement vrai si nous devons garantir notre liberté stratégique de déployer ou non nos forces en Europe.(3:16)

Pour ce qui est de la taille et de la capacité d'agir des forces de défense du Canada, le lieutenant-général Fox estimait que : «Idéalement, nous devrions avoir encore au moins deux autres brigades aérotransportables pour relancer l'ennemi...Ce pourrait être une mission pour les réserves...»(3:16)

Les troupes aérotransportables ou aéromobiles sont celles qui sont dotées d'un équipement assez léger et compact pour prendre place à bord des appareils de transport tactique, à voilure fixe ou tournante. Dans le cas du Canada, la limite ultime correspond à la taille et à la capacité des Hercules CC-130, les plus gros avions de transport tactique dont dispose le Canada, lesquels peuvent transporter 92 soldats d'infanterie, 64 parachutistes ou environ 20,4 tonnes métriques de matériel[8]. En 1986, le Comité a recommandé que le nombre d'appareils de la flotte d'Hercules soit porté de 28 à 45 appareils avant 1994[9]. Même si on a à peine parlé du transport aérien dans le Livre blanc, le Comité constate que les plans actuels prévoient l'adoption de ses recommandations antérieures, mais seulement d'ici l'an 2000[10]. Cette mesure permettrait d'accroître de façon substantielle le

---

8. Comité spécial du Sénat sur la Défense nationale, *Transport militaire aérien*, Approvisionnements et Services, Ottawa, 1986, p. 12.
9. Ibid., p. x.
10. Colonel E. C. MacDonald, «The Air Force Programme: Implementing the White Paper», dans Canadian Defence Quarterly, printemps 1988, p. 35; une entrevue avec Eldon J. Healey, sous-ministre adjoint (Matériels), MDN dans NATO's Sixteen Nations, op. cit., p. 96.

assault, air mobile assault or over-snow ground assault (in over-snow vehicles such as the BV-206) to dislodge incursions. Obviously, the greater the network of airfield and roads in the area of operations, the easier those operations will be to conduct.

nombre d'hommes de troupe aéroportés que les Forces canadiennes seraient en mesure de déployer et d'appuyer pour assurer la défense territoriale du pays contre des menaces classiques, en plus d'offrir des avantages au chapitre des autres rôles possibles en Europe, décrits au chapitre VI.

Les avions de transport tactique doivent atterrir afin de faire descendre les troupes aéromobiles qui sont organisées et équipées en fonction d'un engagement militaire immédiat. Cependant, comme les aéronefs au sol sont très vulnérables aux attaques ennemies, ils doivent atterrir hors de la portée maximale des armes de l'ennemi — de 2 à 30 kilomètres, selon le matériel dont dispose l'ennemi. Les avions de transport tactique comme les Hercules n'ont pas besoin d'une piste pavée pour manoeuvrer, mais il leur faut disposer d'un sol sec, dur et plat. On ignore quelle proportion de la toundra arctique serait utilisable en hiver.

Les troupes aéroportées ou les parachutistes offrent une plus grande flexibilité car l'appareil qui les transporte n'a pas à atterrir pour les faire descendre. Toutefois, si les appareils ne peuvent pas atterrir pour faire descendre les hommes de troupe, ils seront peut-être également incapables de se poser pour revenir les chercher. Les parachutistes sont aussi très vulnérables tant qu'ils n'ont pas réussi à s'organiser au sol; ils devraient donc sauter hors de la portée maximale des armes de l'ennemi. Les sols secs, durs et plats conviennent le mieux aux opérations aéroportées et l'équipement des parachutistes doit être très léger.

Si l'Union soviétique devait attaquer une région éloignée du pays avec des troupes aéroportées, le Canada ne serait probablement pas en mesure de contre-attaquer à partir de bases et d'installations établies. Il faudrait d'abord déployer les hommes de troupe et le matériel à une base ou à un quartier-général avancé, près de la zone prévue d'opérations, de préférence à un endroit doté d'une piste pavée, afin que l'on puisse compter sur l'appui des appareils CC-137 et des appareils civils. Au cours de l'exercice Éclair 1988, on a établi une telle base avancée à Yellowknife, T. N.-O. À partir de cette base d'opérations, on peut lancer des attaques de parachutistes, des attaques aéromobiles ou des attaques terrestres sur sol enneigé (dans des autoneiges tels que le BV-206) pour repousser les incursions. Évidemment, plus le réseau de pistes et de routes est étendu, plus il sera facile de mener les opérations.

Chapter VIII

PEACEKEEPING

Peacekeeping refers to the use of military personnel to monitor and supervise a ceasefire between belligerents. The purpose of peacekeeping is to enable the parties to the conflict to disengage more fully and to give them confidence that their differences can be settled by negotiation. Peacekeeping activities range from unarmed missions intended only to observe and report, through investigation, supervision and control, to the insertion of armed military units and formations between the belligerents. Although peacekeeping is a relatively recent innovation, introduced by the United Nations in 1948, its efficacy in the contemporary world was aptly recognized when UN forces were awarded the Nobel Peace Prize in 1988.

Canada has a tradition of involvement in peacekeeping activities. The only country to have served in all of the United Nations missions since 1948, Canada has also contributed to four non-UN missions: the two International Control Commissions for Indochina (1954-73), the Observer Team in Nigeria (1968-9), and the Multinational Force and Observers in the Sinai (1986-present). It has consistently been regarded as one of the key missions of the Canadian Forces, a commitment confirmed in the 1964, 1971 and 1987 Defence White Papers. By attempting to stabilize regional conflicts, peacekeeping serves the broader interests of preventing armed conflict between East and West.

Canada is well equipped to provide both the political and technical expertise needed for peacekeeping. Canada's activity in many multilateral organizations grants it a high profile in the international community and a useful network in seeking to build the coalitions on which both peacekeeping and peace restoration often depend. It has never been a colonial power and has had no territorial claims or other national interests at stake in the many regions where peacekeeping has been employed. There are also few countries that can "provide a battalion group and sustain it overseas" and fewer still that do not intimidate the parties directly involved in the conflict.(10:24) In short, Canada has a highly professional army and is not a threat to other states. This unusual combination makes Canada an ideal peacekeeper.

Over the years, Canada has developed a number of criteria which serve as guidelines for participation in peacekeeping operations. The 1987 White Paper summarized them as follows:

Chapitre VIII

MAINTIEN DE LA PAIX

Par maintien de la paix, on entend le recours à du personnel militaire pour surveiller et superviser un cessez-le-feu entre deux belligérants. Le maintien de la paix a pour objet de permettre aux parties en conflit de cesser totalement les hostilités et de les convaincre qu'elles peuvent se réconcilier par voie de négociation. La gamme des activités de maintien de la paix varie, de missions non armées chargées d'observer et de faire rapport uniquement, en passant par les enquêtes, la supervision et le contrôle, jusqu'à l'interposition entre belligérants d'unités et de contingents militaires armés. Bien que le maintien de la paix soit une initiative relativement récente, proposée pour la première fois par les Nations unies en 1948, l'attribution du prix Nobel de la paix aux forces de l'O.N.U. en 1988, atteste de son efficacité dans le monde contemporain.

Le Canada s'est créé une tradition de prendre part aux activités de maintien de la paix. Seul pays à avoir participé à toutes les missions des Nations unies depuis 1948, le Canada a également contribué à quatre missions qui ne relevaient pas de l'O.N.U. : les deux Commissions internationales de surveillance en Indochine (1954-1973), l'Équipe d'observateurs au Nigeria (1968-1969) et la Force multinationale et Observateurs dans le Sinaï (1986 à aujourd'hui). Le maintien de la paix a toujours été considéré comme une des missions clés des Forces canadiennes, et leur engagement à cet égard s'est trouvé confirmé dans les Livres blancs sur la Défense de 1964, de 1971 et de 1987. En tentant de stabiliser les conflits régionaux, les opérations de maintien de la paix permettent d'atteindre un objectif autrement important, soit de prévenir les conflits armés entre l'Est et l'Ouest.

Le Canada est bien équipé pour offrir les compétences politiques et techniques nécessaires au maintien de la paix. Grâce à son rôle actif dans de nombreuses organisations multilatérales, le Canada est bien en vue au sein de la communauté internationale et entretien des relations qui s'avèrent fort utiles lorsqu'il s'agit de former les coalitions nécessaires aussi bien au maintien de la paix qu'à son rétablissement. Le Canada n'a jamais été une puissance coloniale et n'a jamais eu de revendications territoriales ou d'intérêts à défendre dans les nombreuses régions où l'on a eu recours aux opérations de maintien de la paix. De plus, les pays qui peuvent «fournir un bataillon et subvenir à ses besoins à l'étranger» sont peu nombreux et ils sont encore moins nombreux à ne pas intimider les parties directement en cause dans le conflit.(10:24) Bref, le Canada dispose d'une véritable armée de métier et ne menace aucun autre état. Cette situation unique fait du Canada un intermédiaire idéal pour le maintien de la paix.

1) there is a clear and enforceable mandate;
2) the principal antagonists agree to a ceasefire and to Canada's participation in the operation;
3) the arrangements are...likely to serve the cause of peace and lead to a political settlement in the long-term;
4) the size and international composition of the force are appropriate to the mandate and will not damage Canada's relations with other states;
5) Canadian participation will [not] jeopardize other commitments;
6) there is a single identifiable authority competent to support the operation and influence the disputants;
7) participation is adequately and equitably funded and logistically supported.[1]

Although UN auspices have been preferred, superpower differences in the Security Council have often hampered effective decision-making and Canada has therefore participated in some non-UN forces as well.(16:9-10)

Current Commitments

The White Paper underlined the established policy whereby up to 2,000 troops can be called on for peacekeeping duties at any one time.[2] Canada is currently involved in 10 peacekeeping operations:

1) the United Nations Truce Supervisory Organization Palestine (UNTSO);
2) the United Nations Military Observer Group India-Pakistan (UNMOGIP);
3) the United Nations Command Military Armistice Commission (UNCMAC);
4) the United Nations Force in Cyprus (UNFICYP);
5) the United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF);
6) the Multilateral Force of Observers (MFO);
7) the United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan (UNGOMAP);
8) the United Nations Iran-Iraq Military Observer Group (UNIIMOG);
9) the United Nations Transition Assistance Group Namibia (UNTAG); and
10) the Mine Awareness and Clearing Training Program Pakistan (MACTP).

Table 5 provides the number of Canadian troops currently authorized for each peacekeeping force as well as the total number of international personnel involved in the force. (see page 79)

The UN Truce Supervisory Organization (UNTSO) was created in 1948 "to observe and maintain the ceasefire and to assist in the supervision of the General Armistice Agreement concluded between Israel and Egypt, Lebanon, Jordan and Syria.[3] It is a complex operation due to its geographic dispersion throughout the Middle East.

Headquartered in Jerusalem, it is organized into four observer groups and two liaison offices, the latter deploying officers to designated observation posts. Observer Group Lebanon operates along the Israeli-Lebanese border and provides

---

1. Department of National Defence, *Challenge and Commitment: A Defence Policy for Canada*, *op. cit.*, p. 24.
2. *Ibid*, p. 25.
3. Senate Foreign Affairs Committee, *Canada's Relations with the countries of the Middle East and North Africa*, June 1985, p. 80.

Avec les années, le Canada a élaboré un certain nombre de critères auxquels il souhaite assujettir sa participation aux opérations de maintien de la paix. Le Livre blanc de 1987 les a résumés comme suit :

1) le mandat est clair et réalisable;
2) les principaux antagonistes acceptent les conditions proposées pour la cessation des hostilités et la participation du Canada aux opérations;
3) les ententes peuvent vraisemblablement servir la cause de la paix et favoriser, à long terme, un règlement politique;
4) les effectifs de la force de maintien de la paix et la représentation des pays au sein de cette force lui permettent de jouer son rôle et ne sont pas préjudiciables aux relations entre le Canada et d'autres états;
5) la participation du Canada (ne) compromet (pas) le respect de ses autres engagements;
6) les participants ne relèvent que d'une seule autorité tangible pour soutenir l'opération et influer sur les antagonistes; et
7) le contingent canadien dispose de fonds et d'un appui logistique suffisants[1].

Bien que le Canada ait toujours préféré poursuivre les opérations de maintien de la paix sous les auspices des Nations unies, les différends entre les superpuissances au sein du Conseil de sécurité ont souvent nui à la prise de décisions et le Canada a donc également participé à des missions similaires en dehors du cadre des Nations unies.(16:9-10)

Engagements actuels

On soulignait, dans le Livre blanc, la politique établie, en vertu de laquelle on peut mobiliser en tout temps 2 000 soldats pour des missions de maintien de la paix[2]. Le Canada participe actuellement à dix opérations de maintien de la paix :

1) l'Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine (ONUST);
2) le Groupe d'observateurs militaires des Nations unies en Inde et au Pakistan (UNMOGIP);
3) la Commission de l'armistice militaire du Commandement des Nations unies (CAMCNU);
4) la Force des Nations unies (chargée du maintien de la paix) à Chypre (FNUC);
5) la Force des Nations unies chargées d'observer le désengagement (FNUOD);
6) la Force multinationale et observateurs (FMO);
7) la Mission des bons offices des Nations unies en Afghanistan et au Pakistan (MBONUAP);
8) le Groupe d'observateurs militaires des Nations unies en Iran-Iraq (GOMNUII);

---

1. *Défis et engagements : Une politique de défense pour le Canada*, ministère de la Défense nationale, op. cit., p. 24.
2. Ibid., p. 25.

liaison between the United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) and the commanders of the respective factional forces located in UNIFIL's area of responsibility. Observer Group Beirut patrols the city west of a "green line" which divides Moslem from Christian Beirut. Observer Group Golan patrols the Golan Heights. Observer Group Egypt deploys observers to the Sinai peninsula. UNTSO is unusual in that it has a permanent mandate, it operates through individual officers acting as observers, and it serves as an invaluable channel of communications between states which do not have normal relations.

The UN Military Observer Group India-Pakistan (UNMOGIP) was established in 1949 to observe the ceasefire in Kashmir between the two states. Canada's contribution is limited to a biannual relocation of the operation's headquarters between Rawalpindi and Srinagar by CC-130 Hercules aircraft; there are no Canadian troops stationed with UNMOGIP.

The UN Command Military Armistice Commission (UNCMAC) has been in existence since the Korean armistice agreement of 1954. It patrols the demilitarized zone between North and South Korea. Canada's military attaché in Seoul acts as the Canadian observer in this mission.

The UN Force in Cyprus (UNFICYP) was created in 1964 in order to prevent hostilities from recurring between the Greek and Turkish Cypriot communities in Cyprus. Canada has been involved from the outset. In 1974 the situation was radically altered when Turkey intervened militarily in reaction to an attempted coup by forces seeking the union of Cyprus with Greece. About

TABLE 5

CURRENT PEACEKEEPING MISSIONS: CANADIAN AND TOTAL INVOLVEMENT

Force	Authorized Canadians	Total Military Personnel	Total Countries Involved
UNTSO	20	300	17
UNMOGIP	N/A	N/A	N/A
UNCMAC	1	N/A	N/A
UNFICYP	575	2,127	7
UNDOF	227	1,335	4
MFO	139	2,700	11
UNGOMAP	3	40	7
UNIIMOG	16	N/A	26
UNTAG	257	4,650	7
MACTP	12	N/A	9
	1,250	11,152+	

Source: Department of National Defence, 17 May 1989.

9) le Groupe d'assistance des Nations unies pour la période de transition (GANUPT), Namibie; et
10) le Programme d'entraînement à la reconnaissance des mines et au déminage au Pakistan (MACTP).

Le tableau 5 indique les effectifs autorisés de soldats canadiens pour chacune des forces de maintien de la paix, ainsi que le nombre total de soldats du contingent international participant à la force.

L'Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) a été créé en 1948 «pour faire observer le cessez-le-feu et veiller à la surveillance et au respect de l'Armistice général conclu entre Israël et l'Égypte, le Liban, la Jordanie et la Syrie»[3]. Il s'agit d'une opération complexe qui s'étend à divers points géographiques du Moyen-Orient.

TABLEAU 5

MISSIONS ACTUELLES DE MAINTIEN DE LA PAIX : TOTAL DES EFFECTIFS CANADIENS ET DES AUTRES EFFECTIFS

Force	Effectifs canadiens autorisés	Total des effectifs militaires	Nombre de pays participants
ONUST	20	300	17
UNMOGIP (voir p. 143)	S.O.	S.O.	S.O.
CAMCNU	1	S.O	S.O
FNUC	575	2 127	7
FNUOD	227	1 335	4
FMO	139	2 700	11
MBONUAP	3	40	7
GOMNUII	16	S.O	26
GANUPT	257	4 650	7
MACTP	12	S.O	9
	1 250	11 252+	

Source : Ministère de la Défense nationale.

L'ONUST a son quartier général à Jérusalem; il compte quatre groupes d'observateurs et deux bureaux de liaison qui déploient des agents à des points d'observation désignés. Le Groupe d'observateurs du Liban oeuvre à la frontière israélo-libanaise et assure la liaison entre la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL) et les commandants des diverses factions armées actives à l'intérieur de la zone de responsabilité de la FINUL. Le Groupe d'observateurs de

[3] Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, *Rapport sur les relations du Canada avec les pays du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord*, juin 1985, p. 80.

200,000 Greek Cypriots fled the northern 40% of the island which subsequently came under Turkish Cypriot control. Since then, UNFICYP has patrolled a buffer zone known as the "green line".

Canada has maintained the second largest contingent in UNFICYP since 1964, the largest being that of Great Britain with almost 800 troops. The Canadian contingent patrols the section of the buffer zone that runs through Nicosia, the narrowest and potentially most dangerous area on the island. On 1 January 1988, Sweden withdrew all of its military personnel from UNFICYP and Canada assumed responsibility for about half of the Swedish contingent's former area just east of Nicosia in March.

The UN Disengagement Observer Force (UNDOF) was created in 1974 to supervise the Israeli-Syrian Disengagement Agreement of July the same year. It is headquartered in Damascus and patrols an "area of separation" on the eastern edge of the Israeli-occupied Golan Heights, still legally part of Syria. This zone is about 70 kilometres long and varies in width from one to seven kilometres. Canada set up the communications infrastructure when the force was created and is now responsible for all of its tactical communications, including the necessary equipment.

The Multilateral Force of Observers (MFO) is responsible for supervising the implementation of the Egyptian-Israeli Peace Treaty of 1979. It patrols a strip of territory on the eastern edge of the Sinai peninsula that varies in width from 20 to 40 kilometres. Canada contributes a helicopter squadron which helps verify compliance with the treaty. 10 Tactical Air Group provides four squadrons on a rotational basis, each for 6-month periods. Seven Canadians are assigned to MFO headquarters at El Gorah, with the remainder of the contingent responsible for reconnaissance, verification, movement of personnel, logistic support, and search and rescue. The MFO claims Canada's largest equipment contribution of any peacekeeping force, comprising eight CH-135 helicopters in June 1988, although the exact number depends on which 10 TAG squadron is fulfilling the commitment.

On 28 April 1988, Canada agreed to supply observers to the **UN Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan (UNGOMAP)** which began observing the withdrawal of approximately 115,000 Soviet troops starting 15 May, the first of which had entered Afghanistan in December 1979. UNGOMAP has headquarters in Kabul and Islamabad.

The withdrawal, based on a four-country agreement signed by Afghanistan, Pakistan, the United States and the Soviet Union, was completed on schedule by 15 February 1989. All of the seven major rebel groups comprising the mujaheddin, who fought against the Soviet occupation of Afghanistan, rejected the accord, which makes it highly unusual, if not unique, in the annals of peacekeeping. Canadian officials have admitted that the UN force was too small and too dependent on the co-operation of the Afghan and Pakistani armed forces to mount a comprehensive independent monitoring of the withdrawal, but it was carried out without significant disruption. The rationale for Canadian participation was based solely on diplomatic and political considerations, following soundings in Washington and Moscow as well as pressure from the UN Secretary-General.

Beyrouth patrouille la ville à l'ouest de la «ligne verte» qui sépare la ville musulmane de la ville chrétienne. Le Groupe d'observateurs du Golan patrouille les hauteurs du Golan. Le Groupe d'observateurs d'Égypte déploie des observateurs dans la péninsule du Sinaï. L'ONUST se distingue du fait qu'il a un mandat permanent, qu'il emploie des agents individuels agissant à titre d'observateurs et qu'il sert de précieux intermédiaire entre des États qui n'entretiennent pas de relations diplomatiques normales.

Le Groupe d'observateurs militaires des Nations unies en Inde et au Pakistan (UNMOGIP) a été formé en 1949 afin de surveiller le cessez-le-feu intervenu entre deux États du Cachemire. Le rôle du Canada se limite à déménager, deux fois par année, le quartier général de ces opérations entre Rawalpindi et Srinagar, à l'aide d'appareils Hercules CC-130. Il n'y a pas de troupes canadiennes au sein du Groupe.

La Commission de l'armistice militaire du commandement des Nations unies (CAMCNU) existe depuis l'armistice de Corée, en 1954. Elle patrouille la zone démilitarisée qui sépare la Corée du Nord et la Corée du Sud. L'attaché militaire du Canada à Séoul agit comme observateur canadien au sein de la Commission.

La Force des Nations unies à Chypre (FNUC) fut créée en 1964 afin d'éviter la reprise des hostilités entre les communautés cypriotes grecque et turque à Chypre. En 1974, la situation a changé de façon radicale à la suite de l'intervention militaire de la Turquie, après une tentative de coup d'état des forces prônant le rattachement de Chypre à la Grèce. Près de 200 000 Cypriotes grecs ont fui le nord (40 p. 100) de l'île, qui devait ensuite passer sous le contrôle des Cypriotes turcs. Depuis, la FNUC patrouille la zone tampon appelée «ligne verte».

Depuis 1964, le Canada maintient le plus gros contingent au sein de la FNUC après celui de la Grande-Bretagne, qui compte près de 800 soldats. Le contingent canadien patrouille la partie de la zone tampon qui traverse la ville de Nicosie, soit la partie la plus étroite et probablement la plus dangereuse de l'île. Le 1er janvier 1988, la Suède a retiré tout son personnel militaire de la FNUC et au mois de mars, le Canada a pris la relève dans environ la moitié de la zone patrouillée par le contingent suédois, un peu à l'est de Nicosie.

La Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement (FNUOD) est née en 1974 afin de surveiller l'accord de désengagement entre Israël et la Syrie, signé en juillet de la même année. La Force patrouille une «zone de séparation», à la limite est des hauteurs du Golan occupées par Israël, qui fait toujours légalement partie de la Syrie, et son quartier-général se trouve à Damas. La zone s'étend sur 70 kilomètres et sa largeur varie de un à sept kilomètres. Le Canada a mis en place l'infrastructure de communications au moment de la création de la Force et s'occupe toujours de toutes les communications tactiques, y compris de l'équipement nécessaire.

La Force multinationale et observateurs (FMO) est chargée de surveiller l'application du Traité de paix israélo-égyptien de 1979. Elle patrouille une bande étroite de 20 à 40 kilomètres de large, à la limite est de la péninsule du Sinaï. Le Canada fournit un escadron d'hélicoptères qui aide à surveiller le respect du traité. Le 10e Groupement aérien tactique fournit quatre escadrons qui se relaient

There have been accusations by both sides of violations of the non-interference aspects of the agreement. The UN is currently reviewing a joint Afghan-Soviet proposal to monitor those non-interference aspects with peacekeepers. To this end, Canada has been asked to provide three observers to UNGOMAP until January 1990.

The UN Iran-Iraq Military Observer Group (UNIIMOG) was set up by the Security Council immediately following the announcement on 8 August 1988 by the UN Secretary-General that a ceasefire would begin 20 August in the eight-year Iran-Iraq war. Canada sent almost 500 communications and support personnel to set up a communications infrastructure to support the 350-man observer force, which included 15 Canadians. The observers are tasked with monitoring the ceasefire zone along the 1,200 kilometre border between Iraq and Iran.

Difficulties were initially encountered in getting the peacekeepers to Iraq and especially Iran, so the communications structure was not in place when the ceasefire came into effect.[4] In spite of concerns that the ceasefire would not hold, there have been no major violations. The Canadian communications personnel were replaced by civilian signallers of the UN Field Services Organization and most had returned to Canada by the end of December. Sixteen Canadian observers remain with the force, whose original six-month mandate has been extended while peace talks continue.

The **United Nations Transition Assistance Group (UNTAG)**, Namibia was established following a 22 December 1988 agreement among Angola, Cuba and South Africa, linking Namibian independence to the withdrawal of Cuban forces from Angola. The agreement provided for Namibia (formerly South West Africa) to come under UN administration on 1 April 1989, with elections for a constituent assembly tentatively scheduled for November. The transition is to be monitored and implemented by 4,650 peacekeeping troops and 1,880 police and civilian administrators, which makes it one of the largest operations in UN history. Canadian involvement in the Namibian process began as a member of the Contact Group of five Western countries which helped draw up UN Security Council Resolution 435 that provided the framework for the agreement. UNTAG includes 257 Canadians in a logistics support unit.

The ceasefire broke down almost immediately as South West Africa People's Organization (SWAPO) guerillas entered Namibia from Angola in contravention of the December agreement.[5] SWAPO was not a party to the agreement, but had indicated that it would abide by the ceasefire terms. UNTAG's deployment was behind schedule because of disputes over the size of the force and its financing. As a result, it was unable to intervene to prevent fighting which left over 300 dead. UNTAG speeded up its deployment, which was completed by 10 May. A ceasefire was agreed for 3 May and South African troops returned to their bases in the last week of May. The transition process has been restarted, but UNTAG still appears to be struggling to impose its authority.

---

4. Aileen McCabe, "UN troops tied in red tape," *The Ottawa Citizen*, 27 August 1988, p. B1.

5. Paul Koring, "SWAPO broke accord, Clark acknowledges," *The Globe and Mail*, 7 April 1989, p. A4.

tous les six mois. Sept Canadiens sont postés au quartier général de la FMO à El Gorah et le reste du contingent est chargé de missions de reconnaissance, de contrôle, de transport de personnel, de soutien logistique, de recherche et de sauvetage. La FMO accapare la plus grande part de l'équipement fourni par le Canada aux forces de maintien de la paix, soit huit hélicoptères CH-135 (en juin 1988), quoique le nombre exact dépend de l'escadron particulier du 10e GAT qui remplit l'engagement.

Le 28 avril 1988, le Canada a consenti à affecter des observateurs à la **Mission des bons offices des Nations unies en Afghanistan et au Pakistan (MBONUAP)**, qui a commencé, dès le 15 mai, à surveiller le retrait des quelque 115 000 soldats soviétiques qui étaient entrés en Afghanistan en décembre 1979. La MBONUAP a des quartiers généraux à Kabul et à Islamabad.

Le retrait, fondé sur une entente quadripartite signée par l'Afghanistan, le Pakistan, les États-Unis et l'Union soviétique, s'est terminé à la date prévue, soit le 15 février 1989. Chose très inusitée, sinon unique, dans les annales du maintien de la paix, les sept principaux groupes rebelles moudjahidin qui ont combattu l'occupation soviétique de l'Afghanistan ont unanimement rejeté l'entente. Les représentants canadiens ont reconnu que la force des Nations unies était trop petite et devait trop compter sur la collaboration des forces armées afghanes et pakistanaises pour organiser une surveillance complète et indépendante du retrait; mais le retrait s'est déroulé sans aucun incident sérieux. La participation canadienne reposait strictement sur des motifs d'ordre diplomatique et politique, à la suite de consultations à Washington et à Moscou et de pressions de la part du Secrétaire-général de l'O.N.U.

Les deux côtés ont porté des accusations d'infraction aux dispositions de non-intervention de l'entente. L'O.N.U. étudie présentement une proposition conjointe afghano-soviétique de surveiller ces dispositions de non-intervention avec les forces de maintien de la paix. On a donc demandé au Canada de fournir trois observateurs à la MBONUAP jusqu'en janvier 1990.

Le Groupe d'observateurs militaires des Nations unies en Iran-Iraq (GOMNUII) a été créé par le Conseil de sécurité immédiatement après l'annonce, faite le 8 août 1988 par le Secrétaire général de l'O.N.U., qu'il y aurait un cessez-le-feu le 20 août dans la guerre opposant depuis huit ans l'Iran et l'Iraq. Le Canada a envoyé un effectif de près de 500 spécialistes pour établir une infrastructure de communications et de soutien au profit des 350 hommes de la force d'observation, laquelle compte 15 Canadiens. Les observateurs sont chargés de surveiller la zone de cessez-le-feu le long des 1 200 kilomètres de la frontière irano-iraqienne.

Au début, on a éprouvé des difficultés à faire entrer les soldats de la paix en Iraq et surtout en Iran; par conséquent, les installations de communications n'étaient pas en place lorsque le cessez-le-feu est entré en vigueur[4]. Malgré la crainte que le cessez-le-feu ne dure pas, il n'y a pas eu d'infractions importantes. Le personnel de communications du Canada a été remplacé par le personnel civil

[4] Aileen McCabe, «UN Troops Tied in Red Tape», dans The Ottawa Citizen, 27 août 1988, p. B1.

A 12-person (three women, nine men) Canadian contingent joined the UN **Mine Awareness and Clearing Training Program** (**MACTP**), Pakistan on 20 March 1989. Soviet and Afghan troops laid thousands of land mines during the protracted Afghanistan conflict. The programme has a four-month mandate to teach Afghan refugees, mostly women, how to recognize and disarm the mines.

Potential Commitments

Apart from the 10 forces to which Canada is currently committed, there are other potential peace settlements or ceasefires which may lead to a request for additional Canadian personnel. There has been speculation, for example, about a possible Canadian peacekeeping role in Central America. Canada has provided considerable advice on verification procedures both to the Contadora Group countries that for several years were attempting to negotiate a regional peace settlement, and to the five Central American countries themselves. Canada was asked provisionally to participate in a "technical auxiliary group," along with the Federal Republic of Germany and Spain, to design a verification mechanism that would meet the requirements of the Esquipulas Accord, signed by the five Central American countries in August 1987. A Central American ceasefire was agreed in August 1988, but has since been systematically violated. A peacekeeping scheme was submitted to the UN Secretary-General by the five Central American foreign ministers on 31 March 1989 calling for a force of 160 to monitor a regional peace agreement, but it lacked unanimity, and the ministers were urged to try again. In any event, numerous questions regarding the force would need resolution before any Canadian decision to commit troops would be considered. As Brigadier-General George Bell of the Canadian Institute of Strategic Studies emphasized, even an observer force in Central America should report to a competent political authority, such as the UN, capable of acting on the force's observations if violations occurred.(10:16)

On 5 April 1989, the governments of Vietnam, Cambodia and Laos invited Canada, along with India and Poland, to set up an "international controls and supervision commission" to monitor the withdrawal of Vietnamese troops from Cambodia by September 1989, and the cutting off of foreign aid to Cambodian resistance groups. Canada responded cautiously, maintaining that certain conditions would have to be met before Canada would agree to participate, including support of all parties for the commission, and a clear mandate with a set lifespan. Previous unfavourable experiences with control commissions in Indochina in the 1950s and 1970s are causing the government understandable concerns, though MPs and diplomats with recent experience believe that conditions are quite favourable at present.[6] Canada would prefer to be part of a UN force, but the UN does not recognize the current government in Phnom Penh.

Finally, the prospect of an end to the war in the western Sahara increased substantially when both Morocco and Polisario Front rebels gave conditional approval on 30 August 1988 to UN peace proposals. War broke out in 1975 when

---

6. Ross Howard and Charlotte Montgomery, "Canadian monitoring of Cambodian pullout called vital to peace," *The Globe and Mail*, 18 May 1989, p. A9.

de transmission de l'Organisation des services mobiles des Nations unies (UNFFO) et la plupart étaient revenus au Canada avant la fin du mois de décembre. Seize observateurs canadiens sont demeurés avec la force (dont le mandat original de six mois a été renouvelé), tandis que les pourparlers de paix se poursuivent.

Le Groupe d'assistance des Nations unies pour la période de transition (GANUPT), Namibie, a été mis sur pied à la suite de l'entente du 22 décembre 1988 entre l'Angola, Cuba et la République sud-africaine, entente qui lie l'indépendance de la Namibie au retrait des force cubaines de l'Angola. L'entente prévoyait que la Namibie (autrefois l'Afrique du Sud-Ouest) passerait sous l'administration de l'O.N.U. le 1er avril 1989 et que l'élection d'une assemblée constituante pourrait avoir lieu en novembre. La transition doit se faire sous la supervision et la direction de 4 650 soldats de la paix et de 1 880 policiers et administrateurs civils, ce qui en fait l'une des missions les plus importantes de l'histoire de l'O.N.U. La participation des Canadiens à la mission namibienne a débuté avec la présence du Canada au sein du Groupe de contact de cinq pays de l'Ouest qui a aidé à rédiger la résolution 435 du Conseil de sécurité de l'O.N.U., établissant le cadre de l'entente. Le GANUPT emploie 257 Canadiens au sein d'une unité de soutien logistique.

Le cessez-le-feu a pris fin presque aussitôt lorsque les guérilleros du *South West Africa People's Organization* (SWAPO) sont entrés en Namibie, depuis l'Angola, en violation de l'entente du mois de décembre[5]. La SWAPO n'avait pas signé l'entente, mais elle avait indiqué qu'elle respecterait les conditions du cessez-le-feu. Le déploiement du GANUPT a pris du retard à cause des discussions au sujet de la taille de la force et de son financement. Par conséquent, le GANUPT n'a pas été en mesure d'intervenir à temps pour éviter des affrontements qui ont fait 300 morts; cependant, il a accéléré le déploiement de sa force, opération qui s'est terminée le 10 mai. On a convenu d'un cessez-le-feu qui devrait entrer en vigueur le 3 mai et les troupes sud-africaines sont retournées à leurs bases au cours de la dernière semaine du mois de mai. Le processus de transition avait redémarré, mais le GANUPT semble toujours avoir du mal à imposer son autorité.

Un contingent canadien de douze personnes (trois femmes et neuf hommes) s'est joint le 20 mars 1989, au **Programme d'entraînement de l'ONU à la reconnaissance des mines et au déminage au Pakistan (MACTP)**. Les troupes soviétiques et afghanes ont posé des milliers de mines durant le long conflit de l'Afghanistan. Le programme dispose d'un mandat de quatre mois pour montrer aux réfugiés afghans, en majorité des femmes, à reconnaître et à désamorcer ces mines.

---

5. Paul Koring, «SWAPO Broke Accord, Clark Acknowledges», dans The Globe and Mail, 7 avril 1989, p. A4.

Morocco annexed the Western Sahara which had previously been a colony of Spain. Polisario Front supporters, backed by Algeria, proclaimed the Saharan Arab Democratic Republic in 1976. The United Nations is proposing a ceasefire, likely involving a peacekeeping force, which would be followed by a referendum on self-determination.

Benefits

General Manson told the Committee, "there is no question that we welcome the opportunity to send our people to the United Nations peacekeeping operations." He went on to explain that peacekeeping offers:

> training of the sort that is difficult to provide in an artificial setting....Young officers and young non-commissioned officers are, from time to time, placed in a most difficult situation between the two sides — situations in which initiative and human resources are extremely important.(1:36)

Major-General Evraire emphasized its value for junior leaders, even if it involves only observation or supervision.(16:12) He also noted its importance in enhancing unit cohesiveness and teamwork, and underlined that Canadian soldiers return to Canada with a much greater understanding of the world. A special advantage of UNFICYP is that the Army deploys complete units in Cyprus, allowing unit officers to be in charge of an entire platoon, company, or battalion and thereby "exercise a large number of important officer functions."(16:27) In short, peacekeeping is "an experience from which...every soldier gets a great deal, both professionally and personally."(16:28)

Reservists

There has been a concerted effort to increase the number of reservists involved in peacekeeping, although the actual number remains low. As of 15 June 1989, there were 100 authorized Reserve positions within the Canadian UNFICYP contingent, all of which were filled. This compared to 32 and 23 authorized positions within the Canadian contingents of UNDOF and UNTAG respectively, with the actual numbers in the field 13 and 23. The UNIIMOG force had 35 reservists in the field. One problem with further increases is that no legislation exists guaranteeing reservists their civilian jobs once they return from overseas duties. The absence of such a guarantee is the main reason for authorized Reserve positions remaining unfilled.(16:23) This is compounded by the fact that considerable additional training is often required for peacekeeping beyond the six-month leave of absence for military duties that Reservists normally take.(16:23) Such training is important because peacekeeping involves politically sensitive situations which often require diplomatic skills in addition to military experience. In addition, not all of the Canadian contingents to UN peacekeeping missions are treated equally insofar as some such as UNFICYP are "nationally funded" by National Defence headquarters, whereas others such as UNDOF

Engagements possibles

Le Canada affecte déjà du personnel à dix forces de maintien de la paix, mais il pourrait être pressenti pour s'occuper d'autres accord de paix ou cessez-le-feu. On a cru, par exemple, que le Canada pourrait jouer un rôle de maintien de la paix en Amérique centrale. Le Canada a offert maints conseils sur les modalités de contrôle, aussi bien aux pays du Groupe de Contadora qui ont tenté pendant des années de négocier un traité de paix régional, qu'aux cinq États d'Amérique centrale en cause. On a demandé au Canada, provisoirement, de faire partie d'un «groupe technique auxiliaire» avec la République fédérale d'Allemagne et l'Espagne, afin de concevoir un mécanisme de contrôle qui répondrait aux exigences de l'Accord Esquipulas, signé par les cinq pays d'Amérique centrale en août 1987. Les parties ont accepté un cessez-le-feu en août de 1988, mais depuis, ils l'ont enfreint de façon systématique. Les ministres des Affaires étrangères des cinq États d'Amérique centrale ont proposé un plan de maintien de la paix au Secrétaire général de l'O.N.U., le 31 mars 1989, lequel préconisait le recours à une force de 160 personnes pour surveiller un accord de paix régional, mais ce plan n'avait pas l'appui unanime et on a invité les ministres à reprendre l'exercice. De toute façon, avant que le Canada ne prenne une décision d'engager des troupes; il reste de nombreuses questions à résoudre concernant la force. Comme l'a souligné George Bell de l'Institut canadien des études stratégiques, même une force d'observateurs en Amérique centrale devrait être tenue de rendre des comptes à une autorité politique compétente comme l'O.N.U., capable de donner suite aux observations de la force en cas d'infractions.(10:16)

Le 5 avril 1989, les gouvernements du Viêt-nam, du Cambodge et du Laos ont invité le Canada, l'Inde et la Pologne à former une «commission internationale de contrôle et de surveillance» afin de surveiller le retrait des troupes vietnamiennes du Cambodge, qui devait se terminer en septembre 1989, et la cessation de l'aide étrangère aux groupes de résistance cambodgiens. Le Canada a répondu avec prudence en précisant que sa participation était liée à certaines conditions; notamment, la commission devait avoir l'appui de toutes les parties et un mandat clair assorti d'une durée de vie précise. Les expériences antérieures négatives des commissions de contrôle en Indochine, au cours des années 1950 et 1970, suscitent des inquiétudes bien compréhensibles au sein du gouvernement, même si les expériences plus récentes de certains députés et diplomates portent à croire que les conditions sont bien meilleures à l'heure actuelle[6]. Le Canada préférerait faire partie d'une force de l'O.N.U., mais l'O.N.U. ne reconnaît pas le gouvernement actuel de Phnom Penh.

Enfin, la possibilité que la guerre prenne fin dans le Sahara occidental s'est trouvée accrue lorsque les rebelles du Maroc et du Front Polisario ont donné leur accord de principe aux propositions de paix de l'O.N.U., le 30 juin 1988. La guerre avait éclaté en 1975 lorsque le Maroc avait annexé le Sahara occidental, une ancienne colonie espagnole. En 1976, les partisans du Front Polisario, avec l'appui de l'Algérie, ont proclamé la République arabe sahraouie démocratique. Les Nations unies proposent un cessez-le-feu, vraisemblablement sous la

[6] Ross Howard et Charlotte Montgomery, «Canadian monitoring of Cambodian pullout called vital to peace», dans The Globe and Mail, 18 mai 1989, p. A9.

require the individual commands to provide the requisite funding to fill authorized positions. This places an extra financial burden on the reserve budgets of those commands that are most often affected, such as Mobile Command, a burden which is sure to grow if more emphasis is laid on deploying more Reservists in peacekeeping operations. It is an anomaly that demands correction.

Given the importance that the Government and people of Canada place on peacekeeping, the Committee suggests that the Department of National Defence appoint a task force to investigate ways and means of encouraging greater use of Reservists in peacekeeping operations. Among the issues that such a task force should consider would be: 1) whether a special dispensation can or should be made for reservists involved in peacekeeping duties to ensure that neither their careers nor job benefits are jeopardized as a result of additional training or actual service, and; 2) the feasibility of national funding for Canadian contingents in all peacekeeping missions to ensure that all Reserve authorized positions are filled.

Cyprus

The Committee is particularly concerned about the length and size of Canada's commitment to Cyprus. At considerable cost, Canadian troops have been in Cyprus for one-fifth of Canada's history as an independent nation. Although Canada has been involved in missions for longer periods of time — in UNTSO since 1954 and UNMOGIP since 1949 — the number of personnel involved is minor by comparison. UNFICYP shows signs of becoming a permanent obligation, a point that Fred Bild, Assistant Deputy Minister at External Affairs, appeared to confirm in remarks to the Committee when he agreed that "the lack of political progress toward permanent solutions of the disputes is regrettable," but that, "the consequences of withdrawal of the forces concerned ... would be even more regrettable."(16:27) He added, "until one can come to an alternative arrangement ... we are stuck with it."(16:21)

There are indications of renewed movement toward a political settlement in Cyprus. Canada should do everything it can to encourage such a settlement as well as rapprochement between Greece and Turkey. At Canada's request, the United Nations Security Council called in June 1989 for redoubled efforts to find a political solution. The Council noted that 25 years had passed without significant progress between the opposing parties and urged the two sides to demonstrate maximum flexibility in seeking a rapprochement.

Past results should lead one to be sceptical, however, of the progress likely to be made in talks between the Greek and Turkish communities in Cyprus. There is no reason to expect that the latest round of talks will succeed. The Committee is well aware of the frustrations that Canadians feel when 25 years of peacekeeping seems to have brought the two sides no closer together.

But, like all forms of insurance, the cost of Canada's contribution has to be balanced against the cost if Canadian forces — which occupy the most sensitive and potentially explosive ground running through the divided city of Nicosia — were to be withdrawn and civil war on the island and possibly further fighting between Greece and Turkey were to break out.

surveillance d'une force de maintien de la paix, qui serait suivi d'un référendum sur l'autodétermination du territoire.

Avantages

Le général Manson a déclaré au Comité : «il est certain que nous nous réjouissons de la chance que nous avons d'envoyer nos militaires aux opérations de maintien de la paix des Nations Unis». Il a expliqué ensuite que les opérations de maintien de la paix permettent de donner :

> une formation qu'il serait difficile d'assurer dans un décor artificiel...ces jeunes officiers sont de temps à autres dans des situations très difficiles, placés qu'ils sont entre deux camps, où l'initiative et les qualités humaines sont extrêmement importantes.(1:36)

Le major-général Evraire a insisté sur la valeur des opérations de maintien de la paix, en particulier pour les jeunes recrues, même si ces opérations se limitent à l'observation et à la surveillance.(16:2) Il a également mentionné que ces opérations privilégient la cohésion des unités et le travail d'équipe et il a souligné que les soldats canadiens reviennent au Canada avec une meilleure compréhension de la situation mondiale. La situation est particulièrement intéressante dans le cas de la FNUC, car l'armée déploie des unités complètes à Chypre, ce qui permet aux officiers qui commandent ces unités de diriger un peloton, une compagnie ou un bataillon et d'«exercer un grand nombre d'importantes fonctions qui relèvent d'un officier».(16:27) En bref, le maintien de la paix «apporte beaucoup à un soldat, tant sur le plan professionnel que sur le plan personnel».(16:28)

Réservistes

On a fait un effort concerté afin d'accroître le nombre de réservistes qui prennent part aux opérations de maintien de la paix, même si ce nombre demeure relativement modeste. Au 15 juin 1989, on comptait 100 postes autorisés de réservistes au sein du contingent canadien de la FNUC, et tous ces postes étaient comblés. Parallèlement, les contingents canadiens de la FNUOD et du GANUPT comptaient respectivement 13 postes occupés sur 32 postes autorisés et 23 postes occupés sur 23 postes autorisés. L'UNIIMOG comptait 35 réservistes sur le terrain. L'absence d'une loi pour garantir aux réservistes leurs emplois civils à leur retour d'outre-mer, fait obstacle à l'augmentation du nombre de réservistes. Si bien des postes autorisés de réservistes ne sont pas comblés, c'est surtout parce que les réservistes ne sont pas certains de trouver un emploi en rentrant chez eux.(16:23) En outre, une formation prolongée s'ajoute souvent aux six mois de congé autorisé pour service militaire que les réservistes doivent prendre habituellement pour participer aux opérations de maintien de la paix.(16:23) Cette formation est importante car le maintien de la paix peut impliquer des situations politiques délicates qui exigent souvent certaines connaissances de la diplomatie en plus de l'expérience militaire. De plus, les contingents canadiens qui participent aux missions de maintien de la paix des Nations unies ne sont pas tous

It is arguable that Canada's most important contribution to NATO, for which it is uniquely qualified, is preserving peace in Cyprus and thereby preventing the outbreak of inter-allied violence on NATO's southern flank.

If genuine détente with the USSR is achieved, it might then be possible to contemplate withdrawal. If there were not a risk that the USSR might profit from tension and even conflict in the southeastern Mediterranean, a withdrawal of Canadian forces from Cyprus might be considered. In such an environment, pressure to achieve a compromise settlement might be greater than it now is, because the two sides would be aware that the strategic importance of Cyprus would be diminished.

It may indeed be that, "The greatest threat to the continued existence of UNFICYP remains the perilous state of finances."[7] The cost of financing the force for each 6-month period in which the mandate is extended is about $46 million, 70% of which is met by the countries contributing troops which cover regular pay, allowances and other expenses. Direct UN costs currently average $13 million for six months, but voluntary contributions generally amount to only $3 million. Thus at the end of February 1989 the deficit was estimated at $167 million, with the UN able to meet troop contributing countries' claims only up to June 1980.

Canada, along with the other troop contributing countries, sent a letter to UN Secretary-General Javier Perez de Cuellar on 24 May 1989 calling on the United Nations to assess all UN members instead of relying on voluntary donations. Many nations, including the Soviet Union and France, while paying their obligatory UN assessment for peacekeeping, have refused voluntary contributions to UNFICYP. Indeed, only one-quarter of the member states have made such contributions. Unfortunately, there appears to be little consensus in the Security Council to permit a change from voluntary to assessed funding for UNFICYP.[8]

It is to be hoped in a period of greatly reduced tensions between East and West, and when the Soviet Union is professing new interest in the concept and practice of peacekeeping, that some arrangement can be found to ensure that UNFICYP becomes part of the regularly assessed contributions of all UN member states.

Peacekeeping in the Future

It is government policy to provide up to 2,000 troops for the purposes of international peacekeeping. Taking into account the current numbers in the field, little more than 750 troops are presently available for other potential commitments. Moreover, the troops involved in current peacekeeping operations are all

---

7. Robert Mitchell, "Peacekeeping and Peacemaking in Cyprus," Canadian Institute for International Peace and Security, Background Paper No. 23, October 1988, p. 7. The following section is drawn largely from Colonel Mitchell's observations as well as from "Levy on all UN members urged to cover cost of Cyprus troops," *The Globe and Mail*, 25 May 1989, p. A8.

8. It should also be noted that although most NATO countries contribute to UNFICYP, a few — specifically France, the Netherlands, Portugal, and Turkey — do not.

traités de la même façon, puisque la FNUC est «financée par l'État» par le quartier général de la Défense nationale, tandis que pour d'autres contingents comme la FNUOD, il appartient aux commandements individuels de trouver le financement nécessaire pour combler les postes autorisés. Une telle situation grève encore plus les budgets prévus pour les réservistes au sein des commandements les plus touchés, comme le Commandement de la Force mobile, et ce fardeau financier ne peut qu'augmenter si on insiste davantage pour déployer un plus grand nombre de réservistes dans les opérations de maintien de la paix. Il s'agit là d'une anomalie qu'il faut absolument corriger.

Étant donnée l'importance que le Gouvernement et le peuple du Canada accordent au maintien de la paix, le Comité propose que le ministère de la Défense nationale forme un groupe de travail chargé d'étudier des façons de favoriser la participation accrue des réservistes aux opérations de maintien de la paix. Ce groupe de travail devrait notamment se pencher sur les questions suivantes : 1) la possibilité ou l'opportunité de garantir explicitement aux réservistes qui prennent part aux opérations de maintien de la paix, que cette participation ou la formation supplémentaire qu'elle peut exiger, ne mettra en danger ni leur carrière, ni leurs avantages sociaux; et 2) la possibilité que l'État finance tous les contingents canadiens qui prennent part à des missions de maintien de la paix, afin de garantir que tous les postes de réservistes soient comblés.

Chypre

Le Comité se préoccupe de façon particulière de la durée et de l'importance de l'engagement du Canada à Chypre. Le Canada maintient des troupes à Chypre, à un coût très élevé, depuis près d'un cinquième de sa propre existence comme nation indépendante. Même si le Canada prend part à des missions depuis beaucoup plus longtemps (à l'ONUST depuis 1954 et à l'UNMOGIP depuis 1949), il y affecte assez peu de personnel par comparaison. La FNUC semble en voie de devenir un engagement permanent, ce que le sous-ministre adjoint aux Affaires extérieures, Fred Bild, a semblé confirmer dans les observations qu'il a faites devant le Comité, lorsqu'il a admis que l'absence de progrès, sur le plan politique, en vue d'apporter des solutions permanentes aux conflits, était déplorable, mais que le retrait des forces en présence aurait des conséquences encore plus néfastes.(16:27) Il a ajouté «en attendant que quelqu'un trouve une solution acceptable...nous n'avons pas le choix».(16:21)

On remarque les signes d'un intérêt renouvelé en faveur d'un règlement politique à Chypre. Le Canada devrait tout tenter pour encourager un tel règlement, aussi bien que favoriser un rapprochement entre la Grèce et la Turquie. En juin 1989, à la demande du Canada, le Conseil de sécurité des Nations unies a invité les parties à redoubler d'efforts afin de trouver une solution politique. Le Conseil a fait remarquer qu'en vingt-cinq ans, les parties opposées n'avaient accompli aucun progrès notable et il a invité fortement les deux côtés à faire preuve d'un maximum de souplesse afin d'en arriver à un rapprochement.

double-tasked which, as Brigadier-General Yost pointed out, inevitably creates problems for units in Canada which are depleted of members away on missions. (11:15) Major-General Evraire explained that "the largest proportion of Canadian forces serving in peacekeeping operations are logistics, maintenance and communications tradesmen who are already in short supply... ." The General continued:

> The requirement to replace these specialists from a small rotational base every six months over a prolonged period has placed a significant strain on the Canadian forces. Critical positions in Canadian-based units have gone unmanned to a disturbingly high degree, disrupting the support system at home and posing a greater burden on those who remain. While it may be possible to provide proportionately large numbers of logisticians, maintainers and communicators for operations of short duration, prolonged commitment involving personnel rotation seriously reduces the ability of the service support units to sustain the operational elements of the forces in Canada.(16:12)

The Department of National Defence recently commissioned an internal study to explore various ways that Canada's peacekeepers could use their expertise most effectively in the future. The study remains incomplete, but according to press reports the alternatives under discussion include the following: 1) a concentration on developing new technology, such as remote sensing and infrared vision, in order to reduce risk; 2) a concentration on training other countries at peacekeeping; 3) assistance in the formation of a standing multinational brigade which could be assembled rapidly to secure the ceasefire line, set up communications, and then withdraw as soon as a permanent UN force was established; and 4) restructuring the forces to create a "peacekeeping army."[9]

The Committee is very conscious of the special advantages that peacekeeping can offer the armed forces in terms of training, leadership and "esprit de corps." Canada can be extremely proud of the excellent work its soldiers do in an eminently just cause. The Committee supports continued peacekeeping activities by the Canadian Forces for military as well as for diplomatic and political reasons. It is also evident that Canada's capability and expertise in telecommunications is already a significant asset in peacekeeping missions and will continue to be. This can clearly rebound to Canada's benefit as well.

The Committee believes that the requirements of future peacekeeping operations and of Canada's contribution to them deserves closer investigation. Accordingly:

> **The Committee recommends that, in the near future, a Senate committee conduct an investigation of Canada's various peacekeeping activities as well as an examination of the United Nations' role in peacekeeping. Close attention should be paid to i) the financing of peacekeeping operations; ii) the use of Reservists in peacekeeping, and iii) future options for Canadian peacekeeping, particularly how such options might be adapted to a new structure for Canada's armed forces.**

---

9. Andrew Cohen, "Canada's role in keeping world peace is now likely to change," *The Financial Post*, 31 July 1989, p. 11.

Les résultats obtenus par le passé devraient nous laisser sceptiques quant aux progrès possibles de pourparlers entre les communautés chypriotes grecque et turque. Rien ne nous porte à croire que les plus récents échanges de pourparlers aient des chances d'aboutir à un règlement. Le Comité est fort conscient des frustrations ressenties par les Canadiens lorsqu'ils constatent que ces vingt-cinq années de maintien de la paix n'ont pas permis de rapprocher davantage les deux côtés.

Mais, comme pour toute forme d'assurance, il importe de comparer le coût de la contribution du Canada au coût d'un retrait des forces canadiennes — qui occupent la zone la plus délicate et peut-être la plus explosive qui parcourt la ville divisée de Nicosie — et d'une guerre civile sur l'île et possiblement d'une reprise des hostilités entre la Grèce et la Turquie.

On peut prétendre que la contribution la plus importante du Canada à l'OTAN, celle qu'il est le plus en mesure d'offrir, c'est bien de sauvegarder la paix à Chypre et de prévenir ainsi toute explosion de violence entre pays alliés, sur le flanc sud de l'OTAN.

Si l'on parvient à une véritable détente avec l'U.R.S.S., il sera peut-être possible de songer alors à un retrait complet. Si on ne craignait pas que l'U.R.S.S. puisse exploiter les tensions et même les conflits existant dans le sud-est méditerranéen, on pourrait envisager le retrait des forces canadiennes de Chypre. Dans une telle situation, l'incitation à trouver un compromis serait peut-être plus forte qu'elle ne l'est maintenant, car les deux côtés seraient conscients du fait que l'importance stratégique de Chypre s'en trouverait amoindrie.

Il se peut fort bien que la plus grande menace qui pèse sur le maintien de la FNUC continue de résider dans l'état incertain des finances[7]. Pour chaque période additionnelle de six mois, le coût du financement de la force atteint près de 46 millions de dollars. Les pays qui affectent des troupes à l'opération assument 70 p. 100 de ce coût sous forme de solde, d'indemnités et d'autres dépenses. Les coûts directs pour l'O.N.U. atteignent, en moyenne, 13 millions de dollars pour six mois, mais les contributions volontaires ne dépassent habituellement pas 3 millions de dollars. À la fin du mois de février 1989, le déficit s'élevait donc à 167 millions de dollars et l'O.N.U. ne pouvait répondre qu'aux demandes de paiement présentées jusqu'en juin 1980 par les pays fournissant des troupes.

Le 24 mai 1989, le Canada et d'autres pays fournissant des troupes ont écrit au Secrétaire général Javier Perez de Cuellar, afin de prier les Nations unies de cotiser tous les membres de l'O.N.U. au lieu de s'en remettre aux contributions volontaires. Bien des nations, y compris l'Union soviétique et la France, tout en versant leur cotisation obligatoire à l'O.N.U. pour le maintien de la paix, ont refusé de verser quelque contribution volontaire à la FNUC. En effet, seulement le quart des pays membres ont fait de telles contributions. Malheureusement, il ne

---

7. Robert Mitchell, «Peacekeeping and Peacemaking in Cyprus», dans Background Paper No. 23, Institut Canadien pour la paix et la sécurité internationales, octobre 1988, p. 7. La partie suivante s'inspire, en grande partie, des observations du colonel Mitchell ainsi que de l'article «Levy on all UN members urged to cover costs of Cyprus troops», dans The Globe and Mail, 25 mai 1989.

semble pas y avoir de véritable consensus au sein du Conseil de sécurité pour passer du financement volontaire de la FNUC au financement par cotisation obligatoire[8].

Il est à souhaiter, en cette période où les tensions entre l'Est et l'Ouest sont grandement réduites et où l'Union soviétique affirme maintenant s'intéresser au concept et à l'exercice du maintien de la paix, que l'on parviendra à garantir que la FNUC soit financée grâce aux cotisations régulières de tous les pays membres de l'O.N.U.

Le maintien de la paix dans l'avenir

Le gouvernement a pour politique de fournir jusqu'à 2 000 soldats pour le maintien de la paix sur le plan international. Compte tenu du nombre de soldats affectés à l'heure actuelle, on ne dispose présentement que d'un peu plus de 750 soldats pour répondre à d'autres engagements. Qui plus est, les troupes qui participent aux opérations actuelles de maintien de la paix ont toutes une double affectation, ce qui ne peut, de l'avis du brigadier général Yost, que compliquer les choses pour les unités qui restent au Canada privées de leurs membres partis en mission.(11:15) Le major-général Evraire a expliqué que : «la grande majorité des effectifs des Forces canadiennes affectés à des opérations de maintien de la paix à l'étranger sont spécialisés en logistique, en entretien et en communications et que les Forces canadiennes comptent déjà fort peu de ces spécialistes dans leurs rangs». Le général a ajouté le commentaire suivant :

> La nécessité de remplacer ces spécialistes tous les six mois pendant une période prolongée, alors que leur nombre est déjà si restreint, impose d'énormes contraintes aux Forces canadiennes. Les difficultés des unités basées au Canada, qui sont privées des services de leurs spécialistes, ont atteint des proportions critiques, au point où le système de soutien en place ici est perturbé et où les effectifs restés en poste doivent supporter un fardeau énorme. S'il est possible d'affecter un nombre relativement important de spécialistes en logistique, en entretien et en communications à des opérations de courte durée, il se trouve par contre que tout engagement prolongé nécessitant une rotation de personnel, compromet gravement la capacité des unités de soutien de maintenir les éléments opérationnels des forces au Canada.(16:12)

Le ministère de la Défense nationale a récemment commandé une étude interne afin d'examiner diverses façons, pour les soldats de la paix du Canada, d'utiliser à l'avenir leurs compétences avec le maximum d'efficacité. Cette étude n'est pas terminée, mais selon les communiqués de presse, on se penche sur les solutions suivantes : 1) insister sur la mise au point de technologies nouvelles, comme la télédétection et la vision à l'infrarouge, pour réduire le risque; 2) insister sur la formation, dans d'autres pays, de soldats de la paix; 3) aider à former une brigade internationale permanente que l'on pourrait rassembler rapidement afin de protéger une ligne de cessez-le-feu, d'établir un système de

---

8. Il faut remarquer que même si la plupart des pays de l'OTAN contribuent à la FNUC, quelques-uns — en particulier, la France, les Pays Bas, le Portugal et la Turquie — ne le font pas.

communications et qui se retirerait dès l'établissement d'une force permanente de l'O.N.U.; et 4) restructurer les forces afin de constituer une «armée de maintien de la paix»[9].

Le Comité est très conscient des avantages particuliers que présentent, pour les forces armées, les opérations de maintien de la paix, en matière de formation, de leadership et d'esprit de corps. Le Canada peut s'enorgueillir de l'excellent travail accompli par ses soldats au profit d'une cause éminemment juste. Le Comité appuie la poursuite des activités de maintien de la paix par les Forces canadiennes, pour des considérations d'ordre militaire aussi bien que pour des motifs d'ordre diplomatique et politique. Il est également évident que la capacité et l'expertise du Canada en matière de télécommunications s'avèrent déjà des atouts importants dans les missions de maintien de la paix et vont conserver toute leur importance dans l'avenir. Il est clair que cela peut aussi jouer à l'avantage du Canada.

Le Comité est d'avis que les exigences des opérations futures de maintien de la paix et la contribution du Canada à ces opérations méritent qu'on les étudie plus à fond. Par conséquent :

Le Comité recommande que, dans un proche avenir, un comité sénatorial étudie les diverses activités de maintien de la paix auxquelles participe le Canada et examine le rôle des Nations unies dans le maintien de la paix. Il devra étudier de près : i) le financement des opérations de maintien de la paix; ii) l'utilisation des réservistes pour le maintien de la paix; et iii) les choix qui s'offrent au Canada dans le domaine du maintien de la paix, en particulier les manières d'adapter ces choix à une nouvelle structure des forces armées du Canada.

---

9. «Canada's role in keeping world peace is now likely to change», dans The Financial Post, 31 juillet 1989.

Chapter IX

EQUIPPING AND FUNDING THE LAND FORCES

Role Defines Structure

The structure of any armed force depends upon the roles it is assigned. In turn, such an assignment should logically derive from the threat or threats as they are perceived by the government of the day. Thus, although structure defines the needs of the armed force in terms of equipment and personnel, the structure's organizing principle ought to be the roles and commitments of the force. This has been a recurring theme throughout this report. Moreover, our Committee has repeatedly stressed the need for the Government and the Department of National Defence to use the opportunity the changing strategic situation provides in order to reassess the roles it has assigned to Canada's land forces.

It can be argued — and persuasively in the Committee's view — that circumstances have sufficiently changed in the aftermath of the White Paper as a result of the uncertainty created by the budget cuts, as to warrant a fresh look at the entire strategic situation and what is required in terms of Canadian defence. Uncertainties would have been present in any event because of the enormity of change that has been unleashed by the reformist forces in the Soviet Union. It is the Committee's view that in these new circumstances the government should exercise caution in making new commitments of monies or equipment, and instead should seize the opportunity afforded by a period of transition to examine its options and consider new roles more in keeping with the changed realities.

Structure Defines Needs

The land forces are no less dependent on technology and equipment to perform their tasks adequately than are the air and maritime forces. Without sufficient and appropriate types of equipment, from rifles to computers, land forces are of little military use. The quantity of equipment defines the operational capabilities of the land forces as much as for the others. Yet there are important differences in the capital acquisition process for land forces from air and maritime forces. Colonel S. McCormack, Director of Land Procurement and Supply at the Department of National Defence, elucidated them:

> When aircraft and ships are commissioned they generally come equipped with all their related weapons systems. A warship, for example, has weapons, power

Chapitre IX

L'ÉQUIPEMENT ET LE FINANCEMENT DES FORCES TERRESTRES

Le rôle détermine la structure

La structure de toute force armée dépend des tâches qui lui sont confiées. Inversement, ces tâches devraient logiquement découler de la menace ou des menaces telles qu'elles sont perçues par le gouvernement en place. Par conséquent, bien que la structure détermine les besoins de la force armée en matière d'équipement et de personnel, son organisation devrait avoir pour fondement les tâches et les engagements de la force. Ce thème revient souvent dans le présent rapport. En outre, notre Comité a souligné à plusieurs reprises la nécessité pour le ministère de la Défense nationale de profiter du changement de la situation stratégique pour réévaluer les tâches confiées aux forces terrestres du Canada.

On peut penser, et à juste titre selon le Comité, qu'en raison de l'incertitude causée par les réductions budgétaires proposées dans le Livre blanc, la conjoncture a suffisamment changé pour que l'on porte un regard nouveau sur la situation stratégique en général et sur les besoins du Canada en matière de défense. En tout cas, ces incertitudes auraient été inévitables en raison de l'ampleur des réformes déclenchées par les forces réformistes en Union soviétique. Le Comité estime qu'en ces nouvelles circonstances, le gouvernement devrait faire preuve de prudence en prenant de nouveaux engagements en matière de finances ou d'équipement, et devrait au contraire profiter de la période de transition pour examiner ses options et envisager de nouveaux rôles plus conformes aux nouvelles réalités.

La structure détermine les besoins

Pour s'acquitter convenablement de leurs tâches, les forces terrestres dépendent autant de la technologie et de l'équipement que les forces aériennes et maritimes. Sans matériel adéquat et en quantité suffisante, des fusils aux ordinateurs, les forces terrestres ne sont d'aucune utilité militaire. La quantité de matériel détermine aussi bien la capacité opérationnelle des forces terrestres que celle des autres forces. Cependant, il existe d'importantes différences entre les forces terrestres et les forces aériennes et maritimes en ce qui concerne le processus d'acquisition du matériel. Le colonel S. McCormack, directeur,

> generation, communications, electronic warfare equipment, logistics, surveillance and everything else to make it a self-contained fighting unit.
>
> For the army, we seldom procure at one time all the equipment required by an entire brigade, battalion, company or, for that matter, a platoon. We identify very specific requirements and procure equipment on that basis.
>
> ...Another general characteristic of any procurement is that the quantities of items we purchase are dependent on the structure and size of the force. To give an example...the number of rifles to be purchased depends on the number of soldiers per section...and so on.(19:19)

Colonel McCormack identified four reasons for the piecemeal approach: funding may restrict procurements in a particular timeframe; suitable technology may not exist for all items at the same time; requirements are not all defined at the same time; and equipment does not all wear out at the same time. While these problems apply to air and maritime equipment, land force acquisition permits greater flexibility in responding to them.

This flexibility, however, substantially disadvantages the land forces because their relatively small projects, no one of which would render the force totally ineffective, are vulnerable to budget cuts.(19:19) In order to minimize the problems the land forces have experienced in the past with maintaining equipment programmes, Force Mobile Command has been emphasizing that it is no less an integrated system than air and maritime forces. Brigadier-General Phil Spencer, then Director General of Land Doctrine and Operations, commented in *Aerospace & Defence Technology*:

> We are approaching our equipment needs in a more "total systems" fashion...the army capital program is best reflected as a series of closely inter-related projects, carefully balanced and with clear priorities.
>
> We are seeking total operational capabilities of *units* and not just a series of individual, unrelated projects.[1]

Mobile Command's first priority, then, is to ensure that it creates operationally viable structures in response to perceived threats. The structures then dictate the quantities and types of equipment that will be needed and can be filled out as personnel and equipment become available over the 15-year planning period of the White Paper. Witnesses before the Committee accepted that the Army 2002 structures were logical within the constraints of manpower and funding which were anticipated.(22:17) The 1989-90 budget made those constraints much more acute. It follows, therefore, that the land forces should re-assess its structures and then readdress its equipment needs. Unfortunately, this does not appear to be the approach taken. Instead, lists of equipment cancellations, deferrals, and reductions were produced shortly after the budget cuts were announced, while new structures remain undetermined.

---

1. Tony Keene, "Army 2002: Tomorrow's Land Forces," *Aerospace & Defence Technology*, vol.12, no.3, May/June 1988, p. 9.

Obtention et approvisionnement, (matériel terrestre) du ministère de la Défense nationale, explique :

> Les avions et bateaux sont habituellement livrés avec tous leurs systèmes d'armement. Ainsi, un navire de guerre comporte habituellement des armes, une centrale électrique, un système de communication, le matériel électronique de guerre, le système de logistique, les dispositifs de surveillance et toutes les autres composantes qui en font une unité de combat autonome.
>
> Pour l'armée de terre, il est rare que nous nous procurions d'un seul coup tout l'équipement requis pour l'ensemble d'une brigade, d'un bataillon, d'une compagnie ou même d'un peloton. Nous établissons d'abord des besoins très précis et nous procédons ensuite aux achats requis.
>
> ...Une autre caractéristique générale de l'approvisionnement de l'armée de terre est que les quantités d'articles que nous achetons dépendent de la structure et de la taille de l'unité visée. Ainsi, si chaque soldat a besoin d'un fusil, le nombre de ceux-ci qui doivent être achetés dépend du nombre de soldats par section, du nombre de sections ... et ainsi de suite.(19:19)

Le colonel McCormack a énoncé quatre raisons qui justifient cette approche fragmentée : premièrement, la disponibilité du financement pourrait limiter les délais d'approvisionnement; deuxièmement, la technologie adéquate pourrait ne pas exister pour tous les articles en même temps; troisièmement, tous les besoins ne sont pas définis en même temps; et enfin, tout le matériel ne s'use pas en même temps. Alors que ces problèmes concernent l'approvisionnement des forces aériennes et maritimes, celui des forces terrestres permet une plus grande souplesse.

Mais, cette souplesse désavantage considérablement les forces terrestres parce que leurs projets, d'envergure relativement restreinte, et qui, à titre individuel, ne rendraient pas la force totalement inefficace, sont vulnérables aux coupures budgétaires.(19:19) Pour réduire au minimum les problèmes que les forces terrestres ont connu dans le passé à l'égard du maintien des programmes d'équipement, le Commandement de la Force mobile a toujours souligné que ses forces ne constituent pas moins une entité que les forces aériennes et maritimes. Le brigadier général Phil Spencer, alors directeur général, Doctrine et Opérations terrestres, a écrit dans *Aerospace & Defence Technology* :

> [TRADUCTION] Nous avons une vision d'ensemble de nos besoins en matériel...le programme d'acquisition de matériel pour l'armée devrait apparaître comme une série de projets en étroite corrélation, soigneusement équilibrés, et avec des priorités clairement définies.
>
> Nous visons une capacité opérationnelle totale des *unités*, et pas seulement une série de projets isolés et sans rapports entre eux[1].

Par conséquent, la première priorité de la Force mobile est d'assurer la création de structures viables sur le plan opérationnel, afin de prévenir les menaces éventuelles. Ensuite, les structures dictent la quantité et les types de

---

[1] Tony Keene, «Army 2002 : Tomorrow's Land Forces», *Aerospace & Defence Technology*, vol. 12 nº 3 (mai/juin 1988), p.9.

The Land Force Capital Equipment Programme

The Army 2002 capital equipment programme was projected to cost $18.1 billion in constant 1987/88 dollars over fifteen years. The $18.1 billion covered over 130 projects of which over 30 were major crown projects (that is, involving expenditures of more than $100 million). A substantial proportion of the costs of some capital equipment programmes is for ancillary items to enable the Canadian Forces to operate the equipment effectively in Canada. These can include spare parts, training manuals and instructors, ammunition, defence industrial preparedness measures, and infrastructure. An example is the recent agreement for BV-206 over-snow vehicles, only 57% of whose cost is for the vehicles themselves.

As a result of the budget cuts, $6.3 billion worth of planned programmes has been cancelled, and $6.8 billion has been scaled back and put on hold for an unspecified period of time. Many other projects have been delayed.(1989:3:8)

Mobile Command's first priority for major equipment acquisitions was a new fleet of **main battle tanks** to replace the Leopard C1s. The most commonly cited figure for the new fleet was 250 tanks with a total programme cost between $2.5-3 billion.[2] The Leopard C1s were to be retained either for a heavy reconnaissance role or for training. As a result of the budget cuts, the Leopard new role project has been cancelled, and the new main battle tank project put on hold and then reduced in scope to replace no more than the tanks currently in Europe.[3] Therefore, 5GBC's armoured regiment would have to deploy to Europe for the foreseeable future with Cougar tank trainers rather than main battle tanks.

The second priority was for a fleet of **Light Armoured Vehicles** to augment the M-113 armoured personnel carriers (APCs) and Grizzly Armoured Vehicles General Purpose (AVGP). The Army 2002 structure required approximately 4,000 infantry carriers, of which 3,350 would be full-size carriers like the M-113 and Grizzly, and 400-600 would be light armoured utility vehicles, essentially armoured jeeps. The full-size carriers would be provided first by upgrading the 1,600 armoured personnel carriers that Force Mobile Command currently has by installing external fuel tanks, a fire suppression system for the crew and engine compartments, and some additional armoured skirts. For the 1,700 new light armoured vehicles, Force Mobile Command favours a "battlefield taxi" (that is, a vehicle used exclusively for transportation) rather than expensive, dual-role infantry combat vehicles. The total cost of the M-113 upgrades, 1,700 light armoured vehicles and 400-600 light armoured utility vehicles was estimated at $3-4 billion, which would make it the largest army project ever undertaken by Canada.

---

2. Sharon Hobson, "Gearing up for tank warfare will cost Ottawa $3 billion," *The Financial Post*, 9 May 1988, p. 42.

3. The one armoured regiment in Europe fields 77 tanks. To maintain this number additional tanks are needed for logistic and operational stocks in Europe and for training in individual crew skills, driving and maintenance in Canada. A total of about 114 tanks would be needed, similar to the number of Leopards now held.

matériel dont on aura besoin et que l'on pourra acquérir au fur et à mesure que le personnel et l'équipement seront disponibles pendant la période de planification de quinze années prévue dans le Livre blanc. Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont admis que les structures de l'Armée 2002 étaient logiques compte tenu des contraintes prévues en matière de personnel et de financement.(22:17) Le budget 1989-1990 a encore accentué ces contraintes. Par conséquent, les forces terrestres devraient réévaluer leurs structures et redéfinir leurs besoins en équipement. Malheureusement, telle ne semble pas être la méthode adoptée. Au contraire, peu après l'annonce des coupures budgétaires, on a dressé les listes des annulations, des reports et des réductions de matériel, sans accorder la moindre attention aux nouvelles structures.

Le programme d'acquisition de matériel des Forces terrestres

D'après les prévisions, le programme d'acquisition de matériel de l'Armée 2002 coûterait 18,1 milliards en dollars constants de 1987-1988, sur une période de quinze ans. Cette somme couvrirait plus de 130 projets, dont 30 grands projets de l'État (c'est-à-dire des projets dont l'enveloppe dépasse 100 millions $). Une grande partie des coûts de ces programmes sera consacrée à des éléments secondaires qui permettront aux Forces canadiennes d'utiliser le matériel de façon efficace au Canada. Ces éléments sont, entre autres, les pièces de rechange, les manuels et le personnel d'instruction, les munitions, les mesures de préparation industrielle, et les infrastructures. Par exemple, dans le récent accord relatif aux autoneiges BV-206, les véhicules proprement dits ne représentent que 57 p. 100 du coût total du projet.

Suite aux restrictions budgétaires, des projets d'une valeur de 6,3 milliards $ ont été annulés, et d'autres totalisant 6,8 milliards $ ont été réduits et mis en veilleuse pour une durée indéterminée. Beaucoup d'autres ont été reportés.(1989:3:8)

La première priorité du Commandement de la Force mobile en matière d'acquisition d'équipements principaux était le remplacement des Leopard C1 par un nouveau parc de **chars de combat principaux**. Le chiffre que l'on a le plus souvent avancé pour ce parc était de 250 chars, ce qui porterait le coût total du programme entre 2,5 et 3 milliards $[2]. Les Leopard C1 devaient être maintenus et utilisés pour la reconnaissance intensive ou pour l'entraînement. Après les coupures budgétaires, le projet visant à assigner un nouveau rôle aux Leopard a été annulé, et le nouveau projet d'acquisition de chars de combat principaux a été reporté et son envergure réduite afin que ces véhicules ne remplacent que les chars actuellement basés en Europe[3]. Par conséquent, le régiment blindé du 5 GBC

2. Sharon Hobson, «Gearing up for tank warfare will cost Ottawa $3 billion», *The Financial Post*, le 9 mai 1988, p.42.

3. L'unique régiment blindé en Europe dispose de 77 chars. Afin de maintenir ce parc, il en faut d'autres pour les réserves logistiques et opérationnelles en Europe, ainsi que pour l'entraînement au Canada relatif aux manoeuvres d'équipage, à la conduite, et à l'entretien. Au total, il faudrait près de 114 chars, soit le nombre de Leopard actuellement disponibles.

The light armoured vehicle requirements of the post-budget army structure will probably be fewer than 4,000. Replacement for the M-113s in Europe have been scaled back to fill only the requirements of 4CMBG and then put on hold, while plans to acquire 221 tracked and wheeled light armoured vehicles for the Militia have been delayed to 1990-91. Again, 5GBC would have to deploy to Europe without modern tracked light armoured vehicles.

The third priority was the **Tactical Command, Control and Communications System** (TCCCS). This was to be a programme to create a state-of-the-art information distribution and processing system, in three phases: 1) the acquisition of 15,000 radios and related equipment; 2) an area communications system for telephone, message and data handling at the brigade headquarters level and above; and 3) the automation of data-handling and the introduction of computers onto the battlefield to integrate battlefield functions automatically. The need for the TCCCS is great since the present radio and message handling system was developed in the 1950s. Since current generations of hardware and software rapidly become obsolete, the new system was to be modular to allow upgrades. The TCCCS was expected to cost approximately $2.3 billion overall with contracts to be awarded in the mid- to late-1990s. As a result of the budget cuts, however, only the forces committed to the European theatre will now receive fully combat-capable radio equipment. The second and third phases of the project have been cancelled, leaving the divisional structure without modern area communications in an era when the electronic dimension of war is becoming increasingly important (see Chapter III).

Force Mobile Command argued that the structure of the force defined its need for equipment; hence, tanks and light armoured vehicles deserved top priority because the structure and capabilities of the armour and infantry would, to some extent, dictate other equipment choices.[4] It is worth noting that the functions of direct fire support, transport, and command and control represented by the priorities outlined above would remain key requirements of any land force structure, including the alternatives described in Chapter VI. However, in the wake of the 1989-90 defence budget, structures are being modified while the "priority" equipment programmes have been substantially reduced, though not in an orderly manner. The relationships between structures and equipment are no longer clear.

The Committee recommends that the Department of National Defence re-establish a clear relationship between commitments, structure and equipment in order to ensure that Canadian land forces are properly equipped for the tasks to which they are committed.

To provide an insight into the nature and complexity of land force equipment, a number of present and future equipment programmes, which have been discussed before the Committee and in public, will be described in more detail. They will focus on combat systems in the following order: a) projects underway, in which some sort of formal agreement has been concluded between the Department of National Defence and a supplier; b) projects in the immediate

[4] "Canada's Army: An Interview with the Commander," *Aerospace & Defence Technology*, May/June 1988, p. 23.

aurait à se déployer en Europe dans un avenir rapproché avec des chars d'entraînement Cougar au lieu des chars de combat principaux.

La seconde priorité était un parc de **véhicules blindés légers** qui s'ajouteraient aux véhicules blindés de transport des troupes (VTT) M-113 et aux véhicules blindés polyvalents (VBP) Grizzly. La structure de l'Armée 2002 fait appel à environ 4 000 véhicules d'infanterie, dont 3 350 gros porteurs tels que les M-113 et les Grizzly, et 400 à 600 véhicules utilitaires blindés légers, surtout des jeeps blindées. On acquerrait d'abord les gros porteurs, en améliorant les 1 600 véhicules blindés de transport des troupes que la Force mobile possède actuellement, par l'installation de réservoirs auxiliaires externes, d'un système extincteur d'incendie pour les compartiments de l'équipage et du moteur, ainsi que de demi-jupes blindées supplémentaires. Quant aux 1 700 nouveaux véhicules blindés légers, le Commandement de la Force mobile préfère un «taxi de champ de bataille» (c'est-à-dire un véhicule utilisé exclusivement pour le transport) aux véhicules de combat de l'infanterie qui sont bivalents et coûteux. L'amélioration des M-113, ainsi que l'acquisition des 1 700 véhicules blindés légers et des 400 à 600 véhicules utilitaires blindés légers devait coûter entre 3 et 4 milliards $, ce qui en ferait le plus grand projet militaire jamais entrepris au Canada.

Suite aux restrictions budgétaires, l'armée ne pourra probablement plus acquérir que moins de 4 000 véhicules blindés légers. Le remplacement des M-113 en Europe a été ramené aux besoins du 4 GMBC, puis reporté, tandis que les projets d'acquisition de 221 véhicules blindés légers chenillés et à roues pour la Milice ont été reportés en 1990-1991. Une fois de plus, le 5 GBC aurait à se déployer en Europe sans véhicules blindés légers chenillés modernes.

La troisième priorité était le **Système tactique de commandement, de contrôle et de communications** (STCCC). Ce programme devait créer un système perfectionné de distribution et de traitement des informations, en trois phases : 1) l'acquisition de 15 000 radios et d'équipements connexes; 2) la mise en place d'un système de communications de zone pour la gestion du téléphone, des messages et des données au niveau du quartier général de la brigade et au-delà; et 3) l'automatisation du traitement des données et l'introduction de l'ordinateur dans le champ de bataille pour informatiser les données du combat. L'armée a grandement besoin du STCCC, car le système actuel de radio et de traitement des messages date des années 1950. Étant donné que les générations actuelles de matériels et de logiciels tombent très vite en désuétude, le nouveau système devait être modulaire pour permettre des améliorations ultérieures. Le STCCC était censé coûter près de 2,3 milliards $, et les contrats devaient être attribués entre le milieu et la fin des années 1990. Cependant, à la suite des coupures budgétaires, seules les forces engagées sur le théâtre européen recevront maintenant un équipement radio entièrement capable de servir en situation de combat. La seconde et la troisième phases du projet ont été annulées, ce qui laisse la structure divisionnaire sans matériel moderne de communications de secteur à une époque où la dimension électronique de la guerre devient de plus en plus importante (voir chapitre III).

Le Commandement de la Force mobile a soutenu que la structure de la force déterminait ses besoins en matériel; ainsi, les chars et les véhicules blindés légers constituaient la première des priorités parce que la structure et les capacités de la

planning or development stages within the Department of National Defence; and c) other areas where a need has been identified but is not likely to be addressed in the near future.

Regardless of changes to the structure of the land forces, most of the projects described in the following sections would be needed to maintain an effective fighting force in any circumstances.

a) Projects Underway

The largest equipment project presently underway for the land forces is the **Low Level Air Defence** (LLAD) project. At a cost of $1.1 billion, it was to supply Force Mobile Command with: 36 air defence anti-tank missile launcher systems (ADATS) mounted in fours on M-113 APCs; 20 twin 35 mm anti-aircraft guns; and 10 Skyguard fire-control radars. The LLAD will equip four air defence batteries, three in Europe and one based in Canada for deployment to Europe. Deliveries started in October 1988 and are expected to be complete by the spring of 1992.

Presently being delivered under the **Small Arms Replacement Project** are 79,935 C7 rifles, 1,568 C8 carbines and 6,750 C9 light machine guns. The C7 and C8 are variants of the United States' M16A2 rifle and they are being manufactured under licence in Canada. They will provide the standard infantry and vehicle crew personal weapons. The C9s were manufactured in Belgium and will provide close machine-gun support for infantry sections. Deliveries will be completed in 1993.

Other deliveries underway include **night observation devices and goggles** for night warfare, and **gun alignment and control systems** for Leopard C1s. The M109 **self-propelled howitzers** are being upgraded to M109A3 standards by American and Canadian depots. Portable artillery computers were acquired recently to improve artillery accuracy and fire control. **Armoured engineer vehicles** and **mine ploughs** are being delivered to Canadian Forces to provide more effective engineer support in combat.

A substantial effort in recent years has been made to improve the **logistics vehicle fleets**. Two major crown projects completed in 1984 and 1986 involved: a $308 million project for 2,750 Medium Logistics Vehicle Wheeled (MLVW), which are American M35 2 1/2-ton trucks (tonnages refer to cross country payload weight) and a $130 million project to provide 2,500 West German Iltis jeeps.

One of two recently agreed contracts is a $260 million project for 1,122 7-9-ton heavy logistics vehicle wheeled (HLVW) to replace the current 5-ton fleet. Deliveries began in April 1989. The other project had been a $420 million one for 820 BV-206 over-snow vehicles. They are made of plastic with rubber tracks and can carry 16 soldiers each. Following the budget cuts, the project has been reduced to about 400 vehicles, with deliveries delayed until 1995-96 at the earliest. Canada already has 91 standard BV-206s, but some of the new ones will be configured as weapons carriers, ambulances and command posts. They will improve Force Mobile Command's ability to operate in the Arctic.

force blindée et de l'infanterie imposeraient, dans une certaine mesure, d'autres choix d'équipements[4]. Il convient de souligner que l'appui-feu direct, le transport, ainsi que le commandement et le contrôle, qui font partie des priorités évoquées plus haut, demeureraient des exigences primordiales pour toute structure envisagée pour les forces terrestres, y compris les options décrites au chapitre VI. Toutefois, compte tenu du budget 1989-1990, des structures ont été modifiées alors que les programmes «prioritaires» d'acquisition de matériel ont été considérablement réduits, encore que de façon désordonnée. Les rapports entre les structures et le matériel ne sont plus clairs.

Le Comité recommande que le ministère de la Défense nationale rétablisse un rapport clair entre les engagements, la structure et le matériel afin de s'assurer que les Forces terrestres canadiennes soient convenablement équipées pour s'acquitter des missions qui leur sont confiées.

Pour illustrer la nature et la complexité de l'équipement des forces terrestres, nous allons décrire plus en détail un certain nombre de programmes d'acquisition de matériel, actuels et futurs, qui ont fait l'objet de discussions devant le Comité et en public. L'accent sera mis sur les systèmes de combat, et nous les présenterons dans l'ordre suivant : a) les projets en cours, pour lesquels un accord formel a été conclu entre le ministère de la Défense nationale et un fournisseur; b) les projets qui en sont au stade de la planification ou de la réalisation immédiates au ministère de la Défense nationale; c) d'autres secteurs où un besoin a été identifié, mais où aucune solution n'est prévue à court terme.

Indépendamment des modifications apportées à la structure des forces terrestres, la plupart des projets décrits dans les sections suivantes seraient nécessaires au maintien d'une force de combat efficace en toutes circonstances.

a) Projets en cours

Le plus grand projet d'équipement en cours à l'heure actuelle est la **défense antiaérienne à basse altitude (DABA)**. Ce projet, d'un montant de 1,1 milliard $, avait pour but de fournir au Commandement de la Force mobile : 36 systèmes de lance-missiles antichar pour la défense antiaérienne (ADATS), montés par groupes de quatre sur les véhicules blindés de transport de troupes M113; 20 canons antiaériens doubles de 35 mm; et 10 radars de contrôle de tir Skyguard. La DABA équipera quatre batteries de défense antiaérienne, trois en Europe et une basée au Canada en vue de son déploiement en Europe. Les livraisons ont débuté en octobre 1988 et sont censées se terminer au printemps 1992.

Dans le cadre du **Projet de remplacement des armes portatives**, 79 935 fusils C7, 1 568 carabines C8 et 6 750 mitrailleuses légères sont en cours de livraison. Les C7 et C8 sont des variantes du fusil américain M16A2 et sont fabriqués sous licence au Canada en ce moment. Ces armes individuelles seront utilisées par l'infanterie régulière et par les équipages des véhicules. Les C9, qui étaient

---

[4] «Canada's Army : An Interview with the Commander», *Aerospace & Defence Technology*, mai-juin 1988, p. 23.

Two current **anti-armour capability** improvement projects are a $19.2 million contract to licence produce Norwegian TOW turrets for 64 M-113 armoured personnel carriers, and a co-production agreement with France to produce Eryx short-range anti-tank missile systems. The TOW turrets will allow TOW operators to fire their weapons under armour protection rather than in the open. Force Mobile Command's TOWs were recently upgraded with the addition of thermal imaging sights for night combat and improved fire control. The Eryx, a $220 million project to provide 350-400 launchers and 15,000 missiles, has been put on hold. Because the Department of National Defence cannot afford to acquire the 800 Eryx launchers it really needs, $30 million was to be spent to upgrade the Carl Gustav rocket launcher with a larger rocket and a lighter launch tube, but this is also on hold following the budget cuts.

b) Planned Future Projects

The 5/4-ton **Light Support Vehicles**, which presently carry 60-70% of the command, control and communications systems, are rusting away and need replacing. Approximately 5,000 will be acquired, costing more than $500 million, in 1991-95.

Despite the programmes to improve the TOW long-range anti-tank missile system and acquire the Eryx, Force Mobile Command still lacks a **medium-range anti-tank weapon** system (600-2,000 metres). A project to address this deficiency after 1995 has been cancelled, so the role will have to be performed by the TOWs and tanks.

A considerable quantity of new training equipment and facilities will be needed by the Army 2002. Because of the greater importance of the Militia, training can no longer be as centralized, but Force Mobile Command cannot afford to provide all units with full sets of equipment and facilities for training. In the wake of the 1989-90 budget equipment cuts, the Department of National Defence intends to acquire more training equipment than it would have under Army 2002 plans. Sophisticated **simulators** are being considered, both to teach soldiers how to operate large systems and to simulate battlefield conditions without expending live ammunition. One such system is the MILES which simulates combat through the use of lasers attached to weapons, and laser receivers on equipment and soldiers.

As well as training equipment, Force Mobile Command is developing a number of new **training bases** such as the four Militia training and support centres equipped with full battle group sets of equipment for combined arms training. One has opened, but the other three are on hold. Another is a northern training centre for Arctic operations. Initial studies have indicated that the Nanisivik-Arctic Bay area on Baffin island is one of the sites being considered.[5]

New types of **ammunition** are under development for the land forces. One programme is looking at developing ammunition that is more resistant to external detonators such as fire or shock, in order to reduce the risk of secondary explosions in tanks or transport vehicles. Another project is examining the possibilities of adding precision-guidance mechanisms to artillery projectiles to

---

5. Department of National Defence, *Defence Update 1988-89*, (Ottawa: Supply and Services, 1988), p. 14.

fabriqués en Belgique, joueront le rôle d'appui rapproché aux sections d'infanterie. Les livraisons prendront fin en 1993.

D'autres livraisons sont en cours; ce sont, entre autres, des **dispositifs et des lunettes d'observation nocturne** pour la guerre de nuit, ainsi que des **systèmes d'alignement et de commande des pièces d'artillerie** pour les Leopard C1. Les dépôts américains et canadiens perfectionnent actuellement les **obusiers automoteurs** M109 selon les normes du M109A3. Récemment, des ordinateurs d'artillerie portatifs ont été achetés pour améliorer la précision et la conduite de tir de l'artillerie. Des **véhicules blindés du génie** et des **charrues de déminage** sont en cours de livraison aux Forces canadiennes; ces machines serviront à améliorer l'appui du génie au combat.

Au cours des dernières années, de gros efforts ont été faits pour améliorer le parc de **véhicules logistiques**. Deux grands projets de l'État, achevés en 1984 et en 1986, y ont été consacrés : le premier, d'une valeur de 308 millions $, vise l'acquisition de 2 750 véhicules logistiques moyens sur roues (VLMR), en l'ocurrence, des camions M35 américains de 2,5 tonnes (charge utile des véhicules tous terrains); le second, d'une enveloppe de 130 millions $, concerne la fourniture de 2 500 jeeps Iltis ouest-allemandes.

Deux contrats ont été conclus récemment. L'un vaut 260 millions $ et vise l'achat de 1 122 véhicules logistiques lourds sur roues (VLLR) de 7 à 9 tonnes pour remplacer le parc actuel qui est constitué de véhicules de 5 tonnes; les livraisons ont commencé en avril 1989. L'autre vaut 420 millions $ et porte sur l'acquisition de 820 autoneiges BV-206. Ces derniers sont en plastique, sont munis de chenilles en caoutchouc, et peuvent transporter 16 soldats chacun. À cause des restrictions budgétaires, le nombre de ces véhicules a été réduit à 400 environ et les livraisons ont été reportées jusqu'en 1995-1996 au plus tôt. Le Canada dispose déjà de 91 BV-206 classiques; mais quelques nouveaux véhicules seront transformés en véhicules de transport d'armes, en ambulances, et en postes de commande qui faciliteront les opérations du Commandement de la Force mobile dans l'Arctique.

En ce moment, deux projets visent l'amélioration de la **capacité de lutte antiblindés** : le premier coûte 19,2 millions $ et concerne la production sous licence des tourelles norvégiennes TOW pour 64 véhicules blindés de transport de troupes M-113, et le second est un accord avec la France pour la coproduction de systèmes de missiles antichar de courte portée Eryx. Les tourelles TOW permettront aux tireurs de travailler sous la protection d'un blindage et non à découvert. Récemment, les TOW du Commandement de la Force mobile ont été améliorés grâce à l'intallation de viseurs thermoscopiques pour les combats de nuit et pour une meilleure conduite de tir. Le projet Eryx, qui coûte 220 millions $ et porte sur la fourniture de 350 à 400 lance-missiles et de 15 000 missiles, a été suspendu. Étant donné que le Ministère de la Défense nationale n'a pas les moyens d'acquérir les 800 lance-missiles Eryx dont il a vraiment besoin, il a été prévu de consacrer 30 millions $ à l'amélioration du lance-roquettes Carl Gustav de manière à lui permettre de tirer de plus grosses roquettes et à alléger son tube de lancement; ce projet est toutefois également suspendu à cause des restrictions budgétaires.

allow them to be guided in flight. Such systems would have to be able to withstand tremendous firing forces. These projects are also on hold. Canada is also involved in a NATO joint project to develop such precision-guidance for 155 mm munitions.

Finally, Mobile Command needs new **support helicopters** to replace the CH-136 Kiowa light observation helicopter and the CH-135 Twin Huey utility tactical transport helicopter. Technically, these are Air Command projects, but as Force Mobile Command has operational control of such helicopters in 10TAG, it is intimately concerned with the choice. MBB Helicopters and Bell Helicopters are likely key contenders for the $670 million programme to acquire 50-75 light observation helicopters. The helicopters will have extensive electronic systems including night sights and mast-mounted sights, and may have detachable weapons pods.

c) Other Equipment Needs

The most common equipment need mentioned before the Committee that is not presently being addressed is for **attack helicopters**. These are helicopters optimized as weapons platforms, particularly for anti-tank weapons. They are highly agile, usually armoured, and equipped with an array of sensors, but they are extremely expensive per unit.(23:17;15:27) Replacements are needed for the **very low-level air defence** system, the blowpipe. Since these weapons remain reasonably effective, however, this is not likely for some time. Other frequently mentioned needs are for: more **artillery**, even after improvements to the self-propelled howitzers are complete; more and improved **nuclear, biological and chemical decontamination equipment** which is in chronically short supply; **electronic warfare** (EW) equipment both to disrupt enemy communications and protect our own; **artillery-delivered mines** for rapid anti-tank barrier construction; and **mechanical digging equipment**, as the more mobile an army becomes, the more often it will have to dig in at a new location.

All these projects are in the earliest stages of consideration because they are less vital to the performance of the army's mission. Because of funding reductions resulting from the 1989-90 budget and changing developments in Europe, it is unlikely that any of them will be addressed for the foreseeable future.

Future Funding

The aim of the land forces has been to create a balanced, general-purpose force of effective structures filled out with the best combination of both role-specific and multi-purpose equipment to deal with the varied combat environments. That objective, coupled with sizeable increases in personnel strengths, would require substantial expenditures and a large number of projects over the next fifteen years, even after the changes to Army 2002 plans occasioned by the budget cuts. These projects, however, will be competing with air and maritime projects within a finite capital equipment budget. The Minister of National Defence remarked when he appeared before the Committee:

b) Projets futurs

Les **véhicules de soutien légers** de 5/4 tonne, qui transportent actuellement de 60 à 70 p. cent des systèmes de commandement, de contrôle et de communications, sont atteints par la rouille et ont besoin d'être remplacés. Entre 1991 et 1995, près de 5 000 véhicules de ce type seront achetés pour un montant de plus de 500 millions $.

Malgré l'existence des programmes visant à améliorer le système de missiles antichar de longue portée TOW et à acquérir l'Eryx, le Commandement de la Force mobile n'a toujours pas de système d'**arme antichar de portée moyenne** (600 à 2 000 m). Un projet qui avait pour objectif de combler cette lacune après 1995 a été annulé; par conséquent, le rôle de ce système devra être joué par les TOW et les chars de combat.

L'Armée 2002 aura besoin d'une quantité considérable de nouveaux équipements et d'installations de formation. Compte tenu de l'importance accrue de la Milice, l'instruction ne peut plus être aussi centralisée qu'en ce moment; mais le Commandement de la Force mobile ne peut pas non plus se permettre de fournir à toutes les unités l'ensemble des équipements et des infrastructures de formation. À cause des réductions budgétaires 1989-1990, le Ministère de la Défense nationale a l'intention d'acquérir plus de matériel de formation que prévu dans le programme de l'Armée 2002. On pense à des **simulateurs** perfectionnés, non seulement pour apprendre aux soldats le maniement des gros systèmes, mais aussi pour simuler les conditions de combat sans gaspiller des munitions chargées. L'un de ces systèmes est le MILES qui simule le combat en utilisant des lasers montés sur les armes, et des récepteurs laser sur l'équipement et les soldats.

Tout en se procurant du matériel de formation, le Commandement de la Force mobile est en train de mettre sur pied de nouvelles **bases d'instruction**; par exemple, les quatre centres de formation et de soutien de la Milice, dotés de l'équipement complet des groupements tactiques en vue de l'entraînement interarmes. L'un de ces centres est en service, mais les trois autres sont en veilleuse. Un autre centre formera les soldats pour les opérations dans l'Arctique. Selon des études préliminaires, la région de Nanisivik-Arctic Bay dans la terre de Baffin est l'un des sites envisagés[5].

D'autres projets visent la mise au point de nouveaux types de **munitions** pour les forces terrestres. Le premier porte sur la conception d'un type de munition plus résistante aux détonateurs externes comme le feu ou le choc, afin de réduire le risque d'explosions secondaires dans les chars ou dans les véhicules de transport. L'autre porte sur la possibilité d'ajouter des mécanismes de guidage de précision aux projectiles d'artillerie, afin de les orienter en vol; de tels mécanismes devraient être en mesure de résister à des puissances de tir considérables. Ces projets sont également en veilleuse. Le Canada participe en outre à un projet conjoint de l'OTAN visant la mise au point d'un système de guidage de précision semblable pour des munitions de 155 mm.

---

5. Ministère de la Défense nationale, *Le point sur les questions de Défense 1988-1989*, (Ottawa : Approvisionnements et Services, 1988), p.14.

> The pace at which we implement will depend, obviously, on the shape of the economy. I do not know, say, in 1995, what the debt to GDP will be, for example. If it is low, we can move ahead more quickly; if it is not, we may take more time.(25:44)

It was precisely this predicament which confronted the Canadian Forces in the 1989-90 budget. The White Paper proposed "a base rate of annual real growth in the defence budget of two per cent per year after inflation, for the fifteen-year planning period." It also indicated that increased resources over those provided by the funding floor would be necessary in some years as certain major projects are introduced.[6]

In the interests of deficit reduction, however, the 1989-90 defence budget grew more slowly than the rate of inflation. It is not expected to grow by the White Paper's base rate for the next five years either. As a result, a gap will develop between funding available and funding expected under the White Paper formula. The structure changes and equipment cancellations described throughout this report are in response to this gap. The army's weapon acquisition programmes are particularly affected because, as Lieutenant-General de Chastelain, then Vice Chief of the Defence Staff, explained:

> the capital program for the next few years is already filled with contracted naval projects as well as the balance of some almost-completed army ones like the low level air defence, the heavy trucks and ammunition.(1989: 3:8)

Witnesses before the Committee suggested that even the White Paper funding formula would not have been enough to implement its structure and equipment plans under Army Structure 2002.(10:15, 15:9, 23:18)

Only a portion of total defence expenditures is devoted to capital equipment purchases. Table 6 (on page 95) indicates that, although the capital programme has increased as a proportion of the total budget since the early 1980s, it had remained steady at approximately 26% since 1984 and was not expected to increase much in the near future. Indeed in the 1989-90 budget, capital expenditures have fallen to 23%. Yet C.R. Nixon estimated that the capital budget would have to increase to 32% of the total in order to meet the plans laid out in the White Paper.(23:13) His estimation appears reasonable given a number of structural factors which combine to enlarge the capital budget even before any new equipment can be purchased. These include the intricate evaluation and selection process that new weapons systems require as their sophistication and complexity increase. Contract design, administration and monitoring also demand considerable bureaucratic vigilance. These factors, plus the construction and acquisition of land, buildings and works relating to new machinery and equipment amount to nearly 20% of the capital budget itself, a relatively high proportion because of Canada's inability to take advantage of scale economies owing to its small production runs.

Major-General Richard Evraire pointed to the fact that the White Paper had provided "effective tools to manage both programme and costs." One such

[6] Department of National Defence, *Challenge and Commitment: A Defence Policy for Canada, op. cit.*, p. 67.

Enfin, le Commandement de la Force mobile a besoin de nouveaux **hélicoptères d'appui** pour remplacer l'hélicoptère d'observation léger CH-136 Kiowa et l'hélicoptère utilitaire de transport tactique CH-135 Twin Huey. Du point de vue technique, ces projets relèvent du Commandement aérien; mais puisque le Commandement de la Force mobile est responsable du contrôle opérationnel de tels hélicoptères affectés au 10 GAT, il est étroitement concerné par le choix. Les hélicoptères MBB et Bell sont les principaux concurrents potentiels pour le projet de 670 millions $ portant sur l'acquisition de 50 à 70 hélicoptères d'observation légers. Les hélicoptères seront équipés de systèmes électroniques complets, notamment des viseurs de nuit et des viseurs montés sur mât, et pourraient avoir des points d'attache démontables pour les armes de bord.

c) Autres besoins en matériel

Les **hélicoptères d'assaut** représentent le besoin dont on a le plus souvent débattu devant le Comité et qui ne trouve pas encore de solution. Ce sont des appareils optimisés comme plate-formes d'armes, surtout pour l'artillerie antichar. Ils sont extrêmement agiles, souvent blindés, et équipés d'une gamme de capteurs; mais, ils coûtent excessivement cher à l'unité.(23:17, 15:27) **Le système de défense aérienne à très basse altitude** (le Blowpipe) devrait être remplacé. Mais, cela n'est pas probable dans l'immédiat, étant donné que ce système est encore assez efficace. Les autres besoins qui ont été fréquemment évoqués sont les suivants : plus d'**artillerie**, même après le perfectionnement des obusiers automoteurs; plus de **matériel perfectionné pour la décontamination nucléaire, biologique et chimique**, qui manque de façon chronique; le matériel de **guerre électronique**, non seulement pour brouiller les communications de l'ennemi, mais aussi pour protéger les nôtres; des **mines d'artillerie** pour la construction rapide de barrages antichars; et du **matériel d'excavation mécanique**, car plus l'armée devient mobile, plus elle devra souvent s'établir à de nouveaux endroits.

L'étude de ces projets a à peine commencé, parce qu'ils ne sont pas absolument indispensables à la mission de l'armée. À cause de la réduction du financement imposée par le budget 1989-1990, et en raison des changements en cours en Europe, il est peu probable que l'un de ces projets soit réalisé dans un avenir proche.

Le financement ultérieur

L'objectif des forces terrestres a été de créer une force polyvalente, constituée de structures disposant d'équipements à la fois spécifiques et polyvalents qui puissent être utilisés dans diverses situations de combat. Pour atteindre cet objectif tout en effectuant d'importantes augmentations d'effectifs, il faudrait disposer de fonds considérables et mettre sur pied un grand nombre de projets au cours des quinze prochaines années, même après les modifications apportées au programme Armée 2002 à cause des coupures budgétaires. Les projets des forces terrestres rivaliseront toutefois avec ceux des forces aériennes et maritimes pour un budget d'équipement réduit. Lors de son témoignage devant le Comité, le ministre de la Défense nationale a déclaré :

TABLE 6

NATIONAL DEFENCE MAIN ESTIMATES*
(current year dollars)

Year	Defence Estimates		Personnel, Operations & Maintenance			Capital Programme		
	Amount $ Million	Growth %	Amount $ Million	Growth %	Fraction %	Amount $ Million	Growth %	Fraction %
79/80	4389.3		3105.0		70.7	852.8		19.4
80/81	5077.1	15.7	3528.7	13.6	69.5	978.4	14.7	19.3
81/82	5922.2	16.6	4049.8	15.3	68.7	1186.3	21.2	20.0
82/83	7041.3	18.9	4780.1	17.4	68.1	1510.6	27.3	21.4
83/84	7840.0	11.3	5248.9	9.8	66.9	1814.5	20.1	23.1
84/85	8752.7	11.6	5613.0	6.9	64.1	2316.1	27.6	26.5
85/86	9367.7	7.0	5946.5	5.9	63.4	2535.0	9.6	27.1
86/87	9938.4	6.1	6430.6	8.1	64.7	2584.1	1.9	26.0
87/88	10340.0**	4.0	6606.5	2.7	63.8	2745.1	6.1	26.5
87/88	10555.2***	6.2	6618.4	2.9	62.7	2900.1	12.2	27.5
88/89	11200.0	6.1	7118.1	7.7	63.6	2931.1	1.1	26.2
89/90	11340.0	0.9	7497.3	5.3	66.1	2669.0	–8.9	23.5

Notes:

* Statutory payments such as the Minister's salary, civilian and military pensions, and contributions to employee benefit plans account for the discrepancy between Personnel, Operations and Maintenance and Capital Expenditures and the total Defence Estimates. They consistently account for 10% of the defence budget and are not subject to discretionary change.

** Main Estimates as presented should be ignored in this comparision table.

*** Revised 87/88 includes $215.7 million provided in Supplementary Estimates so as to make up $200 million initially withheld in original Main Estimates for 87/88.

Source: *Proceedings of the Special Committee of the Senate on National Defence*, 31 May 1988, p. 23A:1.

> Le calendrier de réalisation des objectifs dépendra évidemment de la situation économique. J'ignore, par exemple, quelle proportion du Produit intérieur brut représentera la dette en 1995. Si ce ratio est peu élevé, nous pourrons progresser plus rapidement. Sinon, il faudra aller moins vite.(25:44)

Voilà précisément le problème auquel les Forces canadiennes doivent faire face suite au budget 1989-1990. Le Livre blanc proposait «un taux de croissance réelle de base du budget de la défense de 2 p. 100 par année, après rajustement pour tenir compte de l'inflation et ce, pour les quinze années qu'englobe la période de planification visée». Il stipulait aussi que, certaines années, il faudrait dépasser le niveau de financement fixé, afin de mettre en oeuvre certains grands projets[6].

Cependant, par souci de réduction du déficit, la croissance du budget de la défense 1989-1990 a été inférieure à celle du taux d'inflation. On ne s'attend même pas à ce que le taux de croissance de base prévu dans le Livre blanc soit respecté au cours des cinq prochaines années. Par conséquent, la disparité s'accentuera entre le financement disponible et les prévisions du Livre blanc. Les changements de structures et les annulations de projets relatifs au matériel évoqués tout au long du présent rapport visent à combler cette disparité. Les programmes d'acquisition d'armes sont particulièrement touchés, parce que, comme l'a expliqué le lieutenant-général de Chastelain, alors vice-chef de l'état-major de la Défense :

> le programme d'immobilisations pour les quelques prochaines années est déjà rempli de projets touchant la Marine, pour lesquels les contrats ont été adjugés, ainsi que quelques projets touchant l'Armée, qui sont presque terminés, comme les projets de défense aérienne à basse altitude, d'acquisition de camions lourds, et d'achat de munitions.(1989: 3:8)

Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont laissé entendre que la formule de financement proposée dans le Livre blanc n'aurait pas suffi pour mettre en oeuvre le programme de structuration et d'équipement prévu dans le cadre de l'Armée 2002.(10:15, 15:9, 23:18)

Seule une fraction de l'ensemble des dépenses militaires est consacrée à l'achat des biens d'équipement. Le tableau 6 (page suivante) montre que, malgré l'augmentation de la proportion du budget total consacrée au programme d'immobilisations depuis le début des années 1980, cette proportion s'est stabilisée à 26 p. 100 environ depuis 1984; aucune augmentation sensible n'est prévue à court terme.

En effet, dans le budget 1989-1990, les dépenses en immobilisations ont chuté à 23 pour cent. Pourtant, C.R. Nixon avait estimé que le budget d'immobilisations devrait s'élever à 32 p. 100 du budget total, conformément aux prévisions du Livre blanc.(23:13) Son estimation semble réaliste, compte tenu de certains facteurs structurels qui corroborent l'augmentation du budget

---

6. *Défis et engagements : Une politique de défense pour le Canada*, ministère de la Défense nationale, op.cit., p. 67.

instrument was the five-year budgetary commitment which closely linked government financial planning with the multi-year realities of modern weapons system acquisition programmes. A multi-year approach would enhance flexibility in managing the variables of major projects. Another tool was the built-in review process which would allow the government to achieve accountability on the performance of equipment projects underway; to receive timely warning of new developments in technology, operations or commitments; and to have the time to make reasoned decisions.(21:10)

Unfortunately, there is no evidence that the multi-year approach was applied to 1989-90 defence budgeting. The cuts were so sudden that there was not adequate time to prepare the Defence Estimates documents.[7] As a result, the Department of National Defence is in a state of confusion.[8] At a media roundtable following the 1989-90 budget cuts, Fen Hampson — the author of the recent book, *Unguided Missiles*, an analysis of U.S. defence procurement — proposed that major capital spending programmes be carefully costed out with the active assistance and support of Treasury Board and the Department of Finance and within a realistic spending envelope tailored to the government's macroeconomic and fiscal policies and priorities — all this before commitments are finally declared. This does not appear to have been done in any systematic way prior to the publication of the 1987 White Paper. Hampson also called for accounting and budgeting methods for costing all major weapons programmes to be made public. "If the public is to support major capital equipment expenditures it is important to demonstrate that there is a credible basis for the figures chosen."[9]

The Committee is concerned by the apparent lack of coherence in current defence planning. It is especially concerned that the five-year rolling budgetary review process was jettisoned in the preparation of the 1989-90 defence budget. Finally, the Committee is concerned about the drop in that portion of the defence budget devoted to capital expenditures in view of the substantial equipment needs of the forces. Accordingly:

The Committee recommends that the rolling five-year budgetary review process be reinstated, and adhered to, as an essential element in the defence budgeting process. The Committee also recommends that accounting and budgeting methods for costing all major weapons programmes be made public.

---

7. "Defence estimates overtaken by cuts," *The Globe and Mail*, 26 April 1989, p. A9.
8. James Bagnell, "Fierce budget attack makes Armed Forces scramble to regroup," *The Financial Post*, 8 May 1989, p. 8.
9. Fen Hampson, "Notes for Media Roundtable on the Implications of the Federal Budget for Defence and Foreign Policy," Canadian Institute for International Peace and Security, Ottawa, 2 May 1989, pp. 2-3.

TABLEAU 6

BUDGET DES DÉPENSES PRINCIPAL DE LA DÉFENSE NATIONALE*
(en dollars de l'année courante)

Année	Budget de la Défense		Personnel, opérations et entretien			Programme d'immobilisations		
	Montant en millons $	Croissance %	Montant en millions $	Croissance %	Fraction %	Montant en millions $	Croissance %	Fraction %
1979-1980	4 389,3		3 105,0		70,7	852,8		19,4
1980-1981	5 077,1	15,7	3 528,7	13,6	69,5	978,4	14,7	19,3
1981-1982	5 922,2	16,6	4 049,8	15,3	68,7	1 186,3	21,2	20,0
1982-1983	7 041,3	18,9	4 780,1	17,4	68,1	1 510,6	27,3	21,4
1983-1984	7 840,0	11,3	5 248,9	9,8	66,9	1 814,5	20,1	23,1
1984-1985	8 752,7	11,6	5 613,0	6,9	64,1	2 316,1	27,6	26,5
1985-1986	9 367,7	7,0	5 946,5	5,9	63,4	2 535,0	9,6	27,1
1986-1987	9 938,4	6,1	6 430,6	8,1	64,7	2 584,1	1,9	26,0
1987-1988	10 340,0**	4,0	6 606,5	2,7	63,8	2 745,1	6,1	26,5
1987-1988	10 555,2***	6,2	6 618,4	2,9	62,7	2 900,1	12,2	27,5
1988-1989	11 200,0	6,1	7 118,1	7,7	63,6	2 931,1	1,1	26,2
1989-1990	11 340,0	0,9	7 497,3	5,3	66,1	2 669,0	–8,9	23,5

Notes :

* Les paiements statutaires tels que le salaire du ministre, les pensions du personnel civil et militaire et les contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés rendent compte de la disparité entre, d'une part, les frais de personnel, de fonctionnement et d'entretien et les dépenses en immobilisations et, d'autre part, le total des estimations. Ces paiements représentent 10 p. 100 du budget de la Défense et ne sont pas sujets au changement discrétionnaire.

** Dans ce tableau comparatif, on ne devrait pas tenir compte du Budget des dépenses principal tel que présenté.

*** Les chiffres révisés 1987-1988 incluent les 215,7 millions $ prévus dans le Budget supplémentaire pour compenser les 200 millions $ initialement retenus dans le Budget des dépenses principal 1987-1988.

Source: *Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la Défense nationale*, le 31 mai 1988, p. 23A:1.

d'immobilisations avant même que l'on ne puisse acheter de nouveaux équipements. Parmi ces facteurs, on peut citer le processus rigoureux d'évaluation et de sélection que subissent les nouveaux systèmes d'armes à mesure qu'ils deviennent plus perfectionnés et complexes. La conception, l'administration et le contrôle des contrats exigent énormément de vigilance de la part des administrateurs. De plus, le financement des terrains et des immeubles, ainsi que les travaux d'installation des nouveaux équipements représentent près de 20 p. 100 du budget d'immobilisations en tant que tel, ce qui est une proportion relativement élevée, car le Canada ne peut pas profiter des économies d'échelle à cause de sa faible phase d'exécution.

Le major-général Richard Evraire a souligné le fait que le Livre blanc avait fourni des «outils efficaces pour gérer à la fois les programmes et les coûts». L'un de ces outils, l'engagement budgétaire portant sur cinq années consécutives, conciliait étroitement la planification financière du gouvernement et la nécessité d'acquérir des systèmes d'armes modernes sur plusieurs années. Une approche pluriannuelle favoriserait une certaine souplesse dans la gestion des variables des grands projets. Un autre outil, le processus de révision incorporé, permettrait au gouvernement : d'assumer la responsabilité en ce qui concerne l'exécution des projets d'équipement en cours; d'être informé à temps des nouveautés en matière de technologie, d'opérations et d'engagements; et d'avoir le temps de prendre des décisions judicieuses.(21:10)

Malheureusement, rien ne prouve que l'approche pluriannuelle ait été appliquée dans l'élaboration du budget de la défense 1989-1990. Les réductions ont été si subites que l'on n'a pas disposé du temps nécessaire pour préparer les documents relatifs au Budget des dépenses[7]. Par conséquent, le Ministère de la Défense nationale se trouve dans un état de confusion[8]. Lors d'une table ronde organisée à l'intention de la presse après l'annonce des coupures budgétaires pour 1989-1990, Fen Hampson, auteur du livre *Unguided Missiles* publié récemment, et dans lequel il analyse l'approvisionnement de l'armée des États-Unis, a proposé que les coûts des principaux programmes d'immobilisations soient calculés soigneusement, avec l'assistance et l'appui effectifs du Conseil du Trésor et du ministère des Finances, et dans le cadre d'une enveloppe de dépenses qui corresponde aux politiques et aux priorités macroéconomiques et financières du gouvernement (tout cela avant que les engagements ne soient finalement déclarés). Cela ne semble pas avoir été fait de façon systématique avant la publication du Livre blanc en 1987. M. Hampson a également demandé que l'on utilise des méthodes de comptabilité et de budgétisation pour déterminer les coûts de tous les principaux programmes d'acquisition d'armes qui doivent être publiés. «Pour que la population appuie les dépenses importantes en immobilisations, il est important de lui démontrer que les chiffres avancés sont réalistes[9].»

---

7. «Defence estimates overtaken by cuts», *The Globe and Mail*, 26 avril 1989, p. A9.
8. James Bagnell, «Fierce budget attack makes Armed Forces scramble to regroup», *The Financial Post*, 8 mai 1989, p.8.
9. Fen Hampson, «Notes for Media Roundtable on the Implications of the Federal Budget for Defence and Foreign Policy», Institut canadien pour la paix et la sécurité mondiales, Ottawa, 2 mai 1989, pp. 2-3.

Le Comité exprime sa préoccupation à l'égard du manque de cohérence qui apparaît actuellement dans la planification en matière de défense. Il est surtout préoccupé que l'on n'ait pas tenu compte du processus de révision budgétaire portant sur une période de cinq années consécutives en préparant le budget de la défense 1989-1990. Enfin, le Comité est préoccupé de la baisse de la proportion du budget de la défense consacrée aux immobilisations, en dépit des énormes besoins des forces armées en matière d'équipement. Par conséquent :

Le Comité recommande que le processus de révision budgétaire portant sur cinq années consécutives soit rétabli et appliqué en tant qu'élément essentiel du processus d'élaboration du budget de la défense. Le Comité recommande également que les méthodes de comptabilité et de budgétisation utilisées pour établir les coûts des principaux programmes d'acquisition d'armes soient publiées.

Chapter X

MOBILIZATION AND SUPPLY

The Need for Mobilization

War has been described as a system of logistics. Logistics — the practical art of moving military forces and keeping them supplied — remains a critical component of conventional defence. But it is inappropriate to maintain all military forces at all times in a condition to undertake their war tasks immediately. It would be expensive, it could raise tensions with possible adversaries, and it would prevent resources from being devoted to peacetime tasks. Most military forces, including the Canadian Forces, are maintained in peacetime at a percentage of their wartime establishment. During a crisis, measures are taken to fill out the establishments as fast as possible or necessary. Whichever side reaches full readiness first will have an advantage. Thus mobilization rates themselves are a significant factor in calculations of the military balance, deterrence and crisis management.(13:24-5)

Once a force is initially mobilized and prepared to carry out its wartime tasks, it will need to be supplied continuously in order to maintain field operations. Food, ammunition, casualty replacements and all types of equipment from rifles to armoured vehicles are essential. The provision of such supplies during a conflict is called sustainment. The longer the conflict, the greater the need for continuous supplies; first from prepared stocks of manpower and equipment and later from wartime production.

In view of the growing appreciation that nuclear warfare would be mutually suicidal, sustainment has taken on new importance in recent years since it has meant avoiding a choice between surrendering after a few days due to lack of supplies or resorting to nuclear weapons. The 1987 Defence White Paper endorsed this principle, stating:

> The Government must have in place organizational structures which will make it possible, in a crisis, to mobilize the human and material resources of the country. It must also have the legal authority to respond appropriately in crisis or war. The armed forces must have the industrial base to supply them with essential equipment and materiel.[1]

---

1. Department of National Defence, *Challenge and Commitment: A Defence Policy for Canada*, (Ottawa: Supply and Services Canada, 1987), p. 69.

Chapitre X

LA MOBILISATION ET L'APPROVISIONNEMENT

La nécessité de la mobilisation

La guerre a été définie comme étant un système de logistique. La logistique, c'est-à-dire l'art pratique de déplacer des forces armées et de les approvisionner de façon continuelle, demeure une composante essentielle de la défense classique. Il n'est cependant pas commode de maintenir constamment toutes les forces sur le pied de guerre. Cela serait coûteux, susciterait des tensions avec les adversaires potentiels, et empêcherait que l'on utilise les ressources à des tâches de temps de paix. En temps de paix, la plupart des armées, y compris les Forces canadiennes, sont maintenues à un pourcentage de leurs effectifs de guerre. En cas de crise, des mesures sont prises pour compléter les effectifs aussi vite que cela est possible ou nécessaire. Le camp qui est prêt le premier détient une longueur d'avance sur l'adversaire. Par conséquent, les taux de mobilisation en tant que tels constituent un facteur important dans le calcul de l'équilibre militaire, dans la dissuasion et dans la gestion des crises.(13:24-5)

Dès qu'une armée est mobilisée et prête à accomplir ses tâches de guerre, elle a besoin d'être approvisionnée de façon continuelle afin de soutenir les opérations sur le terrain. La nourriture, les munitions, le personnel de remplacement et tout le matériel, des fusils aux véhicules blindés, sont indispensables. La fourniture de toutes ces ressources lors d'un conflit est appellée soutien du combat. Plus le conflit dure longtemps, plus on a besoin de ressources de façon continuelle. Dans un premier temps, celles-ci proviennent des réserves de personnel et de matériel et, ensuite, de la production en temps de guerre.

Étant donné que l'on prend de plus en plus conscience du fait que la guerre nucléaire serait suicidaire pour toutes les parties en conflit, le soutien du combat a pris une importance nouvelle au cours des dernières années, car cette éventualité suppose que l'on évite le choix entre la capitulation par manque de ressources après quelques jours de combat et le recours aux armes nucléaires. Le Livre blanc sur la défense, publié en 1987, souscrit à ce principe en stipulant :

> Le gouvernement doit disposer des structures d'organisation voulues pour mobiliser les ressources humaines et matérielles du pays en cas de crise. Il doit aussi disposer de l'appui législatif lui permettant de réagir adéquatement en

Mobilization essentially takes place in three phases, each of which will be detailed in this chapter in the context of the Canadian land forces. The first phase is the preparation and committing of immediately ready military units, fully equipped, trained and organized to fight; the second phase is the supply and sustainment of committed forces from stockpiles and reserves of trained manpower and equipment; and the third phase is the bringing on stream of manpower and industrial potential to sustain commitments indefinitely as well as take on new commitments.[2]

Phase One: Immediate Mobilization

Comprehensive war establishments are required to identify where men and equipment must be added to render each unit combat-ready and a mobilization plan is required to identify immediate sources for those men and equipment. The only land force elements with comprehensive mobilization plans are: 4 Canadian Mechanized Brigade Group in Germany, which has an approved war establishment with augmentation personnel all earmarked for transfer to Europe in a crisis; and the Canadian Airborne Regiment which, as Canada's quick reaction force, has to be maintained at a high readiness.(2:9) Other Regular force brigades in Canada will fill out with Militia to the level necessary.

The army 2002 structure was to include a larger and more comprehensive mobilization plan than at present. Rather than the current practice of providing a general manpower pool, Militia units would be given specific wartime tasks either to augment, as sub-units, the European force, the Defence of Canada Task Force and the three readiness brigades or to fill out the infrastructure of bases and training schools. The infrastructure would prepare new forces. The 1989-90 defence budget cuts affected mobilization planning by eliminating the readiness brigades from the structure.

The transition from peace to war would likely be chaotic. Therefore, the structures necessary to prosecute a war should be prepared well in advance.(20:7) Accordingly:

The Committee recommends that the Government of Canada and the Department of National Defence develop comprehensive national wartime mobilization plans that are in line with new structures for the armed forces in order to provide for an orderly transition to a war footing, should that contingency arise.

---

2. Colonel W.N. Russell, "The Need for a Viable Canadian Defence Industrial Base," *Canadian Defence Quarterly*, vol. 15, no. 4 Spring 1986, p. 20.

temps de crise ou de guerre. Les forces armées ont absolument besoin d'une industrie qui leur fournisse l'équipement et le matériel essentiels[1].

En ce qui concerne les Forces canadiennes, la mobilisation a lieu essentiellement en trois phases, qui seront abordées en détail dans ce chapitre. La première est la préparation et l'engagement immédiat des unités militaires en alerte qui sont complètement équipées et organisées en vue du combat. La seconde phase est l'approvisionnement et le soutien du combat des forces engagées, à partir des réserves stratégiques et des ressources en personnel entraîné et en matériel. Enfin, la troisième phase est la mise à contribution du personnel et du potentiel industriel afin de soutenir indéfiniment les engagements courants et en prendre de nouveaux[2].

Phase 1 : La mobilisation immédiate

Il faut disposer de tableaux d'effectifs de guerre complets pour déterminer les endroits où l'on doit ajouter des hommes et du matériel afin d'apprêter chaque unité en vue du combat; il faut également un plan de mobilisation pour identifier la provenance immédiate de ces ressources humaines et matérielles. Les seules unités des forces terrestres qui ont des plans complets de mobilisation sont : le 4e Groupe-brigade mécanisé du Canada en Allemagne, qui dispose d'un effectif de guerre approuvé et d'un personnel supplémentaire spécialement affectés au transfert en Europe en cas de crise; et le Régiment aéroporté du Canada qui, en sa qualité de détachement à réaction rapide du pays, doit être maintenu en état d'alerte.(2.9) D'autres brigades de la Force régulière seront dotées d'éléments de la Milice jusqu'au niveau nécessaire.

La structure de l'Armée 2002 devait avoir un plan de mobilisation plus vaste et plus complet qu'à l'heure actuelle. Plutôt que de fournir une réserve générale de main-d'oeuvre comme elles le font actuellement, les unités de la Milice se verraient confier des rôles précis en temps de guerre; elles pourraient compléter, en qualité de sous-unités, la force basée en Europe, la Force opérationnelle pour la défense du Canada, et les trois brigades en alerte, ou travailler dans les bases et les centres d'instruction où seraient formées les nouvelles recrues. La réduction du budget de défense pour 1989-1990 a amputé les plans de mobilisation en éliminant les brigades en alerte de la structure de l'armée.

Le passage de la paix à la guerre serait probablement chaotique. Par conséquent, les structures nécessaires à la poursuite de la guerre devraient être préparées longtemps à l'avance.(20:7) Ainsi :

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale élaborent des plans nationaux complets de mobilisation en temps de guerre; ces plans doivent être conformes aux

---

1. Ministère de la Défense nationale, *Défis et engagements : Une politique de défense pour le Canada*, (Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987), p. 69.
2. Colonel W.N. Russell, "The Need for a Viable Canadian Defence Industrial Base", *Canadian Defence Quarterly*, vol. 15, nº 4, (Printemps 1986), p. 20.

Phase Two: Supply and Sustainment

Once the forces are mobilized, equipped and committed, the structures must be in place to supply them in the field. It was noted in Chapter III that modern high-intensity warfare will be very destructive and that logistical factors will be crucial. Recent wars have provided evidence to support this. At the beginning of the 1973 Arab-Israeli war, the belligerents were fully prepared, but were running out of supplies within a week. "The intensity of the war took the quartermasters' staff by surprise. The expenditure of ammunition was inordinately high, the losses of aircraft were serious, and the figures of tanks destroyed were alarming...."[3] Similarly in the Iran-Iraq war, Iraq was able to gain virtually complete air superiority over the apparently larger and more capable Iranian air force, partly because the latter was short of spare parts.

Canadian service support structures are organized into four "lines" of support which indicate the types of facilities provided. First-line service support consists of service support personnel organic to units; e.g., cooks and mechanics. Second-line service support includes service support personnel and units assigned to combat formations; e.g., service battalions and medical companies. Third-line service support consists of units which link combat formations to their bases; e.g., field hospitals and transport battalions. Fourth-line service support is the bases themselves.

In Canada's case, supply structures at present are decidedly ad hoc. To supply troops on the Central Front in Europe, reliance has to be placed on Allied forces for third and fourth-line support, plus whatever Canadian service support units could be spared from Canada.

For defence of Canada operations, there is again little beyond second-line support, but they have the advantage of operating in the national infrastructure. To remote areas of operations, supplies would be transported by aircraft of the Air Transport Group and by over-snow vehicles, both of which are in short supply. A new contract was let to increase Canada's inventory of medium over-snow vehicles from less than 100 to more than 900, but it has since been reduced to 400 and delayed.

The storage and distribution of supplies is the responsibility of the Canadian Forces Supply System which operates a number of depots across Canada and in Europe. Automated assistance is provided by a computer system, designed in the 1960s, which has numerous shortcomings including often inaccurate information. Most importantly, it is not an operational system for war. The 1987 Report of the Auditor General on the Department of National Defence Materiel Support was highly critical of many aspects of the supply system against a criterion of whether it would work in a conflict.

---

3. Chaim Herzog, *The Arab-Israeli Wars: War and Peace in the Middle East from the War of Independence to Lebanon*, Revised Edition, (London: Arms and Armour Press, 1984), p. 322.

nouvelles structures de l'armée afin de permettre, le cas échéant, une transition ordonnée vers le début des hostilités.

Phase 2 : Approvisionnement et soutien du combat

Dès que les forces sont mobilisées, équipées et engagées, les structures doivent être en place pour les approvisionner sur le terrain. Au chapitre III, nous avons vu que la guerre moderne est très intensive et très destructrice, et que les facteurs logistiques sont déterminants. Les guerres récentes en témoignent. Au début de la guerre israélo-arabe de 1973, les belligérants étaient fin prêts; mais, en l'espace d'une semaine, leurs ressources s'épuisaient. «L'intensité de la guerre avait pris au dépourvu le personnel de l'intendance. La consommation de munitions était extrêmement élevée, les pertes d'avions étaient graves, et le nombre de chars détruits était alarmant...»[3]. De même, pour la guerre entre l'Iran et l'Irak, ce dernier a pu jouir en partie d'une supériorité presque complète dans les airs contre la force aérienne iranienne, plus nombreuse et plus puissante parce qu'elle manquait de pièces détachées.

Les structures canadiennes de soutien au combat sont organisées en quatre «lignes» d'appui qui correspondent aux types de services fournis. La première ligne est constituée du personnel de soutien rattaché aux unités; par exemple, les cuisiniers et les mécaniciens. La deuxième ligne comprend le personnel des services de soutien et les unités affectés aux formations de combat; par exemple, les bataillons des services et les compagnies médicales. La troisième ligne est constituée d'unités qui assurent la liaison entre les formations de combat et leurs bases; par exemple, les hôpitaux ambulants et les bataillons de transport. Les bases en tant que telles constituent la quatrième ligne d'appui.

Dans le cas du Canada, les structures d'approvisionnement actuelles sont incontestablement de nature spéciale. Pour desservir les troupes sur le Front central en Europe, nous devons compter sur les forces alliées au niveau des troisième et quatrième lignes d'appui, et sur toutes les unités de soutien qui pourraient être disponibles au Canada.

Pour les opérations de défense du Canada, l'armée ne dispose à toutes fins pratiques que d'une deuxième ligne de soutien; elle a cependant l'avantage de travailler dans le cadre des infrastructures nationales. Le transport des ressources vers les secteurs opérationnels éloignés serait assuré par les avions du Groupe Transport aérien et par les autoneiges; ces deux moyens de transport sont toutefois en nombre insuffisant. Un nouveau contrat a été signé pour l'augmentation du parc canadien d'autoneige de poids moyen, dont le nombre passerait de moins de 100 à plus de 900; malheureusement, ce chiffre a été ramené à 400, et le projet a été reporté.

---

3. Chaim Herzog, *The Arab-Israeli Wars : War and Peace in the Middle East from the War of Independence to Lebanon*, Revised Edition, (Londres : Arms and Armour Press, 1984), p. 322.

A number of other deficiencies with current supply arrangements were identified before the Committee. Several witnesses pointed out that so-called "self-supporting" brigade groups, around which the land forces are currently organized, are not efficient in their ratio of combat to support resources. Redundancies are often created in support functions at the expense of combat functions.(2:8, 3:20) A second deficiency is a pervasive shortage of support personnel throughout the Canadian Forces, which has a particularly negative impact on the land forces that is described under "Manpower issues" in Chapter IV. The effect is that when combat formations leave their bases taking with them their service battalions and other field support units, the bases responsible, in part, for third and fourth-line support to the formations now in the field find themselves as much as 50% understaffed.(4:8-9)

Measures are being implemented to address some of these deficiencies in the supply and support structure. The consolidation of commitments in Europe will eliminate duplication of the support structure in Canadian Forces in Europe. As part of the Reserve Force Development Plan, Militia logistics and medical units will be increased significantly more than combat arms to reduce the shortages of support personnel. New logistics vehicles such as heavy trucks, ambulances and medium over-snow vehicles are being acquired. Finally, a number of initiatives are underway to improve the supply system in accordance with the "Supply Concept Paper — An Operational Framework for the Canadian Supply System — 1990s" that was approved by the Department of National Defence in 1984. The primary initiative is an upgrade project which addresses the concerns identified by the 1987 Auditor General's Report. Nevertheless, that Report expressed concern that the project's timetable was overly optimistic.[4]

A new project is planned to organize, man and equip the combat service support units required to support the defence of Canada operations task force. Designated CALMS (Canadian Logistics and Medical Support), it consists of 500 personnel in Canadian Support and Medical Groups whose role will be primarily "to liaise with, and arrange support from, the existing civilian or military organizations in the support base areas."[5] The analogous Allied Logistics and Medical Support structure (detailed in Chapter VI), designed to provide a comprehensive support network for Canadian Forces in Europe, has been cancelled as a result of the budget cuts. Canadian Forces in Europe will continue to rely predominantly on allied supply networks, whose concern in wartime will undoubtedly be with their own forces first.

There are two aspects to sustainment. The first is the provision of trained manpower to replace combat casualties. The second is the provision of consumables — food, ammunition, fuel — and equipment to replace those used, destroyed or damaged. There is a need for stocks of manpower and equipment to fill the gap until industry can alter production to meet wartime military needs. Yet the acquisition of large stocks of ammunition and equipment is expensive.

---

4. Report of the Auditor General on the Department of National Defence Materiel Support, 1987, paragraph 10.48.
5. MGen. W.E.R. Little, "Field Army Logistics Support: Closing the Commitment-Capability Gap," in *Canada's New Field Army*, edited by Thomas St. Denis, (Ottawa: Conference of Defence Associations, 1989), pp. 24-25.

Le stockage et la distribution des ressources incombent au Système d'approvisionnemnet des Forces canadiennes, qui gère un certain nombre de dépôts dans tout le Canada et en Europe. L'appui informatique est fourni par un système d'ordinateurs qui date des années 1960 et qui présente de nombreux défauts; par exemple, il fournit souvent des informations erronées. Le plus grave, c'est que ce système serait inopérant en cas de guerre. Le Rapport de 1987 du Vérificateur général sur l'appui en matériel du ministère de la Défense nationale a beaucoup critiqué de nombreux aspects du système d'approvisionnement, sur la base du critère de l'efficacité en cas de conflit.

D'autres défauts du système d'approvisionnement actuel ont été identifiés devant le Comité. Plusieurs témoins ont souligné que les unités appelées Groupes-brigades «autonomes», qui constituent actuellement l'ossature des forces terrestres, ne sont pas rentables si l'on compare leurs ressources de combat à leurs ressources de soutien. Souvent, on dédouble les fonctions de soutien au détriment des fonctions de combat.(2:8, 3:20) Le manque généralisé de personnel de soutien dans l'ensemble des Forces canadiennes est une seconde faiblesse, qui a des conséquences particulièrement néfastes sur les forces terrestres; ces conséquences sont décrites au chapitre IV sous le titre «Questions relatives au personnel». Ainsi, lorsque les formations de combat quittent leurs bases avec leurs bataillons des services et d'autres unités de soutien, ces bases, qui sont en partie responsables des troisième et quatrième lignes d'appui, se retrouvent privées de la moitié environ de leurs effectifs. (4:8-9)

Des mesures sont actuellement en cours pour combler ces lacunes de la structure d'approvisionnement et de soutien. La consolidation des engagements en Europe éliminera le dédoublement de la structure de soutien des Forces canadiennes en Europe. Dans le cadre du Plan d'expansion de la Réserve, la logistique et les unités médicales de la Milice connaîtront une expansion plus importante que celles des unités de combat afin de pallier le manque de personnel de soutien. De nouveaux véhicules logistiques tels que les camions lourds, les ambulances et les autoneiges de poids moyen sont en cours d'acquisition. Enfin, un certain nombre de mesures sont actuellement en cours pour améliorer le système d'approvisionnement, conformément au «Supply Concept Paper — An Operational Framework for the Canadian Supply system — 1990's» qui a été approuvé par le ministère de la Défense nationale en 1984. La mesure principale est un projet de modernisation qui répond aux préoccupations exprimées par le Rapport 1987 du Vérificateur général. Les auteurs de ce rapport laissaient toutefois entendre que le plan de réalisation du projet était trop optimiste[4].

Un nouveau projet a pour objectif d'organiser, de doter et d'équiper les unités des services qui doivent appuyer la Force opérationnelle pour la défense du Canada. Ce projet, connu sous le nom de CALMS (Projet canadien de soutien logistique et médical), est constitué de 500 membres regroupés en un Groupe canadiens de Soutien et un Groupe Médical canadien; le rôle premier de ces groupes sera «d'assurer la liaison avec les organisations civiles ou militaires

[4] Rapport du Vérificateur général sur le matériel de soutien du ministère de la Défense nationale, 1987, para. nº 48.

While Reserve manpower costs less to train and maintain than Regular force manpower, the cost of equipment for either is the same. As a result, NATO has developed a sustainment criterion of 30 days from the commencement of hostilities for most types of stocks. This represents what is thought to be attainable rather than what may be necessary.

Canada has adopted the 30-day criterion for sustainment of its own forces. Calculations conducted for the Reserve Force Development Plan have indicated that approximately 90,000 army and a total of 180,000 Canadian Forces Regular and Reserve personnel are required to sustain the Canadian Forces in its planned commitments for 30 days. This assumes that 7-8% will not be available on mobilization for one reason or another. Also included are cadres needed to reconstitute units from new recruits if the war lasts longer than 30 days.(21:23) Independent analyses agree with these target figures.(22:10)

As a result of the budget cuts, the Canadian Forces will not attain the levels of personnel required by White Paper planning. The full extent of the shortfall is not yet clear; however, the army will no longer include three dedicated readiness brigades. Instead, the three brigade groups to be based in Canada and not committed to Europe, will be double-tasked with defence of Canada and readiness functions. This represents a substantial downgrading of the army's planned personnel sustainment capability. Equipment stocks at present are below those needed for 30 days and the existing stocks are often badly positioned. Expensive capital equipment items such as tanks are in particularly short supply. This situation is not expected to improve significantly over the next several years. It provides further evidence of the need to re-evaluate the current structure of the land forces.

A number of witnesses argued that, given the present roles and structure of the armed forces, a 30-day sustainment criterion was seriously inadequate and could become a self-fulfilling prophesy: that is, if NATO only has the capability to sustain itself for 30 days, then that is how long a war would last. Colonel Brian MacDonald pointed out:

> the white paper has not gone far enough in that it projects essentially to D + 30 but no further. This, then, leads to some very uncomfortable questions, such as what do we do at D + 30 when we have run out of reinforcements? Do we then, as an alliance...go nuclear...? Do we engage in pre-emptive surrender, or do we sharpen our pencils and go back and do the planning which should have been done?(22:10)

He observed that between 90 and 120 days would be needed to prepare a newly-recruited civilian for effective service in a field unit. Over that period of time, at least 230,000 personnel would be required to sustain the Canadian Forces. While the planned army structure does contain provisions for maintaining a training infrastructure once the field force is deployed, the process of selecting and preparing new recruits for combat during war has not been given much emphasis.

The other question that could be asked instead of those posed above by Colonel MacDonald is whether the basic mobilization problem arises with the very commitments that Canada has undertaken. Whereas those commitments

présentes dans les zones couvertes par les bases de soutien»[5]. Une structure analogue, le système de soutien logistique et médical du Commandement allié en Europe centrale (abordée en détail au chapitre VI), qui était censée fournir un réseau de soutien complet aux Forces canadiennes en Europe, a été annulée à cause des coupures budgétaires. Les Forces canadiennes en Europe continueront de compter essentiellement sur les réseaux de soutien des alliés qui, sans aucun doute, s'occuperont d'abord de leurs propres forces en cas de guerre.

Le soutien du combat comporte deux aspects. Premièrement, la fourniture d'effectifs entraînés pour remplacer les pertes humaines. Deuxièmement, la fourniture de biens de consommation (nourriture, munitions, carburant) et d'équipement pour remplacer ceux qui ont été usés, détruits ou endommagés. Il faut des réserves de personnel et de matériel pour subsister jusqu'à ce que l'industrie puisse modifier sa production en vue de répondre aux besoins militaires du temps de guerre. Cependant, l'acquisition d'importants stocks de munitions et de matériel est onéreuse. Bien qu'il en coûte moins de former et d'entretenir le personnel de la Réserve que celui des Forces régulières, le coût de l'équipement est le même pour les deux forces. Par conséquent, l'OTAN a conçu un critère de durée du soutien du combat pour la plupart des stocks : trente jours à partir du début des hostilités. Ce critère représente ce que l'OTAN considère comme étant réalisable et non ce qui pourrait être nécessaire.

Le Canada a adopté le critère des trente jours pour le soutien du combat de ses propres troupes. D'après les calculs effectués dans le cadre du Plan d'expansion de la Réserve, il faut près de 90 000 militaires et un total de 180 000 membres des Forces régulières et de la Réserve pour soutenir les Forces canadiennes dans ses engagements prévus, pendant une période de trente jours. Cela suppose que, pour une raison quelconque, 7 à 8 p. 100 des troupes ne seront pas disponibles à la mobilisation. Il faut y ajouter les cadres affectés à la formation des nouvelles recrues pour reconstituer les unités si la guerre dure plus de trente jours.(21:23) Des analyses indépendantes concordent avec ces chiffres.(22:10)

Suite aux réductions budgétaires, les Forces canadiennes n'atteindront pas les niveaux de personnel prévus dans la planification du Livre blanc. On ignore encore le nombre exact de postes à pourvoir; mais les trois brigades en état d'alerte permanente ne feront plus partie de l'armée. Par contre, les trois groupes-brigades qui seront basées au Canada et qui n'auront pas d'engagement en Europe s'occuperont à la fois de la défense du Canada et des fonctions d'alerte. Cela représente une réduction considérable par rapport aux prévisions en matière de maintien des effectifs de l'armée. Actuellement, les réserves de matériel ne suffiraient pas pour soutenir un conflit de trente jours, et les stocks existants sont souvent situés aux mauvais endroits. Le matériel coûteux tels que les chars de combat sont en nombre très insuffisant. Une amélioration sensible de la situation n'est pas prévue au cours des prochaines années. Raison de plus pour souligner la nécessité de réévaluer la structure actuelle des forces terrestres.

---

[5] MGén. W.E.R. Little, «Field Army Logistics Support : Closing the Commitment-Capability Gap», dans *Canada's New Field Army*, édité par Thomas St Denis, (Ottawa : Conference of Defence Associations, 1989), pp. 24-25.

may at one time have been eminently sensible, are they still? Are Canadians — is the government — any longer persuaded that a major conflagration in Europe is in the offing? Should we be preparing instead for a defensive defence structure or for greater air mobility, along the lines that were outlined in Chapter VI? How, in turn, would alternative roles of these kind affect mobilization planning? The challenge for Canada is first to settle these fundamental questions, whereupon a logical framework for mobilization and sustainment can be devised.

Phase Three: Defence Industrial Preparedness

The defence industrial production necessary to support forces in peacetime is considerably different from that required in wartime. During peace, relatively small numbers of consumables and equipment can be produced each year at pre-arranged rates for specific periods of time. During war, there is a need to produce as much as possible for a potentially indefinite period, and to expand production facilities as quickly as possible. This is likely to be difficult because some productive processes can be expanded faster than others which can lead to bottlenecks and shortages. These problems are compounded by global economic interdependencies which result in critical production components or raw materials coming from abroad. Some may come from allies who will want to divert production to their own wartime needs, while others may even come from enemies. In essence, industry's transformation from peace to war is likely to be chaotic. Therefore, measures need to be taken in peacetime by industry, the military and government to ensure as smooth a transition as possible. This planning process is known as defence industrial preparedness.

Defence industrial preparedness is an essential contributor to conventional deterrence. The ultimate objective is to be able to sustain military forces indefinitely. If an opponent knows that his enemies can only sustain their forces in the field for a period of time, then he can prepare to maintain his forces for a little while longer and thus obtain a significant advantage in war. An aggressive state that believes it has such a critical advantage in war is more likely to start one.

In 1985, as part of its new policy of readiness and sustainability, the Department of National Defence constituted a **Defence Industrial Preparedness Task Force** mandated to "...develop the Department of National Defence plans, systems and procedures upon which defence industrial preparedness can be based."[6] Shortly afterwards, the Department of Supply and Services, which is responsible for ensuring that the defence industrial base can meet the requirements of the Canadian Forces, began a review of Canada's base. Its purpose was "...to study the current capabilities and capacities and systems that would be required to support and facilitate defence preparedness through the provision of uninterrupted industrial support for Canadian forces requirements.[7] The review provided a snapshot of Canada's current ability to mobilize its industrial base to

---

6. Defence Industrial Preparedness Task Force, *Defence Industrial Preparedness: A Foundation for Defence*, (Ottawa: Supply and Services Canada, 1987), p.i.
7. Defence Industries and Emergency Planning Branch, DSS, *The Defence Industrial Review 1987*, (Ottawa: Supply and Services Canada, 1987), p. 1.

Certains témoins ont soutenu qu'étant donné le rôle et la structure actuels des forces armées, le critère de soutien du combat de trente jours était gravement inopportun et pourrait devenir une prophétie qui se réaliserait d'elle-même : c'est-à- dire que si l'OTAN ne peut se soutenir que pendant trente jours, cela signifie que cette période représente la durée maximale d'une guerre. Le colonel Brian MacDonald a déclaré :

> le Livre blanc n'est pas allé assez loin puisque ses prévisions s'arrêtent à trente jours au-delà du point D. On peut alors se poser des questions très troublantes. Par exemple, que faisons-nous après le premier mois lorsqu'il n'y a plus de renforts? En tant qu'Alliance, nous tournons-nous alors vers le nucléaire — si tous les autres font la même chose? Y a-t-il de notre part capitulation préventive ou bien décidons-nous de nous remettre au travail en procédant à la modification que nous aurions dû faire? (22:10)

Il a signalé qu'il fallait entre quatre-vingt-dix et cent vingt jours pour entraîner des civils nouvellement recrutés suffisamment pour qu'ils puissent combattre efficacement dans une unité de campagne. Pendant cette période, il faudrait au moins 230 000 personnes pour soutenir les Forces canadiennes. Bien que la structure de l'armée telle que prévue contienne des dispositions relatives au maintien d'une infrastructure de formation après le déploiement des forces sur le terrain, le processus de sélection et de préparation des nouvelles recrues pendant la guerre n'a pas bénéficié d'une attention particulière.

Contrairement au colonel McDonald, l'on pourrait aussi se demander si le principal problème de la mobilisation se pose dans le cadre des engagements mêmes que le Canada a pris. Certes, ces engagements ont pu être extrêmement judicieux à une certaine période; mais le sont-ils toujours? Les Canadiens (et leur gouvernement) sont-ils encore convaincus de la probabilité d'un conflit important en Europe? Devrions-nous au contraire nous préparer en mettant sur pied une structure défensive ou en acquérant une plus grande mobilité aérienne, comme nous l'avons souligné au chapitre VI? Comment ces rôles alternatifs pourraient-ils, à leur tour, influencer la planification de la mobilisation? Le défi pour le Canada consiste d'abord à répondre à ces questions fondamentales, ce qui permettra de concevoir un cadre logique de mobilisation et de soutien du combat.

Phase 3 : État de préparation de l'industrie de défense

Pour soutenir l'armée, l'industrie de la défense produit des articles considérablement différents en temps de paix et en temps de guerre. Dans le premier cas, elle peut produire des biens de consommation en quantités relativement réduites, à un rythme fixé d'avance, et pendant des périodes précises. Dans le second, il est nécessaire d'en produire autant que possible pendant une durée pratiquement indéfinie, et d'agrandir les usines aussi vite que possible. Cela risque d'être difficile, parce que certains procédés de production se développent plus vite que d'autres, ce qui peut causer des goulots d'étranglement et des pénuries. Ces problèmes sont aggravés par l'interdépendance économique

support Canada's wartime commitments. This has substantially improved in the last 10 years.

Over the last 10 years, 66% of defence national procurement has been contracted in Canada, with a growing proportion of Canadian-manufactured content. Initiatives such as the "$5K Referral Program," which requires that any Department of National Defence purchase valued at $5,000 or more must be made from a Canadian supplier if it is economical, to further assist the development of a Canadian defence industrial base. Nevertheless, the task force concluded in 1987 that, "...the Canadian defence industrial base is fragmented, highly specialized, and not geared to meet the operational requirements of the Canadian Forces."[8]

After surveying the 2,000 companies in Canada which produce defence items, the Department of Supply and Services in its defence industrial base review concluded:

> Generally, Canadian manufacturers could increase military production substantially without affecting civilian production. With reallocation of civil output, they could double production of military hardware within six months. Key exceptions would include forgings for ammunition, nuclear fuel, standard machine tools, certain medical equipment, electronic computers and new weapons systems computer software.[9]

Among the more capable sectors are munitions, commercial vehicles and textiles, clothing and leather products. In most cases, the factors limiting production surge would be shortages of skilled labour and raw material inventories until sources could be reallocated and additional raw material supplies found. Canada does not produce many of its major defence systems. It is also doubtful that even a doubling of production represents an adequate sustainment capability.

The task force recognized that the creation of a comprehensive domestic defence industrial base would be prohibitively expensive, unless it could be maintained through significant export sales. This last would be difficult to achieve because of a highly competitive international arms market, and the likely public objection to Canada's becoming a major arms supplier. The task force developed a "sourcing concept" aimed at establishing assured and strategic sources of supply for critical components whose availability in wartime could not be guaranteed by the market. An "assured source" is one for which preplanned arrangements have been made to meet the Department of National Defence requirements. A "strategic source" is one where the assured source must be a domestic producer. The task force also recommended a 7-step process to identify critical components and the measures that should be taken to ensure their availability. Among the measures that can be employed are built-in excess capacity in plants, production stockpiles and substitution of commercial items.[10]

---

8. Defence Industrial Preparedness Task Force, *op. cit.*, pp. 2-5.
9. Defence Industries and Emergency Planing Branch, DSS, *The Defence Industrial Review. op. cit.*, p. v.
10. Defence Industrial Preparedness Task Force, *op. cit.*, pp. 3-1-3-11.

mondiale qui dicte l'importation des pièces ou des matières premières indispensables à la production. Certaines importations pourraient provenir des alliés qui voudront détourner la production vers la satisfaction de leurs propres besoins en temps de guerre, tandis que d'autres pourraient même provenir des ennemis. Essentiellement, la transformation de l'industrie lors d'un conflit risque d'être chaotique. Par conséquent, en temps de paix, l'industrie, les forces armées et le gouvernement doivent prendre des mesures pour assurer une transition aussi harmonieuse que possible. Ce processus de planification est connu sous le nom d'état de préparation de l'industrie de défense.

L'état de préparation de l'industrie de défense contribue de façon essentielle à la dissuasion conventionnelle. L'objectif ultime est de pouvoir soutenir indéfiniment les forces armées. Si un belligérant sait que ses ennemis ne peuvent soutenir leurs forces sur le terrain que pendant une période donnée, il peut se préparer à soutenir les siennes un peu plus longtemps, et obtenir ainsi un avantage important en guerre. Un pays agressif qui croit disposer d'un tel avantage est plus susceptible de déclencher une guerre.

En 1985, dans le cadre de sa nouvelle politique d'alerte et de soutien du combat, le ministère de la Défense nationale a mis sur pied un **Groupe de travail sur l'état de préparation de l'industrie de la Défense**, chargé de «...concevoir pour le ministère les programmes, les systèmes et les procédures qui serviront de base à l'état de préparation de l'industrie de défense»[6]. Peu après, le ministère des Approvisionnements et Services, qui est chargé de veiller à ce que la base industrielle de défense soit conforme aux besoins des Forces canadiennes, a entamé une révision de cette structure au pays. L'objectif de la révision était «d'étudier les capacités actuelles de l'industrie canadienne et de proposer les politiques, les plans, les procédures et les systèmes requis pour appuyer et faciliter un programme de planification industrielle de défense devant permettre de répondre de façon continuelle aux besoins des forces canadiennes»[7]. La révision a fourni une vision d'ensemble de la capacité actuelle du Canada de mobiliser sa base industrielle pour respecter ses engagements en cas de guerre. Cette capacité s'est considérablement améliorée au cours des dix dernières années.

Durant cette période, 66 p. 100 des commandes ayant trait à la défense nationale ont été passées au Canada, avec une proportion croissante de produits fabriqués au pays. Certaines initiatives contribuent davantage au développement d'une base industrielle de défense canadienne; par exemple, le «5K Referral Program» exige que tout achat du ministère de la Défense nationale dépassant 5 000 dollars soit fait chez un fournisseur canadien si cela est économique. Néanmoins, le groupe de travail a conclu en 1987 que «... la base industrielle de défense canadienne est fragmentée, extrêmement spécialisée, et n'est pas orientée vers la satisfaction des besoins opérationnels des Forces canadiennes»[8].

---

6. Groupe de travail sur l'état de préparation industrielle de la Défense, *Defence Industrial Preparedness : A Foundation for Defence*, (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1987), p. i.
7. Defence Industries and Emergency Planning Branch, DSS, *The Defence Industrial Review 1987*, (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1987), p. 1.
8. Groupe de travail sur l'état de préparation de l'industrie de la Défense, op. cit., pp. 2-5.

The immediate results of the task force's work were the establishment of a 12-member Directorate of Defence Industrial Resources within the Department of National Defence, and of a Defence Industrial Preparedness Advisory Committee, a small group of chief executive officers who meet periodically with the Minister of National Defence to discuss defence industrial preparedness issues. The Directorate has the task of implementing the task force's recommendations, and supporting the advisory committee. Colonel Cal Hegge, the task force leader, described its function in more detail:

> [The Directorate] provide[s] a departmental focal point for industrial preparedness planning, including, among other things, industrial analysis, identification of appropriate industrial preparedness measures, the identification of those critical operational requirements and technologies for which industrial support is so essential, and the forming of industrial development policies from a Department of National Defence perspective.(19:13)

Canada cannot go it alone in defence industrial preparedness and procurement, not least because a significant amount of Canadian defence equipment is manufactured abroad. The increasing cost of defence equipment is leading to more and more co-operative ventures among NATO countries. Canadians are involved on NATO bodies such as the NATO Industrial Advisory Group and Canada is participating in a number of programmes to increase transatlantic collaboration in defence procurement.

Nevertheless, the United States remains Canada's largest and most easily accessible defence market — receiving $1.28 billion in exports in 1987 (71% of Canada's total defence exports). Following on the defence co-operation initiated in the Second World War, the Defence Production Sharing Arrangement of 1958 and the Defence Development Sharing Arrangement of 1963 in theory give Canadian firms access to the U.S. defence market on terms equal to U.S. firms, as well as easing the transfer of technology. No other nation enjoys this treatment; but, over time, legal and procedural barriers have developed. The Americans are concerned to protect their own defence firms, especially the smaller ones, despite the fact that most Canadian defence firms are small by American standards. The United States is also increasingly protective of military-industrial secrets.[11] The greatest obstacle to U.S.-Canada defence industrial co-operation seems to be a lack of knowledge of the opportunities available in each country. In an effort to improve the flow of information, the task force assisted in the setting up of the North American Defence Industrial Base Organization which involves government and industry on both sides of the border. Two of its recent initiatives are the Precision Guided Munitions Task Force Production Base Analysis and a Munitions Task Force to identify how the Canadian and U.S. defence industrial bases complement each other in these industries in peace and war.

The fragmented, specialized and generally unprepared condition of the Canadian defence industrial base and the reliance of the Canadian Forces on offshore sources of equipment undermine the credibility of Canada's deterrent posture. Without improvements in this area and in mobilization and supply

---

[11] Colonel R. Van Steenburg (U.S. Army), "Troubled Partnership," *Forum*, July-August 1987, p. 3.

Après avoir mené une enquête auprès de 2 000 entreprises canadiennes qui produisent du matériel de défense, le ministère des Approvisionnements et Services a conclu dans son étude de l'industrie du matériel de défense que :

> D'une manière générale, les fabricants canadiens pourraient accroître substantiellement leur production de matériel militaire sans réduire leur production d'articles commerciaux et, en procédant à une nouvelle répartition de ces derniers, ils pourraient doubler leur production de matériel militaire en moins de six mois. Font exception à la règle les pièces forgées pour les munitions, le combustible nucléaire, les machines-outils standards, certains appareils médicaux, les ordinateurs et le logiciel des nouveaux systèmes d'armes[9].

Parmi les industries les plus capables, on retrouve celles des munitions, des véhicules automobiles, du textile, des vêtements et des articles de cuir. Dans la plupart des cas, les contraintes seraient le manque de main-d'oeuvre spécialisée et de matières premières jusqu'à ce que l'on puisse réaffecter les travailleurs et trouver d'autres sources d'approvisionnement. Le Canada ne produit pas la plupart de ses systèmes de défense et il est permis de douter qu'il pourrait combler ses propres besoins même en doublant sa production.

Le Groupe de travail s'est rendu compte que les coûts reliés à la création d'une industrie canadienne de la défense seraient prohibitifs à moins que l'on puisse la soutenir par une exportation massive de matériel militaire. L'exportation présenterait d'épineux problèmes car la concurrence internationale est très vive et les Canadiens ne toléreraient probablement pas que le Canada devienne un important fournisseur d'armes. Le Groupe de travail a élaboré des principes d'établissement de sources d'approvisionnement afin de disposer de sources garanties (des sources visées par des ententes préétablies afin de répondre aux besoins de défense nationale) et des sources stratégiques (des entreprises canadiennes) de produits essentiels dont la présence en temps de guerre ne pourrait être garantie par le secteur privé. Le Groupe de travail a également établi sept étapes permettant de déterminer ces produits essentiels et les mesures à prendre en vue de garantir leur disponibilité. Parmi les moyens envisagés, on retrouve la capacité excédentaire des industries de production, la constitution de stocks de réserve et les substituts de type commercial[10].

Un des résultats immédiats des travaux du Groupe a été la constitution, à la Défense nationale, de la Direction des ressources industrielles de défense, composée de 12 membres et du Comité consultatif sur l'état de la préparation de l'industriel de défense. Le Comité est un groupe restreint de cadres supérieurs qui se réunissent périodiquement avec le ministre de la Défense nationale pour traiter de l'état de préparation de l'industrie de défense. La Direction est chargée de mettre en oeuvre les recommandations du Groupe de travail et d'appuyer le Comité consultatif. Le directeur du Groupe , le colonel Cal Hegge, a résumé ainsi la vocation de la Direction :

> La direction constituera le point de convergence de la planification de l'état de préparation industrielle, et s'occupera, entre autres, de l'analyse industrielle, de

---

9. Direction des industries de défense et de planification d'urgence, MAS, L'étude de l'industrie du matériel de défense, op. cit., p. v.
10. Groupe de travail sur l'état de préparation de l'industrie de la défense, op. cit., p 3-1-3-13.

arrangements, the build-up of personnel and materiel for the army will be inadequate.

The Committee recommends that the Department of National Defence implement the recommendations of the Defence Industrial Preparedness Task Force to include defence industrial preparedness considerations in the acquisition process of all Department of National Defence purchases, emphasizing the Canadian defence industrial base to the greatest extent possible, but making use of allied capabilities where necessary.

l'établissement des mesures appropriées en matière de préparation industrielle, de la détermination des besoins opérationnels cruciaux et des techniques pour lesquelles l'appui du secteur industriel est tellement indispendable, et l'élaboration de politiques de développement industriel, du point de vue du MDN.(19:13)

Le Canada ne peut faire cavalier seul dans les domaines de la préparation de l'industrie de défense et de l'acquisition de matériel militaire pour différentes raisons, la principale étant qu'il s'approvisionne surtout à l'étranger. Le prix de plus en plus élevé du matériel de défense pousse les partenaires de l'OTAN à s'associer dans différents projets. Le Canada fait partie de différents groupes de l'OTAN, dont le Groupe consultatif industriel de l'OTAN, et il s'est joint à certains projets visant à accroître la collaboration dans l'acquisition de matériel de défense.

Les États-Unis constituent le destinataire le plus important et le plus accessible du matériel militaire canadien — 1,28 milliard $ en 1987 ou 17 p. 100 des exportations. Pour faire suite à la collaboration militaire amorcée durant la Seconde Guerre mondiale, l'Accord sur le partage de la production de la défense de 1958 et l'Accord sur le partage du développement industriel pour la défense mettaient sur un pied d'égalité les firmes canadiennes et américaines et facilitaient les transferts technologiques. Seul le Canada jouit de ce statut privilégié mais des barrières juridiques et réglementaires ont été érigées depuis. Les Américains veulent protéger leurs industries de défense, surtout les petites, même si la plupart des entreprises canadiennes sont de moindre importance en comparaison. Ils sont soucieux également de leurs secrets militaro-industriels[11]. La plus grande entrave à la collaboration canado-américaine serait l'ignorance des possibilités présentes dans chaque pays. Dans le but de favoriser l'échange de renseignements, le Groupe a aidé à la constitution de l'Organisation de l'industrie nord-américaine du matériel de défense qui réunit les secteurs public et privé des deux pays. L'Organisation est à l'origine de certaines initiatives dont deux récemment, soit l'analyse de la production de munitions à guidage de précision et le groupe de travail sur les munitions.

La fragmentation, la spécialisation et l'état de préparation déficient de l'industrie canadienne du matériel de défense, ainsi que notre dépendance des fournisseurs étrangers minent la crédibilité de la position dissuasive du Canada. Si on n'apporte pas d'amélioration à ce chapitre au niveau de la mobilisation et de la fabrication du matériel, l'accroissement des effectifs et des stocks ne suffira pas.

Le Comité recommande que le ministère de la Défense nationale mette en oeuvre les recommandations du Groupe de travail sur l'état de préparation de l'industrie de la défense, et qu'il tienne compte, dans tous ses achats, de la préparation industrielle de défense, en favorisant le plus possible l'industrie canadienne tout en ayant recours, au besoin, aux sources alliées.

---

[11] Colonel R. Van Steenburg (US Army), «Troubled Partnership», *Forum*, juillet-août 1987, p. 3.

Chapter XI

THE ARMY AND SOCIETY

The military historian Desmond Morton observed before the Committee:

> Perhaps it is comforting to Canadians to grow up and live and die without more than an occasional glimpse of a uniform or a military vehicle. It is, however, the basis of an alienation which is as bad for military professionals as it is for the mass of Canadian citizens....(20:10)

The new emphasis placed by the 1987 Defence White Paper on increasing the numbers and importance of the Reserves within a Total Force Structure should go some way to alleviating the alienation referred to by Professor Morton. Although the significance of the Reserves, and specifically the Militia, has steadily declined in Canadian life, the point made by Colonel Brian MacDonald remains valid, namely: "...by their presence in the local community [the Reserves] are a living manifestation of the link between defence and the citizen...."(22:27)

In many respects the army is the most visible to the general population of all the services in the Canadian Forces through the presence of the Militia in numerous towns and cities. While the Regular force is housed on bases often remote from urban centres, Militia units usually occupy a central location in their respective municipalities.

This fact may make recruiting the large numbers required under the Total Force Structure relatively easy. Certainly, recruiting for the Regular force has not been a problem in recent years. Yet although the Department of National Defence's Director of Military Manpower Distribution, Colonel Donald MacKay, declared, "we are able to man the existing establishment quite nicely," he continued, "it is the establishment that is out of kilter."(7:26) The greatest challenge undoubtedly lies ahead. Major-General Evraire declared that finding personnel for the planned increases in manpower could cause considerable difficulty over the next 15 years.(21:27) Desmond Morton agreed that meeting new requirements would be "tough," but observed that in 1914, "when the country was allegedly disarmed," the Militia numbered 50,000 out of a total population of 8 million.(20:21) Even if the manpower targets were reached by 2002, Canada's land forces would still be smaller as a proportion of the Canadian population than they were throughout most of the 1960s. In spite of a growing total population, however, the demographic base from which the army recruits most of its members is declining because of an aging society. Yet there are relatively untapped recruiting pools. One of these is ethnic minority groups. Another is women. And still another factor may be the perception of Canada's land forces and the roles it is expected to perform.

Chapitre XI

L'ARMÉE ET LA SOCIÉTÉ

Desmond Morton, historien militaire, a fait la remarque suivante au comité :

> Les Canadiens sont peut-être heureux de ne voir qu'occasionnellement pendant leur vie un uniforme ou un véhicule militaire. À mon avis, une telle attitude conduit à une aliénation qui est tout aussi mauvaise pour les militaires de carrière que pour l'ensemble des citoyens canadiens [...] (20:10)

L'aliénation dont fait mention M. Morton sera grandement estompée par l'accent que met le Livre blanc de 1987 sur l'augmentation des Réserves au sein de la Structure de force totale. Même si l'importance des Réserves et surtout de la Milice s'est amoindrie aux yeux des Canadiens, le colonel Brian MacDonald faisait judicieusement remarquer que «... par leur seule présence, les réservistes sont l'exemple local vivant de la relation entre la défense et le citoyen...»(22:27)

La présence de la Milice dans nombre de villes fait de l'armée l'unité la plus évidente des Forces canadiennes. Les forces régulières se trouvent dans des bases situées dans des endroits éloignés tandis que la Milice est bien centralisée dans sa ville d'appartenance.

Ainsi, le recrutement des effectifs exigés par la Structure de force totale ne poserait aucun problème, comme ce fut le cas ces dernières années pour le recrutement dans la Force régulière. Cependant, le colonel Donald MacKay, Directeur de la répartition des effectifs militaires, a souligné que «... nous parvenons assez bien à pourvoir aux postes existants. Cependant, c'est l'organisation qui comporte des lacunes».(7:26) Le plus grand défi nous attend. Le major-général Evraire a mentionné qu'il serait grandement difficile, au cours des quinze prochaines années, de trouver les effectifs pouvant satisfaire aux hausses prévues en main-d'oeuvre.(21:27)

M. Desmond Morton a également convenu que «...ça sera difficile mais ... en 1914, au moment où le Canada était loin d'être sur un pied de guerre, disait-on, la Milice comptait environ 50 000 personnes pour une population de huit millions d'habitants».(20:21) Même si on disposait, en l'an 2002, des effectifs visés, l'armée de terre constituerait une proportion plus faible de la population canadienne que dans les années 1960. Malgré la croissance de la population, la base démographique de recrutement s'effrite en raison du vieillissement des Canadiens et Canadiennes. Il existe quand même des sources de recrutement encore inexploitées, dont les minorités et les femmes. Un autre facteur dont il faut tenir compte à cet égard est l'opinion qu'on se fait de l'armée de terre et de ses rôles.

Women in the Army

While women have served in the Canadian Forces since World War I, they have always been a relatively small proportion of total personnel, particularly in the army. By the end of the Second World War, the Women's Army Corps constituted 2.8% of the army. Throughout the 1960s, the numbers of women were arbitrarily restricted to 1,500, or slightly less than two per cent. In 1971, following the Royal Commission on the Status of Women's recommendation that all occupations in the Canadian Forces be opened to women, the Department of National Defence introduced equal pay, benefits and terms of service and removed all occupational limitations except "...primary combat roles, at remote locations or at sea, and...military service colleges."[1]

By 1978, the number of women had risen to 4,800 and they formed 6% of the Canadian Forces. In response to the passing of the Canadian Human Rights Act in 1978, the Canadian Forces launched the Service Women In Non-Traditional Roles trials in 1979 on a fleet diving tender at sea, in service battalions and field ambulances of 4CMBG in Germany, as pilots and crew in Air Command, and at Canadian Forces Station Alert, N.W.T.

These trials were completed in 1985 just as the Parliamentary Sub-Committee on Equality recommended that all trades and occupations in the Canadian Forces be opened to women. The Department of National Defence set up a Charter Task Force whose interim report resulted in 12 additional sectors, including service battalions, military police platoons and field ambulances, being opened to women. In 1989, 35 of 137 military occupations still remain closed to women, but the Charter Task Force felt further evidence was needed that opening these additional occupations would not adversely affect operational effectiveness. Another set of trials was announced in February 1987 to test the effect of women on the operational effectiveness of combat units, subsequently dubbed CREW (Combat Related Employment of Women). In July 1987, all restrictions on mixed-gender employment in Air Command were lifted because it was felt that they had enough experience of women as aircrew already. As of 30 April 1989, there were 8,469 women in the Canadian Forces, or 9.8% of total personnel, which is the second highest proportion in NATO, behind the United States. The land forces employ 1,932, or 23% of the total of women in the Armed Forces. The Primary Reserves account for 4,711 women (18% of the Reserves), of whom 3,079 are Militia (14.3%). The vast majority are in the air environment.

In the army's case, the CREW trials planned for 249 places to be opened to women. They were distributed among arms of service in 4 infantry platoons, 4 artillery and air defence troops, 4 armoured troops, 3 signals troops, and 4 engineer troops. The distribution was chosen to represent a "critical mass" from which meaningful scientific results could be drawn: women were intended to constitute half of each unit, represented throughout the rank structure.[2]

---

1. James Hale, "Recruiting for CREW," *Legion*, May 1988, p.8.
2. BGen. Lewis W. MacKenzie, "*The Canadian Forces Evaluation of Mixed-Gender Combat Units*," *Canadian Defence Quarterly*, Winter 1988, p. 29 and "Lack of candidates delaying army's mixed-gender trials," *The Ottawa Citizen*, 8 February 1988, p. D3.

Les femmes et l'armée

Les femmes servent dans les Forces depuis la Première Guerre mondiale mais elles ont toujours constitué une faible proportion des effectifs, surtout dans l'armée de terrre. Le Service féminin de l'armée canadienne représentait 2,8 p. 100 de l'armée à la fin de la Seconde Guerre mondiale et tout au long des années 1960, les effectifs féminins étaient arbitrairement fixés à 1 500 ou un peu moins de 2 p. 100 du nombre total. En réponse à une recommandation de la Commission d'enquête sur la situation de la femme voulant l'admissibilité des femmes à tous les emplois dans les Forces armées, le ministère de la Défense nationale a introduit en 1971 la parité de salaire, des avantages et des conditions de service, et a aboli toutes les restrictions d'emploi à l'exception des rôles de combattants, des postes isolés, du service en mer et des collèges militaires[1].

En 1978, on comptait 4 800 femmes dans les Forces canadiennes et elles constituaient 6 p. 100 des effectifs. Après l'adoption de la Loi canadienne des droits de la personne, les Forces canadiennes ont mené différents projets visant à affecter des femmes à des occupations non traditionnelles. Des femmes se sont ainsi retrouvées en 1979 dans une unité de plongée en mer, des bataillons des services, des ambulances de campagne avec le 4GBMC en Allemagne, de même qu'avec le Commandement aérien en qualité de pilote et de personnel volant, et enfin, à la station Alert des Forces canadiennes dans les T.N.-O.

Ces essais ont pris fin en 1985 au même moment où le sous-comité sur l'égalité de la femme recommandait l'accessibilité des femmes à tous les emplois dans les Forces canadiennes. Le ministère de la Défense nationale a constitué un groupe de travail sur la Charte canadienne dont le rapport provisoire a permis l'ouverture aux femmes de 12 autres secteurs dont les bataillons des services, la police militaire et les ambulances de campagne. En 1989, 35 des 137 secteurs d'emploi n'accueillent pas encore de femmes et le groupe de travail était d'avis que d'autres renseignements devaient venir démontrer que l'efficacité opérationnelle ne souffrira pas de l'égalité d'accès dans ces secteurs. En février 1987, on a amorcé d'autres essais appelés Emploi des femmes dans des postes liés au combat (EF-PLC) afin de connaître l'incidence féminine sur l'efficacité des unités opérationnelles. En juillet 1987, les restrictions touchant les effectifs mixtes dans le Commandement aérien étaient abolies, car il n'était plus nécessaire de poursuivre l'expérience avec le personnel volant féminin. Au 30 avril 1989, les Forces canadiennes comptaient 8 469 femmes. Elles représentent 9,8 p. 100 des effectifs, et dans l'OTAN, cette proportion vient au second rang après les États-Unis. On retrouve 1 932 femmes, ou 23 p. 100 du total des effectifs féminins, dans les forces armées. La Première réserve compte 4 711 femmes, soit 18 p. 100 des Réserves. De ce nombre, 3 079, ou 14,3 p. 100, font partie de la Milice. De plus, la plupart des femmes se trouvent dans le commandement aérien.

Dans l'armée même, les essais EF-PLC réservaient pour les femmes 249 places réparties dans les différentes unités — quatre pelotons d'infanterie, quatre troupes d'artillerie et de défense aérienne, quatre troupes blindées, trois troupes de transmission et quatre troupes de génie. Cette répartition constituait

---

1. James Hale, «Recruiting for Crew», *Legion*, mai 1988, p. 8.

The first of the land forces CREW trials, in a signals unit, was due to begin in late 1989. Difficulties in recruiting and training women for the artillery and infantry would have forced postponement of their trials. Recruitment of women for engineer, air defence and armour trials was due to begin in 1989. The shortages of volunteers was variously blamed on cultural programming of women, inadequate advertising, and the fact that most of the jobs are difficult, dirty and unattractive to men or women.

It was argued before the Committee and elsewhere that the Canadian Forces did not need to conduct more trials and that there is already enough evidence on the effect of women on the operational effectiveness of military units.(20:34) The army did not accept this, as Lieutenant-General de Chastelain explained:

> much is not known about mixed gender *combat* [emphasis added] units. We know a little about the experience of three of the NATO nations which do have mixed combat units [Norway, Denmark, and the Netherlands], but the numbers in them are small, and deliberately so.
>
> The experience of some of the western and non-western nations that have had women in combat and have gone away from it [eg. Israel and the Soviet Union] would tend to lead us in the opposite direction. So we want a trial for ourself [sic], as to whether or not the combat effectiveness of those units will be affected.(20:34)

Nevertheless, on 20 February 1989, the Canadian Human Rights Commission ruled that women must be integrated into combat units of the Canadian Forces. The three-person tribunal ordered that, "full integration is to take place with all due speed, as a matter of principle, for both active and reserve forces," with an external and internal monitoring process.[3] The only exception was service on board submarines, from which women were excluded on the grounds of lack of privacy. The Canadian Forces and the Canadian Human Rights Commission are to devise a mutually acceptable plan for complete integration of women within 10 years.

The Canadian Forces accepted the Canadian Human Rights Commission ruling on 1 March 1989, and indicated that all combat positions would be opened to women. The CREW trials were halted and the experience gained will be used to guide the implementation process. Units designated for the trials will be the first to integrate women as they enrol into combat occupations.

There are many both inside and outside the Canadian Forces who oppose the introduction of women into combat. Their chief concerns are of double standards, preferential treatment resulting from, for example, relationships crossing ranks and inadequate physical stamina. The decision by the Canadian Human Rights Commission was denounced by numerous Canadian Forces veterans, led by General Jacques Dextraze (ret.) who argued that the soldiers who participated in the Canadian Human Rights Commission review process had no personal experience of combat. Furthermore, "the reasons invoked by the tribunal to

---

3. "Admit women to combat units, rights panel tells armed forces," *The Globe and Mail*, 21 February 1989, p. A1.

conclusions valables. Les femmes devaient former la moitié des unités et se trouver aux différents niveaux hiérarchiques[2].

Le premier projet dans l'unité des transmissions devait débuter à la fin de 1989. On a éprouvé des difficultés à recruter des femmes pour l'infanterie et l'artillerie, difficulités qui auraient pu forcer la remise des essais. Le recrutement dans les secteurs du génie, de la défense aérienne et des blindés devait débuter en 1989. Le manque de volontaires a été imputé au déterminisme culturel des femmes, la publicité lacunaire et le fait que les tâches sont difficiles et salissantes et attirent peu d'hommes ou de femmes.

On a avancé devant le Comité, et ailleurs, que d'autres essais étaient inutiles et qu'on en savait suffisamment sur l'incidence des femmes sur l'efficacité opérationnelle des forces armées.(20:34) L'armée n'était pas du même avis, comme l'a indiqué le général de Chastelain :

> nous n'en savons pas tant que cela au sujet des unités mixtes de combat. Nous avons peu entendu parler de l'expérience tentée dans trois pays de l'OTAN [Norvège,Danemark et Pays-Bas], mais ils ont très peu d'unités de ce genre, et ce n'est pas sans raison.
>
> L'expérience tentée dans certains pays de l'Ouest et dans d'autres pays qui ont eu des unités de combat féminines et qui ont abandonné l'idée [Israël et Union soviétique] nous porterait plutôt à aller dans la direction opposée. Nous pouvons donc voir par nous-même si la présence des femmes dans ces unités aurait un effet sur leur efficacité.(20:34)

Le 20 février 1989, la Commission canadienne des droits de la personne a statué que toutes les unités combattantes des Forces armées doivent accueillir les femmes. Les trois juges ont ordonné «l'intégration dans les plus courts délais dans la Force régulière et dans la Réserve» et la mise en place de mécanismes internes et externes de contrôle[3]. Le service sous-marinier était exclu en raison du manque d'intimité à bord des submersibles. La Commission et les Forces armées doivent établir ensemble un calendrier d'intégration des femmes au cours des dix prochaines années.

Les Forces canadiennes ont accepté la décision de la Commission le 1er mars 1989 et ont indiqué que les femmes pourront se joindre à toutes les unités combattantes. On a interrompu les essais EF-PLC et l'acquis servira au processus d'intégration. Les unités qui ont participé aux essais EF-PLC seront celles qui accueilleront en premier les femmes qui se joignent aux unités combattantes.

L'intégration des femmes dans les unités combattantes trouve ses détracteurs à l'intérieur et à l'extérieur des Forces armées. Ces personnes craignent la partialité et le traitement préférentiel découlant, entre autres, des relations intergrade et du manque d'endurance. De nombreux anciens combattants se sont

---

2. BGén. Lewis W. MacKenzie, «The Canadian Forces Evaluation of Mixed-Gender Combat Units», *Canadian Defence Quarterly*, hiver 1988, p. 29 et «Lack of Candidates Delaying Army's Mixed-gender Trials», The Ottawa Citizen, 8 février 1988, p. D3.
3. «Admit women to combat units, rights panel tells armed forces", The Globe and Mail, 21 février 1989, p. A1.

exclude women from service on board submarines are, to a far greater extent, applicable to service within an infantry combat unit."[4]

Combat conditions are a different and difficult environment even within the military. Stresses of all kinds, physical and mental, are heightened perhaps beyond any other experience. To survive and operate effectively in these conditions, the military has evolved special techniques, in a predominantly male environment, to cope with them. The processes by which these techniques are studied and altered to accommodate females must be a graduated and controlled one.

The Committee is concerned that the Canadian Human Rights Commission ruling has circumvented the CREW trials process on the basis of incomplete information, at least in the case of the land forces, before the trials had got off the ground. The Committee also finds the provision to exclude women from submarine service on the grounds of privacy an anomaly, especially in view of the extremely confined conditions of combat in infantry and armoured units. The Committee further hopes that the process of integrating women into land combat roles will be implemented with due regard for the need to maintain the operational capability of the forces.

Peacetime Activities

The army engages in a variety of peacetime tasks which are classified in two ways: 1) assistance to civil authority; and 2) aid of the civil power.

The extent of the army's peacetime duties is often underestimated; assistance to civil authority alone covers a plethora of activities. The air and maritime forces have a higher profile than the army because of their more frequent involvement in search and rescue operations. Nevertheless, the army's peacetime assignments are of significant benefit to the Canadian economy, despite the fact that they are seldom recognized by the public at large. Among their engagements have been the 1988 Calgary Olympics, various international summits, expositions and exhibitions of varying size, air shows, and marathons and other sporting events. Assistance provided has included security, communications, medical and safety assistance, as well as a range of other facilities.

Army military engineers have also undertaken both large, long-term and smaller, more limited, projects which have been either completely non-military or only of partial military benefit. Among those outlined to the Committee were the following:

1) Construction of airfields in the far North which have included the building of 8 airfields for the Department of Transport as well as Operation Caesar in which military engineers were air-dropped and built an airfield on Arctic ice.

---

4. "Women in combat: one old soldier says it won't work," *The Ottawa Citizen*, 2 March 1989, p. A9.

élevées contre la décision de la Commission, et en tête de ceux-ci, le général Jacques Dextrase (à la retraite), qui a soutenu que les intervenants militaires auprès de la Commission n'avaient aucune expérience du combat. De plus, «les motifs invoqués par la Commission afin d'exclure les femmes du service sous-marinier s'appliquent dans une plus grande mesure à l'infanterie»[4].

Le combat constitue une situation différente et difficile, même pour le militaire. Il ressent une tension et un stress qu'il n'a encore jamais connus. Pour que le militaire puisse survivre et fonctionner efficacement dans ces conditions, les Forces armées ont élaboré une toile de fond surtout masculine des techniques de survie particulières. Les étapes établies pour l'étude de ces techniques et leur adaptation aux femmes doivent être graduelles et dirigées.

Le Comité s'inquiète du fait que dans sa décision, la Commission n'a pas tenu compte des essais EF-PLC, prétextant que les informations étaient lacunaires, du moins en ce qui a trait à l'élément terre et ce, même avant que les essais ne débutent. Le Comité trouve irrégulière l'exclusion des femmes du service sous-marinier en raison du manque d'intimité, les mêmes conditions existant dans les unités combattantes de l'infanterie et des blindés. Le Comité espère que l'intégration des femmes dans les unités terrestres combattantes s'opérera en tenant compte du maintien des capacités opérationnelles des Force armées.

Activités en temps de paix

En temps de paix, l'armée exécute différentes tâches qui se classent dans l'une des deux grandes catégories : 1) assistance aux autorités civiles; et 2) aide aux pouvoirs civils.

La portée des activités en temps de paix est souvent méconnue et à elle seule, l'assistance aux autorités civiles chapeaute une gamme de fonctions. La marine et l'aviation sont plus visibles que l'armée de terre, car elles participent plus souvent aux opérations de recherche et de sauvetage. Cependant, même si le public ne connaît pas l'ampleur du travail de l'armée en temps de paix, celui-ci constitue un apport marqué à l'économie du pays. L'armée était présente, entre autres, aux Jeux de Calgary en 1988, à différents sommets et expositions internationales d'importance variée, de même qu'à des spectacles aériens, des marathons et d'autres événements sportifs. Les mesures d'assistance englobaient notamment la sécurité, les communications, les soins médicaux et une gamme d'autres activités.

Le génie militaire a exécuté des projets de différentes envergures et durées qui n'avaient qu'une faible, voire aucune, vocation militaire. Voici certains de ces projets:

1) construction d'aérodromes dans le Grand Nord dont huit pour le ministère des Transports, ainsi que l'Opération César, dans le cadre de laquelle des

4. «Women in Combat: one soldier says it won't work», The Ottawa Citizen, 2 mars 1989, p. A9.

2) Bridge construction such as the building of bridges across the Ogilvy and Eagle Rivers as part of the Dempster Highway up to Tuktoyaktuk.

3) Topographic surveys in the Arctic which have included involvement in the Arctic Survey and Mapping Program.

4) Demolition, mainly of water towers and smokestacks throughout Canada, as well as of ice build-ups on rivers during spring.(7:6, 16, 21)

Army uniforms are also in evidence after serious terrorist incidents, clearing away the carnage. Similarly, the army has been a vital part of the national and international response to several recent disasters, both natural and man-made. Bhopal, Chernobyl, Ethiopia and Armenia are perhaps the most notorious recent examples. To believe that such disasters can never happen in Canada is to overlook incidents such as the 1987 tornado that swept through Edmonton, and the 1988 fire of polychlorinated biphenals at St. Basile-Le-Grand.

Obvious military skills of use in such crises include the provision of logistics support, medical facilities, and communications systems. But the reconnaissance, navigation, first aid and communications skills of combat troops would also be valuable. The local knowledge that the Militia would provide could also be helpful. The uses for formations trained to respond in a disciplined and coordinated fashion to crisis situations are numerous. Moreover, responding to such situations can have a positive impact on training:

> getting a unit out at short notice, many miles away from base and in the face of a killing threat tests all the skills of war apart from shooting, concealment, and air defence.[5]

The importance of prior planning and preparation for the performing of social defence tasks was amply illustrated by the Soviet response to the Armenian earthquake. In spite of the existence of a massive civil defence organization, the Soviets themselves admit their response was "not so good."[6] While Canada's response to a similar disaster fortunately remains untested, there is no doubt that the army would be a crucial element of that response if the need ever arose.

The Committee recommends that the Department of National Defence investigate ways of introducing greater training for Canada's land forces — both Regular and Reserve — in social defence roles such as disaster relief and rehabilitation activities.

The declaration of a national emergency by the federal government and the implementation of emergency legislation may or may not involve the Canadian Forces. If it does, the primary operational responsibility rests with the land forces and, more specifically, Mobile Command. The new Emergencies Act, which became law in July 1988 replacing the War Measures Act, establishes four

---

5. T.C. Willett, "The Canadian Militia: A Heritage at Risk," in *Canada's New Field Army*, edited by Thomas St. Denis (Ottawa: Conference of Defence Associations, 1989), p. 51.
6. Michael Elmquist, "Ready for a Disaster? — Civil Preparedness in NATO," *NATO's Sixteen Nations*, April 1989, p. 54.

ingénieurs ont été parachutés dans l'Arctique et construit une piste sur la glace;

2) construction de ponts dont ceux enjambant les rivières Ogilvy et Eagle pendant la construction de l'autoroute Dempster jusqu'à Tuktoyaktuk;

3) levés topographiques, à la suite desquels les éléments de génie ont participé au programme cartographique et topographique dans l'Arctique;

4) démolition de chateaux d'eau et de cheminées au Canada et dynamitage d'embâcles au printemps (7:6, 16, 21).

Les militaires sont sur place après des incidents terroristes graves où ils se chargent de nettoyer les lieux et d'enlever les victimes. Les armées ont été des intervenants importants dans des désastres, naturels ou autres, survenus récemment dans leurs pays respectifs ou ailleurs dans le monde. Il suffit de penser, entre autres, à Bhopal, à Tchernobyl, à l'Éthiopie et à l'Arménie. Prétendre que des désastres semblables ne peuvent survenir au Canada serait oublier la tornade d'Edmonton et l'incendie de l'entrepôt des BPC à Saint-Basile-le-Grand en 1988.

Les éléments militaires qui joueraient un rôle pendant ces désastres seraient la logistique, les soins médicaux et les communications. Cependant, les compétences des troupes combattantes en matière de reconnaissance, de navigation, de secourisme et de communications seraient également précieuses. Les connaissances locales de la Milice seraient tout aussi utiles. Les fonctions que l'on peut confier à des troupes formées pour intervenir d'une manière coordonnée et disciplinée sont nombreuses. De plus, l'intervention peut avoir des effets favorables sur la formation :

> envoyer à bref délai devant une menace meurtrière une unité à plusieurs milles de sa base met à l'épreuve toutes les compétences guerrières sauf le tir, la dissimulation et la défense aérienne[5].

L'intervention soviétique après le tremblement de terre en Arménie a démontré l'importance de la planification et de la préparation pour les activités en temps de paix. Les Soviétiques, qui peuvent compter sur une importante défense civile, ont avoué que l'intervention laissait à désirer[6]. Le Canada n'a heureusement jamais connu un tel désastre mais il ne fait aucun doute que l'armée aurait un rôle crucial à jouer si une catastrophe du genre survenait.

Le Comité recommande que le ministère de la Défense nationale cherche des façons de fournir aux forces terrestres — Force régulière et Réserve — un entraînement plus approfondi en matière d'intervention en cas de désastre et de remise en condition.

---

5. T.C. Tillet, «The Canadian Militia: A Heritage at Risk dans Canada's New Field Army», revu par Thomas St.Denis (Ottawa: Conference of Defence Associations, 1989) p. 51.

6. Michael Elmquist, «Ready for a Disaster? — Civil Preparedness in NATO», *NATO'S Sixteen Nations*, avril 1989, p. 54.

degrees of emergencies, with appropriate responses to each. They are in order of increasing severity: natural disaster; insurrection; international crisis; and war. Assistance to civil authorities includes natural disaster relief, while provision of forces in aid of the civil power describes an armed response to insurrection.

Unlike the War Measures Act, which was a rather blunt instrument, the new legislation allows for a series of graduated responses, and thereby represents a substantial improvement. Many emergencies are handled by provincial authorities. If a situation is beyond their capabilities, however, they can request assistance from the federal government. Assistance to civil authority could also be provided in the absence of the Emergencies Act being invoked since it may only be a case of a local emergency, but still beyond the capabilities of provincial authorities.

The regional structure of the Canadian Forces has already been described in Chapter IV. There is a specific chain of command associated with this structure which activates military resources in local and national emergencies. In the case of an insurrection, the provincial Attorney General would request the Chief of the Defence Staff to authorize the provision of resources to the regional commander. In past practice, resources have come from FMC and, therefore, if the regional commander has not been an army officer, he delegates authority to the highest ranking such officer. In the case of a natural disaster, the command structure remains within the region and the Chief of Defence Staff is not involved. The regional commander would authorize resources at his own discretion. Under the new structure, the role of the Chief of Defence Staff will not change in the chain of command for regional operations. Since the highest-ranking FMC officer in each of the four new areas will also be the regional commander, the Chief of Defence Staff will now give orders through land force headquarters to those directly in charge of regional operations.

The Canadian War Museum

For many Canadians, their sole contact with the army or the armed forces as a whole is limited to a visit to the Canadian War Museum when they travel to the national capital. The War Museum provides a cherished link between the armed forces and society, particularly with respect to Canada's military history. In essence, the War Museum is the only federal institution other than the Canadian Institute for International Peace and Security with a mandate to raise the consciousness of Canadians about the need for national defence, including the price that has been paid for it in the past.

The museum is also a significant tourist attraction in the National Capital Region, ranking sixth in popularity among the various sites. Some 227,000 visitors toured the museum in 1988, up from 200,000 in 1987. The Capital Tourist Bureau is projecting as many as 500,000 visitors per year in the next few years, which present facilities will be unable to handle.

Unfortunately, the Canadian War Museum is an associate museum of the Canadian Museum of Civilization and, although fully autonomous in public

La déclaration de l'état d'urgence nationale par le gouvernement fédéral et le recours à une loi d'urgence peuvent faire intervenir ou non les Forces canadiennes. Si elles sont en cause, la responsabilité opérationnelle première revient aux forces terrestres et principalement au Commandement de la Force mobile. *La Loi sur les mesures d'urgence* adoptée en 1988 est venue remplacer la *Loi sur les mesures de guerre*. Elle prévoit quatre genres d'urgences et une intervention propre à chacune. Ces urgences sont, par ordre ascendant : le sinistre, l'insurrection, la crise internationale et l'état de guerre. L'assistance aux autorités civiles englobe le secours en cas de sinistre tandis que l'aide aux pouvoirs civils englobe la riposte armée à une insurrection.

Contrairement à la *Loi sur les mesures de guerre*, qui était une loi-massue, la nouvelle Loi prévoit des interventions progressives et représente une considérable amélioration. Dans bien des cas, les autorités provinciales s'occupent des urgences mais si elles n'ont pas les capacités nécessaires, elles peuvent faire appel au gouvernement fédéral. Il se peut également que l'assistance aux autorités civiles soit fournie en marge de la Loi dans le cas d'une urgence locale dont ne peut s'occuper la province.

Nous avons déjà décrit au chapitre IV la régionalisation des Forces canadiennes, quand même assujettie à une chaîne de commandement qui mobilise les ressources militaires en cas d'urgences locales ou nationales. Dans le cas d'une insurrection, le procureur général de la province demanderait au Chef de l'état-major de la Défense (CED) d'approuver l'affectation de ressources au commandement de la région. Dans le passé, les ressources étaient puisées dans le FMC et, si le commandant de région n'était pas un officier de l'armée, il déléguait les pouvoirs à l'officier le plus haut gradé. Dans le cas d'un sinistre, le Chef de l'état-major de la défense n'intervient pas et la région conserve le commandement. Il appartiendrait au commandant régional d'affecter les ressources appropriées. Dans la nouvelle chaîne de commandement, le rôle du Chef de l'état-major de la défense dans les opérations régionales demeure inchangé. Puisque l'officier le plus haut gradé du FMC dans chacune des quatre nouvelles régions sera également le commandant régional, le Chef de l'état-major de la défense transmettra directement ses ordres aux responsables des opérations régionales par l'intermédiaire du quartier général des forces terrestres.

Le Musée de la guerre

La plupart des Canadiens ont leur seul contact avec l'armée en visitant le Musée de la guerre à Ottawa lors de leur passage dans la capitale nationale. Le Musée constitue un lien cher entre les Forces armées et la population, et surtout avec l'histoire militaire du Canada. Exception faite de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, le Musée est la seule institution fédérale dont la vocation est de rappeler aux Canadiens le besoin d'une défense nationale et le prix qu'il a fallu payer dans le passé pour cette sécurité.

Le Musée constitue également un attrait touristique et il est le sixième site le plus populaire. Il a accueilli 227 000 visiteurs en 1988 soit 27 000 de plus qu'en 1987. L'Office du tourisme de la Capitale du Canada prévoit qu'il sera visité par

programmes and curatorial activities, it has no separate budget.(11:32) Its total budget is approximately $2 million per year, and it employs 31 staff to care for 750,000 artifacts. This compares with the Australian War Memorial in Canberra which, with a similar mandate and 40% fewer visitors, has a budget of $10 million and 200 staff.

In recent years, the War Museum has been neglected and abused. Its budget was frozen, its property diminished and its annex torn down to make way for the art gallery. It has been left without resources to conduct travelling exhibitions. Only its survival has been assured by the Minister responsible.(11:32) It remains overcrowded. Only a tiny portion of the collections can be displayed. Thousands of its treasures — gifts from families and heirs of veterans — remain unpacked in storage. The country's finest collection of war art has only token exhibition.

There have been suggestions that the museum expand into the facilities which currently house the Royal Canadian Mint. This would ensure that it remained in the Ottawa core area.

New legislation has been introduced into the House of Commons which will make the four major National Museums (Gallery, Civilization, Science and Technology, and Natural Sciences) autonomous institutions with their own boards. A similar status for the War Museum, with its own budget, would allow it to expand its activities to inform Canadians better about their contributions to the peace of their country. The devotion and determination of its core staff would guarantee the high standards expected.

The Committee supports the Canadian War Museum and recommends that it be made autonomous from the Canadian Museum of Civilization, with a larger budget under its own control.

The Committee further recommends that the name of the Canadian War Museum be changed to the Canadian Museum of Military History, which more accurately reflects the actual content of the Museum's collection.

500 000 personnes par année au cours des prochaines années, nombre que le Musée actuel ne pourra pas accueillir.

Malheureusement, le Musée de la guerre relève du Musée des civilisations et, même s'il est chargé de ses propres programmes et activités de conservation, il n'a aucun budget distinct.(11:32) Il se voit allouer environ 2 millions de dollars par an. Il compte 31 employés qui s'occupent de 750 000 artéfacts. En comparaison, le musée australien de la guerre à Canberra, dont le mandat est similaire, a un budget de 10 millions et 200 employés, même s'il reçoit annuellement 40 p. 100 moins de visiteurs.

Au cours des dernières années, le Musée a été négligé. On a gelé son budget, réduit sa superficie et démoli l'annexe afin de construire le Musée des beaux-arts. Il n'a aucun fonds pour les expositions itinérantes. Le ministre responsable a tout au plus garanti sa survie.(11:32) Il manque d'espace et ne peut exposer qu'une partie de sa collection. Des milliers d'articles — dons des familles et des successions des anciens combattants et militaires — sont encore dans des caisses en entrepôt. La plus belle collection militaire du pays n'est exposée que symboliquement.

On a proposé que le Musée emménage dans l'édifice de la Monnaie royale et ainsi demeure dans le centre de la capitale nationale.

Le législateur a déposé en Chambre un projet de loi qui ferait des quatre principaux musées canadiens — Beaux-arts, Civilisations, Sciences et technologie et Sciences naturelles — des organismes à la fois autonomes et autogérés. Si le Musée de la guerre pouvait jouir du même statut et avoir son propre budget, il pourrait s'agrandir et faire connaître aux Canadiens leur apport à la paix nationale. Le dévouement et la détermination du personnel central garantiraient la qualité recherchée.

Le Comité donne son appui au Musée de la guerre et recommande qu'il ne relève plus du Musée des civilisations. Il recommande également qu'il ait un budget plus important sous son propre contrôle.

Le Comité recommande en outre que le Musée porte désormais le nom de Musée de l'histoire militaire, qui représentera plus fidèlement la collection actuelle du Musée.

Chapter XII

POLICY OPTIONS FOR CANADA

An army can be many things. It can be a projection of national power, the defender of the state or civil authority, the protector of those in need or distress, the upholder of certain social values, the ultimate guarantor of political alliances or commitments. The Canadian army fulfils many of these roles, sometimes in conjunction with the other branches of the armed forces, and sometimes on its own. It is a complex and multi-faceted force which has had a diversity of tasks, but too often insufficient resources to carry them out. That, notwithstanding these impediments, it has met the many challenges confronting it as well as it has, is a testimony to the dedication and professionalism of the men and women who make up the army.

Yet the challenges that the Canadian land forces will face in the next decade are likely to be considerable. The land forces are in transition and their ultimate shape remains uncertain. The 1987 Defence White Paper built on certain strengths the army already possessed without major alterations to its roles. The army was to maintain the commitment to Europe, but concentrate its strength through consolidation on the Central Front. An immense infusion of personnel and greater sustainment of all land force commitments was planned by a vast increase in the Reserve element through the Total Force Concept. The regional operations of the Canadian Forces were transferred to the land forces, thereby streamlining those operations and improving the effectiveness of aid of the civil power and assistance to the civil authorities.

During the course of its hearings, however, the Committee became aware of alternative views about the future of Canada's army. Admiral Falls and others were against consolidation in the Central Army Group area as it involves cancelling the Norwegian commitment, except for the Allied Command Europe Mobile Force (Land) battalion group. They argued that Canada has an affinity with Norway as an Arctic nation, while the Canadian commitment has visible weight as the only dedicated external reinforcement. Admiral Falls did recognize that the Norwegian deployment might well be impractical, however, a view the Committee has held for some time and first expressed doubts about in its initial report, *Manpower in Canada's Armed Forces* in 1982.(12:26) Moreover, Canada retains a more limited commitment to Norway through the Allied Command Europe Mobile Force (Land) battalion group and our contribution to the NATO Composite Force.

John Honderich, an editor and the author of *Arctic Imperative*, argued that Canada should adopt a specialized role in NATO because, "With the extremely

Chapitre XII

LES CHOIX À FAIRE

Une armée peut être bien des choses — une projection de la puissance nationale, le défenseur de l'autorité civile ou nationale, le protecteur des démunis et des affligés, le défenseur de certaines valeurs sociales, et le garant des alliances et des engagements politiques. Les forces terrestres remplissent nombre de ces rôles, parfois seules ou avec l'appui d'autres éléments des Forces canadiennes. Elles sont un élément à la fois complexe et varié qui doit exécuter différentes tâches, souvent sans disposer de toutes les ressources nécessaires pour les accomplir. Malgré cela, elles ont relevé tous les défis qui se sont présentés et ces réalisations témoignent du professionnalisme et du dévouement qui habitent les hommes et les femmes qui composent les forces terrestres.

Cependant, d'énormes défis se présenteront à l'armée de terre au cours des dix prochaines années. Cette dernière est en transition et on ne connaît pas encore son état définitif. Le Livre blanc de 1987 sur la défense s'est arrêté sur certains points forts de l'armée sans toutefois modifier grandement les rôles. L'engagement en Europe était inchangé mais l'armée devait faire converger sa puissance en consolidant le Front central. On avait prévu une croissance énorme des effectifs et un plus grand appui aux forces terrestres, en augmentant considérablement l'effectif de la Réserve par l'intermédiaire de la Structure de force totale. Les opérations régionales ont été confiées à l'élément terre, ce qui a rationnalisé les opérations et a rendu plus efficace l'aide aux pouvoirs civils et l'assistance aux autorités civiles.

Durant les audiences, le Comité a toutefois pris connaissance d'autres vues sur l'avenir de l'armée. L'amiral Falls et d'autres s'opposaient à la consolidation du Groupe d'armées du Centre puisque cela se solderait par l'abandon presque total de l'engagement envers la Norvège pour ne conserver que le bataillon de la Force mobile (terre) du Commandement allié en Europe. Ils ont soutenu qu'une affinité existe entre le Canada et la Norvège, car tous deux sont des pays arctiques, et que l'importance de l'engagement canadien est évident en ce que nos troupes constituent le seul renfort extérieur. L'amiral Falls a toutefois reconnu que le déploiement en Norvège serait peut-être impraticable, opinion qu'a le Comité depuis un certain temps et qu'il a exprimée la première fois dans son rapport initial *Les effectifs des Forces armées canadiennes* en 1982.(12:26) De plus, le Canada conserve un engagement plus restreint envers la Norvège, par l'intermédiaire de la Force mobile (terre) du Commandement allié en Europe et sa participation dans la force combinée de l'OTAN.

high cost of maintaining a high-tech military...it is not fiscally possible for most NATO countries, such as Canada, to sustain a comprehensive military."(15:7) He suggested a rapid deployment force specializing in cold-weather combat, without tanks, which could also be useful in Canada in a way that heavy mechanized forces are not.

John Honderich and John Marteinson, the editor of *Canadian Defence Quarterly*, suggested that the Canadian force in West Germany should be relocated to Schleswig-Holstein near the border with Denmark (which like Norway also forbids the stationing of foreign troops on its soil in peacetime), either to act as a rapid deployment force for Allied Forces Northern Europe or as a reserve for the Northern Army Group, which is in greater need of reserves than Central Army Group.(15:7; 22:14). Canadian forces had been deployed under Northern Army Group until 1969 when the European-based forces were reduced by half and converted to the Central Army Group role. Mr. Marteinson did recognize that such a move would involve heavy infrastructure costs to provide Canadian forces with the facilities which they would need in order to perform their assigned roles.

Roger Hill of the Canadian Institute for International Peace and Security, the academics Paul Buteux, David Cox and Fen Hampson, as well as Admiral Falls all suggested that Canada should not change its present commitments to Europe.(12:6-7; 18-19;13:13; 18, 31; 15:27-29) They were loathe to rock the boat at a time when conventional arms control shows promise and NATO is trying to establish its position on future conventional arms reductions. David Cox was concerned that funding might not prove available to make 5 Groupe Brigade du Canada a fully mechanized formation, which would leave it worse off in the higher-intensity combat environment of the Central Front than it would be in northern Norway. Since then the reductions in defence spending contained in the April 1989 budget, the unlikely prospect of substantial changes in spending patterns over the next few years and, even more importantly, the changes in the strategic context lead the Committee to recommend that the government consider significant changes in role for Canada's land forces.

The Committee is also impressed by the prospect of major changes in the balance of East-West military forces in Europe. Precisely because we have no special insight into the future and no way of predicting the fate of President Gorbachev and his reform movement in the Soviet Union, the prudent course for the West is to institutionalize lowered levels of military forces in Europe and confidence-building measures which reduce the risk of war or, at least, surprise attack. As one seasoned observer has commented, we should attempt to structure forces on both sides at much lower levels of deployment, and in ways that present a minimal offensive threat. Structurally defensive deployments at the lowest achievable levels would be the best outcome for both sides.[1]

In the near-term, the Committee agrees with those who recommend continuity. The possibility of sizeable force reductions in Europe is too important and the implications too far-reaching for Canada to do anything to muddy the waters by major rearrangements to its European contribution at this juncture. At

---

1. William Pfaff, "Debating arms cuts in Europe," *Winnipeg Free Press*, 6 June 1989, p. 6.

John Honderich, rédacteur et auteur de *Arctic Imperative* est d'avis que le Canada devrait se donner un rôle spécialisé au sein de l'OTAN car «compte tenu du coût extrêmement élevé du maintien d'une armée de haute technologie, la plupart des pays de l'OTAN, comme le Canada, n'ont plus les moyens de se payer une armée complète».(15:7) Il a proposé la formation d'une unité à déploiement rapide sans blindés se spécialisant dans le combat par grand froid. De plus, cette unité aurait au Canada une utilité qu'une force lourde mécanisée ne saurait avoir.

John Honderich et John Marteinson, rédacteur du *Canadian Defence Quarterly*, ont proposé de poster les forces canadiennes en Allemagne de l'Ouest dans le Schleswig-Holstein près de la frontière du Danemark, qui, tout comme la Norvège, interdit la présence de troupes étrangères sur son sol en temps de paix. Ces forces pourraient constituer une unité à déploiement rapide pour les Forces alliées en Europe du Nord ou une réserve du Groupe d'armées du Nord, qui en a plus besoin que le Groupe d'armées du Centre.(15:7; 22:14) Les forces canadiennes appartenaient au Groupe d'armées du Nord jusqu'en 1969, année où les forces basées en Europe ont été réduites de moitié et rattachées au Groupe des armées du Centre. M. Marteinson a reconnu que cette réaffectation entraînerait des dépenses énormes pour la mise en place des infrastructures capables de fournir aux éléments canadiens les ressources nécessaires pour qu'ils accomplissent leur rôle.

Roger Hill de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, les professeurs Paul Buteux, David Cox et Fen Hampson, ainsi que l'amiral Falls ont tous avancé que le Canada ne devrait aucunement modifier ses engagements actuels en Europe.(12:6-7,18-19; 13:13,18,31; 15:27-29) Ils voulaient que rien ne soit perturbé, au moment où l'avenir du contrôle des armes classiques semblait prometteur, et que l'OTAN cherchait à asseoir sa position future concernant la réduction de ces armements. David Cox redoutait une absence de fonds en vue de convertir le 5e Groupe-brigade du Canada en unité entièrement motorisée, ce qui rendrait cette formation plus vulnérable dans un milieu de conflit intense dans le Front central que dans le nord de la Norvège. Compte tenu des compressions touchant la défense annoncées dans le Budget d'avril 1989, de l'immuabilité probable des tendances des dépenses au cours des prochaines années et en vue surtout des nouvelles orientations stratégiques, le Comité recommande que le gouvernement retienne la possibilité de modifier grandement le rôle de l'élément terre du Canada.

La possibilité de changements majeurs dans l'équilibre des forces de l'Est et de l'Ouest a laissé une forte impression sur le Comité. Puisque nous ne pouvons prédire ni l'avenir ni le sort réservé aux réformes lancées par le président Gorbatchev, l'Ouest devrait user de prudence et instituer des effectifs réduits en Europe, de même que les mesures visant à favoriser la confiance mutuelle et ainsi réduire les possibilités d'une guerre ou d'une attaque soudaine. Comme l'a fait remarquer un observateur éclairé, les deux côtés doivent structurer leurs forces à la baisse et de manière à constituer une menace offensive minime. Pour les deux côtés, les éléments défensifs à leur plus bas niveau constituerait la meilleure situation[1].

---

[1] William Pfaff, «Debating arms cuts in Europe», Winnipeg Free Press, 6 juin 1989.

the same time, Canada should be re-examining its current arrangements in order either to reaffirm current policy with regard to the land forces or to reshape it, as the case may be. To this end, the Committee offers certain alternatives which, from its perspective, lay out at least the major policy options open to the government.

The **first option** is the status quo which can be defined as maintaining current land force commitments in Europe, but without the capability to meet them adequately. This, in effect, is the situation aggravated by the April 1989 budget as the preceding pages of this report have amply demonstrated. It is a tempting solution in the short term — say for the duration of the conventional arms reduction talks in Vienna — but it raises two problems which cannot be ignored in the longer term. One is that the conventional arms talks may be prolonged — a not inconceivable eventuality given the range and intricacy of the matters under discussion. Second, a "stand pat" approach involves a certain indifference to the possible dangers faced by our soldiers in Europe, especially if nothing is done to bring land force structure, commitments and equipment into line.

A **second option** might be called "status quo plus." It would involve no change in our commitments in Europe, but in this case would provide the capability to carry them out. This is essentially the Army Structure 2002 plan which was based on the 1987 Defence White Paper: consolidation in Europe with sufficient equipment to do the job effectively. In other words, the three top priorities the army's leadership had recommended — 250 new main battle tanks, 4,000 light armoured vehicles, and all three phases of the Tactical Command, Communications and Control System — would be met. In addition, the host of ancillary programmes that would also be necessary simply to maintain its effectiveness as a lightly-armoured general purpose force acting as Central Army Group's strategic reserve would also be met — at a total cost of $18 billion over the next 15 years.

In effect, the government, along with the senior military, have themselves decided against the "status quo plus" option by cancelling two of the three components of the Tactical Command, Communications and Control System project and by reducing the number of new tanks to be acquired from 250 to replacement of current numbers at best and in due course, if at all. While the 1987 White Paper has not been officially abandoned and Canadian commitments remain unchanged, the budget cuts do appear to have been applied without much thought about the policy implications and without setting an effective new course.

The **third option** would be to withdraw the land forces from Europe. Unable to meet our commitment, the government would decide unilaterally that its contribution to conventional arms reduction in Europe would be to leave altogether. This appears to be the only remaining alternative for some military officers who, embittered by the government's vacillation over the spending required to equip a general purpose force in Europe, cannot conceive or will not contemplate any other role for the army in Europe but the one it has always had. This could be described as the "all or nothing" school of opinion and is redolent of bureaucratic inflexibility and monumental pique over the dashing of increased expectations. The other school favouring withdrawal is that which calls for

À brève échéance, le Comité partage l'avis de ceux qui recommandent la continuité. La possibilité de réductions massives en Europe est de loin trop importante et trop pleine de conséquences pour que le Canada perturbe la situation en restructurant son engagement européen. Toutefois, le Canada devrait réexaminer ses arrangements actuels afin de confirmer sa politique actuelle en matière d'éléments terre, ou en adopter une nouvelle. Dans cette optique, le Comité propose les choix suivants qui constituent au moins pour le gouvernement les principales politiques sur le sujet.

La première option — La première option est le statu quo, que l'on peut définir comme le maintien des effectifs actuels des forces terrestres en Europe, mais sans offrir la capacité de les remplir. Comme on l'a mentionné dans les pages précédentes, il s'agit de la situation que nous vivons et qu'a aggravée le Budget d'avril 1989. Ce choix est attrayant à court terme — c'est-à-dire pendant la durée des négociations de réduction des armes conventionnelles à Vienne — mais il soulève deux problèmes que l'on ne peut ignorer à long terme. En effet, les négociations peuvent être prorogées, ce qui est tout à fait possible compte tenu de la complexité du dossier. De plus, l'immobilisme traduit une certaines indifférence envers les dangers auxquels est exposé le soldat canadien en Europe, surtout si l'on ne fait rien pour relever la structure, les engagements et les équipements des forces.

La deuxième option — La deuxième option est le statu quo relevé qui n'entraîne aucune modification des engagements mais qui prévoit la capacité de le respecter. Il s'agit en réalité de la Structure 2002 des Forces qui est fondée sur le Livre blanc et qui prévoit la consolidation en Europe et la disponibilité du matériel nécessaire pour accomplir le travail efficacement. En d'autres termes, on donnerait suite aux trois grandes priorités des cadres militaires supérieurs — 250 nouveaux chars de combat, 4 000 véhicules blindés légers et les trois volets du Système de commandement, de contrôle et de communications. De plus, on réaliserait tous les programmes secondaires qui doivent être mis en oeuvre pour que les forces continuent d'être une unité légère blindée pouvant servir de réserve stratégique au Groupe d'armées du Centre. Le coût de ces réalisations se chiffrerait à 18 milliards sur quinze ans.

Le gouvernement et les cadres militaires supérieurs ont rejeté le statu quo relevé lorsqu'ils ont annulé deux des trois volets du Système de commandement, de contrôle et de communications et modifé les modalités d'acquisition de nouveaux chars de combat. Dans la meilleure des situations, au lieu d'en acheter 250 on ne ferait que remplacer les chars actuels, mais sans aucune garantie en ce sens. Le Livre blanc n'a pas été relégué aux oubliettes et les engagements du Canada demeurent les mêmes, mais les réductions semblent avoir été imposées sans égard à l'incidence sur les politiques et sans tracer une nouvelle voie.

La troisième option — La troisième option serait le retrait des éléments terrestres de l'Europe. Puisque nous sommes dans l'impossibilité de remplir nos engagements, nous décidons unilatéralement que notre apport à la réduction des armes classiques est tout simplement le rappel des troupes. Certains officiers semblent être d'avis que ce choix est la seule conséquence possible. Ils sont aigris par l'indécision du gouvernement de consacrer les fonds nécessaires pour équiper une force d'usage général en Europe et ils n'entrevoient aucun autre rôle européen

abandoning NATO as an unwelcome relic of the "cold war" they fervently hope is over. This body of opinion hankers after a neutral Canada, stripped of alliances, ready perhaps to soldier on as peacekeepers, but otherwise without much of an army at all. This view is not shared by the Committee. As the *Economist* magazine recently reminded us, "The cold war is a non-lethal struggle for advantage. After long years of immobility, it has moved into a period of rapid manoeuvre...but a struggle for advantage it still is."[2]

The Committee believes Canada should continue its involvement in NATO. The advantages of multilateral diplomacy outweigh any conceivable short-term benefit that might be derived from withdrawing from our traditional commitments and, even in the short term, would weaken Canada's position in the conventional arms negotiations. Precipitous withdrawal could also seriously damage political relations with both Europe and the United States. But beyond that, Canada has a stake — and an important one — in the European political and security system. Canadians are bound by ties that go beyond trade considerations or even the normal political intercourse of nations, to the historical roots of the Canadian nation and the values shared in common with other liberal democratic states. This is reason enough for maintaining Canada's commitment to NATO.

What form that commitment should take, however, is another matter. In Chapter VI, the Committee described two possible alternatives that would involve substantially reshaping the land forces to give them a different role within the European theatre. One would involve restructuring for *defensive defence*; the other restructuring for *air mobility*. Beyond these possibilities, however, there are other configurations that could also be considered. In general, the whole range of alternative proposals might collectively be called the **fourth option**, which could be summarized as restructuring Canada's land forces.

In the first instance, restructuring for defensive defence would entail establishing a light armoured defensive division of 6 manoeuvre elements or battalions, without a brigade structure, for use on the frontline as part of an allied corps. These elements could be formed into 3 combined-arms battlegroups, two of them "light" (of two motorized infantry battalions each) to form an infantry anti-tank defensive belt, and one "heavy" (of one armoured and one mechanized infantry battalion) which would form an armoured counter-attack force. Such a formation would require additional anti-tank weapons. In due course, it would also require replacing the 77 tanks now in Europe or upgrading them sufficiently for a frontline role.

The second alternative described in some detail by the Committee — an air mobile force — could consist of a brigade of 3 air mobile battalions plus support elements for contribution to a putative multinational air mechanized division which would serve as an operational reserve for Northern Army Group. This would entail considerable equipment purchases, chiefly of light and heavy transport helicopters plus a squadron of attack helicopters and an array of anti-tank weapons.

---

2. "Here we go," *The Economist*, 3 June 1989, p. 15.

pour notre armée que celui qu'elle a toujours eu. Il s'agirait ici de l'attitude «tout ou rien» qui est le résultat de l'intransigeance bureaucratique et du dépit occasionné par l'étouffement d'attentes grandissantes. Il y a également ceux qui veulent le retrait de l'OTAN, qu'ils considèrent comme le reliquat indésirable de la guerre froide qu'ils espèrent terminée. Ils veulent un Canada neutre sans alliance qui pourrait agir à titre de gardien de la paix sans toutefois avoir une armée établie. Le Comité ne partage pas ce désir. Comme le mentionnait un article dans *The Economist* «la guerre froide est une lutte non meurtrière dont l'issue est un avantage. Après plusieurs années de quiétude, elle est en effervescence ... et elle est toujours la recherche d'un avantage[2]».

Le Comité est d'avis que le Canada doit continuer de participer à l'OTAN. Les avantages de la diplomatie multilatérale sont plus grands que les avantages à court terme découlant de l'abandon des engagements traditionnels. Cette démarche pourrait même affaiblir la position du Canada dans les négociations sur la réduction des armes classiques. Le retrait hâtif de l'OTAN pourrait envenimer les relations diplomatiques avec l'Europe et les États-Unis. De plus, il faut se rappeler que le Canada a un intérêt important dans le système politique et de sécurité de l'Europe. Les liens du Canada avec l'Europe vont plus loin que les ententes commerciales ou les relations politiques. Ils vont aux racines même de la nation canadienne et des valeurs partagées avec d'autres sociétés démocratiques. Voilà pourquoi le Canada doit demeurer dans l'OTAN.

La forme sous laquelle se présenterait cet engagement est une tout autre question. Dans le chapitre VI, le Comité a proposé deux possibilités qui permettraient de restructurer grandement l'élément terre et de lui donner un rôle différent en Europe. Il s'agit de la restructuration en vue d'une *défense défensive* et de la restructuration en vue d'une *mobilité aérienne*. Il existe également d'autres possibilités qui, avec les deux énoncées ci-dessus, constitueraient la restructuration des éléments de terre et **la quatrième option** .

La restructuration en vue d'une défense défensive comporterait la constitution d'une division de blindés légers comprenant six bataillons qui ne seraient pas structurés en brigade et qui pourraient servir au front en tant que partie intégrante d'un corps d'armée allié. Ces éléments seraient amalgamés en trois groupes tactiques interarmées — deux groupes légers comprenant chacun deux bataillons d'infanterie motorisée pour former un cordon d'infanterie antiblindé, et un groupe lourd constitué d'un bataillon d'infanterie blindé et d'un bataillon motorisé. Cette formation aurait besoin d'armements antichars supplémentaires et elle nécessiterait le remplacement ou l'amélioration des 77 chars se trouvant maintenant en Europe pour qu'ils puissent servir au front.

La seconde restructuration — une force aéromobile — dont a grandement traité le Comité, pourrait comprendre une brigade de trois bataillons aéromobiles et leur infrastructure pouvant faire partie d'une division putative multinationale aéroportée, qui serait une réserve opérationnelle du Groupe d'armées du Nord. Cette option entraînerait l'achat massif de matériel, dont surtout des hélicoptères lourds et légers de transport, un escadron d'hélicoptères d'assaut et une multitude d'armes antichars.

---

2. «Here we go», The Economist, 3 juin 1989, p. 15.

Neither of these alternative proposals is without cost, but neither, on the other hand, would likely be as costly, in terms of equipment, as the Army Structure 2002 plan — what we have called "status quo plus" and described above as the second option. All the programmes cancelled by the budget cuts would remain cancelled, except for the medium anti-tank weapons and, for the air mobility structure, the 120 mm mortar programme. Both alternative structures would also require more TOW 2 missile systems, but none of these weapons is particularly expensive. The defensive defence structure would need new, or upgraded tanks, and air mobility would require at least 10 attack helicopters (which would be cheaper than a fleet of new tanks) and 40 transport helicopters. Both structures would require cheaper and more easily maintained wheeled armoured personnel carriers to replace their tracked ones as they wore out. Between 1,000-2,000 personnel would be saved over Army 2002 structures because of the reduced need for divisional units and headquarters. The air mobility structure would save even more to the extent that 5 Groupe Brigade du Canada was demobilized once it was no longer committed to Europe. A more complete analysis of projected equipment costs is provided on pp. 176-177 in Appendix II. It should be noted, however, that these estimates do not reflect the organizational costs that any future restructuring would inevitably entail.

The Committee believes that these and other possible alternatives deserve careful consideration by the Department of National Defence; hence our recommendation to this effect in Chapter VI. We underline that the time has come when the Department must attempt to devise a role for Canadian land forces in Europe that provides an effective and sustainable fighting force there, and that has some relevance and applicability to other roles the land forces play both in Canada and abroad. These include the territorial defence of Canada, domestic "social defence" activities such as disaster relief and rehabilitation, protection against terrorist attacks, peacekeeping functions and, finally, possible future verification activities should a conventional arms control regime become established in Europe. All of these elements need to be considered in shaping the future of Canada's land forces.

At the same time, the Committee is convinced of the urgent need for a comprehensive examination of the future direction of Canadian defence policy as a whole. The April 1989 budget has clearly left the structure outlined in the 1987 White Paper inadequate. It is time to reconsider our options not only for land forces, but for the armed forces. The previous practice of bringing out a White Paper every 10 or 15 years is no longer adequate in a rapidly changing world. Although the Department of National Defence has published a Defence Update to the White Paper the last two years, this process should be institutionalized and not left to the discretion of the Minister. Instead, the Department of National Defence should be obliged to produce a Defence White Paper at least every five years.

At the same time, there is a separate role and need for the Senate to maintain a continuing scrutiny of Canadian defence and security. The study by our Committee of Canada's land forces has made this need all the more apparent.

With the publication of this report, the work of the Special Committee of the Senate on National Defence has now come full circle. It began in June 1980 as a

Ces deux possibilités sont évidemment coûteuses mais elles n'entraîneraient pas plus de dépenses en matériel que la Structure 2002 de l'Armée qui constitue le «statu quo relevé». La restructuration pour la mobilité aérienne n'entraîne pas la reprise des programmes annulés par le Budget, sauf celui de l'armement antichar moyen et le programme des mortiers de 120 mm. Les deux nouvelles structures entraîneraient une dotation plus forte en missiles TOW 2, qui ne sont pas très chers. La défense défensive devra s'appuyer sur des chars neufs ou améliorés et la force aéromobile devra pouvoir compter sur au moins 10 hélicoptères d'assaut — moins coûteux qu'une formation de chars et 40 hélicoptères de transport. Il faudrait également disposer de transports de troupes blindés à roues qui sont moins coûteux et d'entretien plus facile que ceux à chenilles pour remplacer ces derniers lorsqu'ils ne sont plus utilisables. Ces options nécessitent entre 1 000 et 2 000 militaires de moins que la Structure 2002 de l'Armée car il faut compter sur moins de divisions et de quartier généraux. La force aéromobile permet de réaliser des économies plus importantes, car le 5e Groupe-brigade du Canada serait démobilisé au moment de l'interruption de son affectation en Europe. L'Annexe II, comporte une analyse plus complète des coûts en matériel. Il faut se rappeler ici que ces coûts ne tiennent pas compte des dépenses organisationnelles qu'une restructuration future peut entraîner.

Le Comité croit que le ministère de la Défense nationale devrait étudier sérieusement ces choix ainsi que d'autres possibilités, et c'est là le but de notre recommandation en ce sens au chapitre VI. Nous voulons insister sur le fait que le moment est venu pour le Ministère de donner aux Forces canadiennes en Europe un rôle qui en fera un élément efficace et qui se rattache et se rapporte aux autres rôles des éléments terrestres au Canada et à l'étranger. Ces rôles englobent la défense du pays, les activités de «défense sociale» nationale comme les interventions en cas de sinistre, la remise en état, la protection contre les attentats terroristes, le maintien de la paix et enfin, la vérification en cas de signature d'une entente sur les armements conventionnels en Europe. Le Ministère devra tenir compte de tous ces facteurs lorsqu'il tracera l'avenir des éléments terrestres canadiens.

Le Comité est également d'avis qu'il faut procéder sans délai à une étude approfondie de l'orientation de la politique canadienne de défense. Le Budget d'avril 1989 a fait tomber en désuétude la structure précisée dans le Livre blanc de 1987. Le moment est venu d'évaluer nos options, non seulement celles touchant l'élément terre, mais également les forces en général. La publication d'un Livre blanc tous les dix ou quinze ans ne suffit plus dans un monde en évolution rapide. Même si le ministère de la Défense nationale a publié une mise à jour du Livre blanc au cours des deux dernières années, il faudrait fournir un cadre à cette publication et ne pas la laisser au gré du Ministre. Il faudrait plutôt obliger le ministère de la Défense nationale à publier un Livre blanc tous les cinq ans.

Simultanément, le Sénat a le mandat et le devoir de se pencher sur la défense et la sécurité du pays, comme l'a si bien démontré l'étude des forces terrestres par le Comité.

Avec la publication du présent rapport, le Comité spécial du Sénat sur la défense nationale a bouclé le cercle. Le Comité a entrepris son mandat en juin 1980 en tant que sous-comité du Comité sénatorial permanent des Affaires

Sub-Committee of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and published its first report, *Manpower in Canada's Armed Forces*, in January 1982 and its second, *Canada's Maritime Defence*, in May 1983. The Sub-committee's status was changed in November 1984 to that of a Special Committee when it undertook a study of *Canada's Territorial Air Defence* which was published in January 1985. This was followed by another in February 1986 on *Military Air Transport* and, finally, by *Canada's Land Forces*.

The Committee began its work nine years ago, in part because of the need for a new Defence White Paper, a need which was confirmed by its initial study. The long hiatus between official government pronouncements on Canada's defence needs, from 1971 to 1987, exacerbated a tendency towards ad-hocery, towards the kind of trimming and patching that is a natural predisposition of governments beset by innumerable and often conflicting demands and bureaucracies preoccupied with short-term solutions to immediate and pressing problems. In the circumstances, it seemed appropriate for the Senate to establish its own committee, able to make political judgements and familiar with the policy-making process. It remains appropriate today.

The value of such a committee in peacetime is considerable and has been widely recognized. The Senate has the capacity to take a long-view, within a political framework. The Committee's utility would be especially significant at a time when defence planning and priorities appear to be at a crossroads and it could be enhanced still further by weaving larger security concerns into an assessment of Canada's specific defence needs both at home and abroad.

The Committee recommends that the Government undertake to produce a Defence White Paper at a minimum of every five years in order to provide a comprehensive and regular review of Canada's defence policy.

The Committee recommends that the Senate establish a Special or Standing Committee on National Defence in order to maintain a continuing scrutiny of Canada's defence and security policy.

étrangères et il a publié son premier rapport *Les effectifs des Forces armées canadiennes* en juin 1982 et son deuxième rapport *La défense maritime du Canada* en mai 1983. Le sous-comité est devenu le Comité spécial en novembre 1984 et il a étudié la défense aérienne du pays et publié son rapport *La défense aérienne du territoire canadien* en janvier 1985. Il a ensuite publié le rapport *Le transport militaire aérien* en février 1986 et il en est maintenant à son dernier rapport *Les forces terrestres du Canada.*

Le Comité a entrepris ses travaux en 1980 car la défense du pays exigeait la publication d'un Livre blanc, besoin qui a été confirmé par l'étude initiale. Le long délai — de 1971 à 1987 — entre les déclarations officielles du gouvernement sur les besoins en matière de défense n'a fait qu'aggraver la tendance envers les solutions ponctuelles et les coupures et rapiéçages, qui sont le propre des gouvernements aux prises avec des exigences nombreuses et souvent contradictoires et avec une bureaucratie qui s'arrête sur des solutions à court terme pour des problèmes immédiats et urgents. Donc, il semblait opportun à ce moment, et la situation n'a pas changé, pour le Sénat de constituer son propre comité qui serait capable de porter des jugements politiques et qui connaît le processus décisionnaire.

La valeur d'un comité du genre en temps de paix est considérable et sa présence a été grandement reconnue. Le Sénat peut jeter un long regard sur nombre de questions politiques. L'utilité du Comité serait très marquante à un moment où la planification et les priorités en matière de défense se trouvent à un carrefour. De plus, elle serait grandement relevée si on greffait les préoccupations touchant la sécurité à l'évaluation des besoins précis du Canada en matière de défense au pays et à l'étranger.

Le Comité recommande que le gouvernement publie tous les cinq ans un Livre blanc sur la défense afin de garantir une étude régulière et complète de la politique canadienne en matière de défense.

Le Comité recommande que le Sénat constitue un comité spécial ou permanent sur la défense nationale afin d'avoir un mécanisme permanent d'étude de la politique canadienne en matière de défense et de sécurité.

Appendices

APPENDIX I

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

1. **The Committee recommends that:**

   i) **an interdepartmental arms control verification unit be organized, with External Affairs as the lead agency, but to operate in collaboration with National Defence and other relevant departments;**

   ii) **the Departments of External Affairs and National Defence commit sufficient additional personnel to ensure that Canada is well represented, both on-site and in-house, in the Negotiation on Conventional Armed Forces in Europe and the parallel negotiations on Confidence-and Security-building Measures between East and West;**

   iii) **the verification unit should train additional personnel to be able to perform inspection and observation roles once a conventional arms control regime has been finalized since verification measures are certain to be a major ingredient of any agreement; and**

   iv) **adequate resources should also be devoted to verify other potential future bilateral and multilateral arms-reduction agreements such as that pertaining to chemical weapons. (p. 18)**

2. **The Committee recommends that the Department of National Defence reconsider the findings of the review group regarding double-hatting and examine its manpower requirements to beyond the year 2000 with a view to reducing incompatible double-hatting in both combat support and combat service support units. The Department should also find ways to address problems of incompatible double-tasking within the combat arms units of Canada's land forces. (p. 38)**

3. **The Committee recommends that the Department of National Defence investigate measures to improve the quality of Militia training in general, and recruit training in particular. The Committee is concerned that the implementation of the Total Force Concept may encounter difficulties if it vastly increases individual training time. The Committee recommends that the Canadian Forces concentrate on Militia training for particular skills especially since it is expected that skilled Militia specialists may be in far greater demand in any future land force structure. (p. 41)**

Annexes

ANNEXE I

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

1. **Le Comité recommande :**

   i) **que l'on mette sur pied une unité interministérielle indépendante de vérification du contrôle des armements; le ministère des Affaires extérieures étant considéré comme le ministère principal, mais qui devra collaborer avec le ministère de la Défense nationale et les autres ministères appropriés;**

   ii) **que les ministères des Affaires extérieures et de la Défense nationale engagent du personnel en quantité suffisante pour s'assurer que le Canada est bien représenté, sur place et in situ, aux rondes de négociations sur les forces armées conventionnelles en Europe et sur les mesures d'instauration de la confiance et de la sécurité entre l'Est et l'Ouest;**

   iii) **que l'unité de vérification forme des personnes supplémentaires en vue d'exécuter des activités d'inspection et d'observation au moment où une entente sur le contrôle des armements conventionnels aura été conclue, étant donné que les mesures de vérification constitueront certainement un élément important de toute entente; et**

   iv) **que l'on engage des ressources suffisantes pour pouvoir vérifier d'autres ententes bilatérales et multilatérales sur le contrôle des armements qui pourraient être conclues dans le futur, concernant les armes chimiques, par exemple. (p. 19)**

2. **Le Comité recommande que le ministère de la Défense nationale se penche de nouveau sur les conclusions du groupe de travail relatives au cumul des rôles et qu'il examine les besoins en effectifs au-delà de l'an 2000, en vue de réduire les cas de cumul de rôles incompatibles dans les unités d'appui tactique et les unités de soutien au combat. Le Ministère devrait également trouver des moyens de résoudre les problèmes que présente l'affectation incompatible à une tâche double au sein des unités d'armes combattantes des forces terrestres du Canada. (p. 43)**

3. **Le Comité recommande que le ministère de la Défense nationale étudie les mesures à prendre pour améliorer la qualité de l'instruction de la Milice en général, et des recrues en particulier. Le Comité exprime ses préoccupations**

4. **The Committee notes the benefit provided to Canada as a whole, and the Department of National Defence in particular, by the Army Cadet League, by helping to promote qualities of good citizenship and maintain a military presence in Canadian society. The Committee therefore recommends that the Department of National Defence as a minimum: a) increase the budget for cadets in line with inflation, and b) assure the various cadet groups of training facilities across the country on a regular basis. (p. 48)**

5. **The Committee recommends that school boards, particularly those in urban centres which have demonstrated significant lack of enthusiasm, be encouraged to take a more positive attitude toward the cadet movement. The Cadet Leagues should seek to increase the involvement of school boards in the cadet movement. (p. 48)**

6. **The Committee recommends that, in view of the limited value of an ill-equipped Militia and the likely need for sustainment equipment as well as manpower for deployed Canadian Forces in wartime, the Department of National Defence acquire for the Militia, as a matter of policy, equipment of similar quality and on a comparable basis in terms of numbers as that which it provides to the Regular Force and that such purchases be identified as earmarked for the Militia in the annual Defence Estimates. (p. 51)**

7. **The Committee recommends that full pay parity between the Regular Force and the Reserves be implemented in the near future, and that the Department investigate the possibility of providing pension plans and education or other benefits to reservists as incentives both to recruitment and retention. The Committee further recommends that a disability insurance scheme be established for Reservists and that other financial incentives be investigated for those Reservists who remain in the Reserves for a certain length of time. Such a system would likely improve retention rates and thereby lower long-term expenditures, given the additional investment that the Department of National Defence is planning in terms of Militia training to achieve Total Force Concept standards. (p. 52)**

8. **The Committee recommends that the Government of Canada and the Department of National Defence encourage employers, to the greatest extent possible, to provide leave voluntarily to their employees for reserve service, without prejudice to their careers, pensions or holidays. A particular effort should be made to enforce existing provisions for leave within the federal public service, agencies and crown corporations, which are frequently overlooked or disregarded, and to encourage similar provisions and treatment within provincial public services and local governments. (p. 53)**

9. **The Committee recommends that the Government give consideration to developing specific incentives to encourage the private sector to give leave for reserve service. (p. 53)**

10. **The Committee recommends that the Department of National Defence prepare a comprehensive publicity campaign for expanding the Reserves involving all forms of media. (p. 53)**

à l'égard du fait qu'il sera peut-être difficile de mettre en oeuvre le principe de force totale si ce dernier entraîne une augmentation importante des temps d'instruction des individus. Le Comité recommande que les Forces canadiennes concentrent sur des aptitudes particulières leurs efforts d'instruction de la Milice, compte tenu surtout du fait que l'on s'attend à une augmentation de la demande pour des miliciens spécialistes compétents dans toute structure future des forces terrestres. (p. 47)

4. **Le Comité souligne les avantages que retirent le Canada en général, et le ministère de la Défense nationale en particulier, de la Ligue des cadets de l'armée, qui contribue à la promotion du sens civique et au maintien d'une présence militaire au Canada. Par conséquent, le Comité recommande que le ministère de la Défense nationale considère comme un minimum absolu : a) l'accroissement du budget des cadets pour contrer les effets de l'inflation; et b) la fourniture d'installations régulières de formation aux divers groupements de cadets partout au pays. (p. 55)**

5. **Le Comité recommande en outre que l'on incite les commissions scolaires à adopter une attitude plus positive face au mouvement des cadets, plus particulièrement celles qui sont situées dans les centres urbains où l'on fait preuve d'un manque considérable d'enthousiasme. Les Ligues de cadets devraient chercher à accroître le niveau de participation des commissions scolaires au mouvement des cadets. (p. 55)**

6. **Le Comité recommande, compte tenu du peu de valeur d'une Milice mal équipée, et du besoin probable d'équipements et de personnel de renforcement pour les Forces canadiennes déployées en temps de guerre, que le ministère de la Défense nationale adopte une politique visant à acquérir pour la Milice des équipements de qualité semblable et en nombre comparable à ceux qu'il fournit à la Force régulière, et que les achats de cette nature soient identifiés comme étant destinés à la Réserve dans les Prévisions budgétaires de la Défense. (p. 58)**

7. **Le Comité recommande que l'on établisse dans un avenir rapproché la parité salariale entre la Force régulière et la Réserve, et que le Ministère étudie la possibilité de fournir aux réservistes des régimes de retraite et d'éducation, ou d'autres bénéfices marginaux, afin de stimuler le recrutement de nouveaux membres et d'inciter les membres existants à demeurer dans les rangs de la Milice. Le Comité recommande également que l'on établisse un régime d'assurance-invalidité à l'intention des réservistes, ainsi que d'autres stimulants financiers pour les membres qui demeurent dans la Réserve pendant une période de temps donnée. Un tel système améliorerait sans doute le taux de rétention de membres, réduisant par le fait même les dépenses à long terme dans le cadre de l'investissement supplémentaire que prévoit le ministère de la Défense nationale aux fins de l'instruction de la Milice et pour satisfaire aux normes du principe de force totale. (p. 59)**

8. **Le Comité recommande que le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale incitent le plus possible les employeurs à accorder volontairement des congés à leurs employés aux fins du service de Réserve, sans préjudice à leurs carrières, régimes de retraite ou congés. Il convient de**

11. The Committee recommends that the Canadian Officers Training Corps, the University Reserve Training Plan and the University Naval Training Division be re-established on Canadian university campuses as soon as possible to provide a military presence in university life and to increase the knowledge and involvement of future leaders in the Canadian Forces. (p. 54)

12. The Committee believes that in this period of possible transition in the balance of strategic and conventional armaments in Europe, Canadian troop levels should not be diminished in any way. (p. 64)

13. The Committee recommends that the Department of National Defence explore alternative roles for the Canadian land forces in Europe, perhaps of a more specialized nature, with a view to reducing the current disparity between stated land force commitments in Europe and actual capabilities. The Committee also believes that, in any investigation, the Department of National Defence should take into account other potential roles for Canada's land forces outside of Europe, ideally in order to ensure that equipment acquired for Europe has viable uses elsewhere. (p. 69)

14. The Committee recommends that, in the near future, a Senate committee conduct an investigation of Canada's various peacekeeping activities as well as an examination of the United Nations' role in peacekeeping. Close attention should be paid to: i) the financing of peacekeeping operations; ii) the use of Reservists in peacekeeping, and iii) future options for Canadian peacekeeping, particularly how such options might be adapted to a new structure for Canada's armed forces. (p. 86)

15. The Committee recommends that the Department of National Defence re-establish a clear relationship between commitments, structure and equipment in order to ensure that Canadian land forces are properly equipped for the tasks to which they are committed. (p. 90)

16. The Committee recommends that the rolling five-year budgetary review process be reinstated, and adhered to, as an essential element in the defence budgeting process. The Committee also recommends that accounting and budgeting methods for costing all major weapons programme(s) be made public. (p. 96)

17. The Committee recommends that the Government of Canada and the Department of National Defence develop comprehensive national wartime mobilization plans that are in line with new structures for the armed forces in order to provide for an orderly transition to a war footing, should that contingency arise. (p. 98)

18. The Committee recommends that the Department of National Defence implement the recommendations of the Defence Industrial Preparedness Task Force to include defence industrial preparedness considerations into the acquisition process of all Department of National Defence purchases, emphasizing the Canadian defence industrial base to the greatest extent possible, but making use of allied capabilities where necessary. (p. 105)

faire un effort particulier pour appliquer, dans la fonction publique fédérale, les organismes fédéraux et les sociétés d'État, les dispositions existantes relatives aux congés, souvent ignorées, et inciter les services publics provinciaux et les gouvernements municipaux à adopter des dispositions et traitements semblables. (p. 61)

9. **4536Le Comité recommande également que le gouvernement examine la possibilité d'offrir des stimulants précis pour inciter le secteur privé à accorder des congés aux fins du service de Réserve. (p. 61)**

10. **Le Comité recommande que le ministère de la Défense nationale élabore une campagne de publicité multimédia complète en vue d'augmenter les effectifs de la Réserve. (p. 61)**

11. **Le Comité recommande que l'on rétablisse le plus tôt possible dans les universités canadiennes le Corps-École d'officiers canadiens, la Division universitaire d'instruction navale, et le Programme universitaire d'entraînement aérien, afin de créer une présence militaire au sein de la vie universitaire et d'accroître les connaissance et l'engagement des futurs leaders des Forces canadiennes. (p. 61)**

12. **Le Comité exprime l'avis qu'en cette période de transition possible à l'égard de l'équilibre des armements stratégiques et conventionnels en Europe, il ne faut d'aucune façon réduire les effectifs des troupes canadiennes. (p. 73)**

13. **Le Comité recommande que le ministère de la Défense nationale étudie des rôles de remplacement pour les Forces canadiennes en Europe, de nature possiblement plus spécialisée, en vue de réduire la disparit qui existe à l'heure actuelle entre les effectifs déclarés et réels des forces terrestres engagées en Europe. Le Comité croit également qu'au cours de toute étude de cette nature, le ministère de la Défense nationale devrait tenir compte d'autres rôles potentiels pour les forces terrestres du Canada ailleurs qu'en Europe, idéalement en vue de s'assurer que les équipements acquis pour l'Europe sont utilisables à d'autres fins dans d'autres parties du globe. (p. 79)**

14. **Le Comité recommande que, dans un proche avenir, un comité sénatorial étudie les diverses activités de maintien de la paix auxquelles participe le Canada et examine le rôle des Nations unies dans le maintien de la paix. Il devra étudier de près : i) le financement des opérations de maintien de la paix, ii) l'utilisation des réservistes pour le maintien de la paix et iii) les choix qui s'offrent au Canada dans le domaine du maintien de la paix, en particulier les manières d'adapter ces choix à une nouvelle structure des forces armées du Canada. (p. 98)**

15. **Le Comité recommande que le ministère de la Défense nationale rétablisse un rapport clair entre les engagements, la structure et le matériel afin de s'assurer que les Forces terrestres canadiennes soient convenablement équipées pour s'acquitter des missions qui leur sont confiées. (p. 103)**

19. The Committee recommends that the Department of National Defence investigate ways of introducing greater training for Canada's land forces — both Regular and Reserve — in social defence roles such as disaster relief and rehabilitation activities. (p. 111)

20. The Committee supports the Canadian War Museum and recommends that it be made autonomous from the Canadian Museum of Civilization, with a larger budget under its own control. (p. 113)

21. The Committee further recommends that the name of the Canadian War Museum be changed to the Canadian Museum of Military History, which more accurately reflects the actual content of the Museum's collection. (p. 113)

22. The Committee recommends that the government undertake to produce a Defence White Paper at a minimum of every five years in order to provide a comprehensive and regular review of Canada's defence policy. (p. 120)

23. The Committee recommends that the Senate establish a Special or Standing Committee on National Defence in order to maintain a continuing scrutiny of Canada's defence and security policy. (p. 120)

16. Le Comité recommande que le processus de révision budgétaire portant sur cinq années consécutives soit rétabli et appliqué en tat qu'élément essentiel du processus d'élaboration du budget de la défense. Le Comité recommande également que les méthodes de comptabilité et de budgétisation utilisées pour établir les coûts des principaux programmes d'acquisition d'armes soient publiées. (p. 110)

17. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale élaborent des plans nationaux complets de mobilisation en temps de guerre; ces plans doivent être conformes aux nouvelles structures de l'armée afin de permettre, le cas échéant, une transition ordonnée vers le début des hostilités. (p. 112)

18. Le Comité recommande que le ministère de la Défense nationale mette en oeuvre les recommandations du Groupe de travail sur l'état de préparation de l'industrie de la défense, et qu'il tienne compte, dans tous ses achats, de la préparation industrielle de défense, en favorisant le plus possible l'industrie canadienne tout en ayant recours, au besoin, aux sources alliées. (p. 119)

19. Le Comité recommande que le ministère de la Défense nationale cherche des façons de fournir aux forces terrestres — Force régulière et Réserve — un entraînement plus approfondi en matière d'intervention en cas de désastre et de remise en condition. (p. 125)

20. Le Comité donne son appui au Musée de la guerre et recommande qu'il ne relève plus du Musée des civilisations. Il recommande également qu'il ait un budget plus important sous son propre contrôle. (p. 127)

21. Le Comité recommande en outre que le Musée porte désormais le nom de Musée de l'histoire militaire, qui représentera plus fidèlement la collection actuelle du Musée. (p. 127)

22. Le Comité recommande que le gouvernement publie tous les cinq ans un Livre blanc sur la défense afin de garantir une étude régulière et complète de la politique canadienne en matière de défense. (p. 134)

23. Le Comité recommande que le Sénat constitue un comité spécial ou permanent sur la défense nationale afin d'avoir un mécanisme permanent d'étude de la politique canadienne en matière de défense et de sécurité. (p. 134)

APPENDIX II

Estimates of the Total Impact on the Defence Budget and Gross Domestic Product of Proposals from the Committee's Five Studies

Costs of the Five Reports by Year (in $ millions)					
Year	Manpower	Maritime	Territorial Air	Air Transport	Land Forces
1990/91	464.0	951.9	385.3	293.8	31.8
1991/92	464.0	951.9	317.9	373.1	35.2
1992/93	464.0	951.9	317.9	395.1	38.8
1993/94	464.0	951.9	317.9	301.9	42.5
1994/95	464.0	951.9	317.9	426.3	46.5
1995/96	232.0	951.9	561.9	426.3	50.5
1996/97	232.0	951.9	427.0	426.3	54.8
1997/98	232.0	951.9	427.0	461.3	59.2
1998/99	232.0	951.9	427.0	296.3	63.9
1999/00	232.0	951.9	427.0	699.4	68.7
2000/01	232.0	951.9	427.0	699.4	74.0
2001/02	232.0	951.9	427.0	676.4	79.1
Totals	3,944.0	11,422.8	4,780.8	5,475.6	645.0

Total additional cost of the Committee's recommendations for 1990/91 to 2001/02:	$ 26.268	billion
Average annual cost of increase:	$ 2.189	billion
1990/91 defence appropriations (1989/90 level + 5%):	$ 11.907	billion
Increase needed to meet the recommendations of the Committee's five reports:	$ 2.189	billion
Estimate of annual defence budget including recommendations:	$ 14.096	billion
Increase as a percentage of the defence budget:		18.7%
Approximate GDP in 1990/91 (1987 GDP + projected growth of 9.5% in 1988-1990):	$602.0	billion
Defence expenditures in 1990/91 as a percentage of GDP:		1.98%
Committee's recommended defence budget as a percentage of GDP:		2.34%
Annual increase resulting from the recommendations of the Committee's five reports:		0.36%

ANNEXE II

Prévisions relatives aux répercussions totales des cinq études du comité sur le budget de défense et le produit national brut

Coûts des cinq rapports par année (en millions de dollars)					
Année	Effectifs	Maritime	Territoire air	Transport par air	Forces terrestres
1990-1991	464,0	951,9	385,3	293,8	31,8
1991-1992	464,0	951,9	317,9	373,1	35,2
1992-1993	464,0	951,9	317,9	395,1	38,2
1993-1994	464,0	951,9	317,9	301,9	42,5
1994-1995	464,0	951,9	317,9	426,3	46,5
1995-1996	232,0	951,9	561,9	426,3	50,5
1996-1997	232,0	951,9	427,0	426,3	54,8
1997-1998	232,0	951,9	427,0	461,3	59,2
1998-1999	232,0	951,9	427,0	296,3	63,9
1999-2000	232,0	951,9	427,0	699,4	68,7
2000-2001	232,0	951,9	427,0	699,4	74,0
2001-2001	232,0	951,9	427,0	676,4	79,1
Totaux	3 944,0	11 422,8	4 780,8	5 475,6	645,0

Coût total supplémentaire des recommandations du Comité, de 1990-1991 à 2001-2002 :	26 268 milliards $
Coût annuel moyen de l'augmentation :	2 1890 milliards $
Crédits de défense 1990-1991 (niveau de 1989-1990 + 5 %) :	11 907 milliards $
Augmentation requise afin de satisfaire aux recommandations des cinq rapports du Comité :	2 1890 milliards $
Prévision du budget de défense annuel, recommandations comprises :	14 096 milliards $
Augmentation à titre de pourcentage du budget de défense :	18,7 %
PNB approximatif en 1990-1991 (PNB de 1987 + augmentation projetée de 9,5 % en 1988-1990) :	602,0 milliards $
Dépenses en matière de défense en 1990-1991 à titre de pourcentage du PNB :	1,98 %
Budget de défense recommandé par le Comité, à titre de pourcentage du PNB :	2,34 %
Augmentation annuelle résultant des recommandations des cinq rapports du Comité :	0,36 %

Costs Associated with the Manpower Report

Annual P, O & M costs of increasing Canadian Forces in Europe personnel by 2,520 (10,000 minus current level of 7,480), in 1988/89 dollars:	$ 128.7 million
in 1989/90 dollars (multiplied by a factor of 1.033 for inflation):	$ 133.0 million
Annual P, O & M costs of increasing Force Mobile Command personnel by 2,405 (22,500 less current level of 20,095), in 1988/89 dollars:	$ 96.2 million
in 1989/90 dollars (multiplied by a factor of 1.033 for inflation):	$ 99.4 million
Initial capital and infrastructure costs for 4,925 personnel in 1981/82 dollars are:	$ 762.0 million
in 1989/90 dollars (multiplied by a factor of 1.52 for inflation):	$1,159.0 million

Assuming the capital costs are phased in over five years, the costs per year would be as follows:

1990/91 to 1994/95	$ 464.0 million
1995/96 to 2001/02	$ 232.0 million

The total cost over the twelve years is $3,944 million above current manning levels. However, the Department of National Defence plans to reduce the size of the Regular force over the next several years.

Costs Associated with the Maritime Defence Report

Costs of capital equipment recommended by the report but which the Department of National Defence does not currently intend to buy in millions of dollars (adjusted by a factor of 1.033 for inflation):

Coûts relatifs au rapport sur la main-d'œuvre

Coûts annuels des achats, des opérations et de l'entretien (A, O et E) liés à l'augmentation de 2 520 des effectifs des Forces canadiennes en Europe (10 000 moins le niveau actuel de 7 480), en dollars pour 1988-1989 :	128,7 milions de dollars
En dollars pour 1989-1990 (multiplié par un facteur de 1,033 afin de tenir compte de l'inflation) :	133 millions de dollars
Coûts annuels A, O et E relatifs à l'augmentation de 2 405 des effectifs du Commandement de la force mobile (22 500 moins le niveau actuel de 20 095), en dollars pour 1988-1989 :	96,2 millions de dollars
En dollars pour 1989-1990 (multiplié par un facteur de 1,033 afin de tenir compte de l'inflation) :	99,4 millions de dollars
Coûts initiaux relatifs au capital et à l'infrastructure, pour 4 925 membres du personnel, en dollars pour 1981-1982 :	762 millions de dollars
En dollars pour 1989-1990 (multiplié par un facteur de 1,52 afin de tenir compte de l'inflation) :	1 159 millions de dollars
En supposant que les coûts en capital soient répartis sur une période de cinq ans, les coûts annuels seront comme suit :	
de 1990-1991 à 1994-1995	464 millions de dollars
de 1995-1996 à 2001-2002	232 millions de dollars

Le coût total au cours de la période de douze ans dépasse de 3 944 millions de dollars les niveaux de dotation actuels. Cependant, le ministère de la Défense nationale compte réduire le nombre de la Force régulière au cours des prochaines années.

Coûts relatifs au rapport sur la défense maritime

Coûts en capital d'exploitation recommandés dans le rapport, mais que le ministère de la Défense nationale n'a pas l'intention d'acheter, à l'heure actuelle, en millions de dollars (rajusté par un facteur de 1,033 afin de tenir compte de l'inflation) :

17 sous-marins conventionnels	5 707,3
18 Aurora	2 375,9
12 patrouilleurs rapides	795,4
10 hélicoptères ASW	774,8
AAM pour 18 Aurora	38,1
ASM pour 18 Aurora	129,1
Fusées pour 18 aéronefs Tracker	1,7
Torpilles pour Oberon	93,0

17 Conventional Submarines	5,707.3
18 Auroras	2,375.9
12 Fast Patrol Boats	795.4
10 ASW Helicopters	774.8
AAMs for 18 Auroras	38.1
ASMs for 18 Auroras	129.1
Rockets for 18 Trackers	1.7
Torpedoes for Oberons	93.0
SSMs for Oberons	14.5
3 Armed Merchant Ships	103.3
50 Harpoon ASMs for CF-18s	51.7
Total	10,084.8

The 4 minehunters and 9 minesweepers recommended are not included in the table because they are covered by current plans to buy 12 Maritime Coastal Defence Vessels. It is also assumed that plans exist, in one form or another, to at least replace the 3 Oberon submarines.

There seems to be no reason to believe that the initial estimate of additional P, O & M costs contained in the report ($80 million per year) is out of line, and so appropriately adjusted for inflation (a factor of 1.32), it amounts to $105.6 per year.

Annual P, O & M costs for increasing the Naval Primary Reserve by 740 (4,500 minus current level of 3,760) in 1989/90 dollars: $4.9 million.

The Supplementary Reserve is already in the Department of National Defence plans, but the Fisherman's Reserve of 1,200 personnel would cost $1 million per year in P, O & M.

Assuming the capital costs are spread evenly over the next twelve years, at $840.4 million per year, the cost per year would be $951.9 million from 1990/91 to 2001/02.

Costs Associated with the Territorial Air Defence Report

Acquisition of one AWACS, or one-third share of three AWACS in 1988/89 dollars:	$196.0 million
In 1989/90 (adjusted by a factor of 1.033 for inflation):	$202.5 million
Acquisition of 24 additional CF-18 aircraft in 1988/89 dollars:	$653.0 million
In 1989/90 dollars:	$674.5 million

SSM pour Oberon	14,5
3 navires marchands armés	103,3
50 ASM Harpoon pour CF-18	51,7
Total	10 084,8

Les quatre chasseurs de mines et les 9 dragueurs de mines recommandés ne sont pas inclus dans le tableau car ils sont compris dans le plan actuel d'achat de 12 vaisseaux de défense côtière maritime. On suppose également qu'il existe au moins des plans, sous une forme ou une autre, pour remplacer les trois sous-marins Oberon.

Il ne semble pas y avoir de raison de croire que la prévision initiale de coûts de A, O et E figurant dans le rapport (80 millions de dollars par année) est prohibitive. Rajustée de façon appropriée afin de tenir compte de l'inflation (un facteur de 1,32), cette prévision s'élève à 105,6 millions $ par année.

Coûts annuels de A, O et E de l'augmentation de la Première réserve navale de 740 (4 500 moins le niveau actuel de 3 760) en dollars pour 1989-1990 : 4,9 millions de dollars.

La Réserve supplémentaire fait déjà partie des plans du ministère de la Défense nationale, mais la Réserve de pêcheurs de 1 200 en effectifs coûterait 1 million de dollars par année en A, O et E.

En supposant que les coûts en capital sont distribués de façon égale au cours des douze prochaines années, au coût de 840,4 millions de dollars par année, le coût annuel serait de 951,9 millions de dollars de 1990-1991 à 2001-2002.

Cost of initiating a military space programme, in 1984/85 dollars:	$150.0 million per year for five years
In 1989/90 dollars (adjusted by a factor of 1.22):	$183.0 million per year for five years
Continuing costs for a military space programme in 1984/85 dollars:	$350.0 million per year
In 1989/90 dollars:	$427.0 million per year

Assuming the AWACS is bought in the first year, and costs for the CF-18 are apportioned over the next five years, the costs additional to the Department of National Defence plans over the next twelve years would be as follows (in millions of dollars):

1990/91	385.3
1991/92	317.9
1992/93	317.9
1993/94	317.9
1994/95	317.9
1995/96	561.9
1996/97 to 2001/02	427.0

Total costs over the twelve years would be $4,780.8 million above current plans.

Costs Associated with the Air Transport Report

The tables below represent essentially additions to the Department of National Defence fleet and known planned procurements. The costs of 2 replacement Hercules, 3 Chinook helicopters, and 6 additional Challengers have therefore been excluded. However, costs have been included for CH-113, CH-135 and CH-136 replacements, all of which the Department of National Defence presumably is planning to replace at some future time, but it is not known when. Where possible, the original report timetables for acquisition have been adhered to, otherwise they have been distributed to avoid front-loading the cost schedule unduly.

Coûts relatifs au rapport sur la défense aérienne du territoire

Acquisition d'un avion AWACS, ou d'un tiers de trois avions AWACS en dollars pour 1988-1989 :	196 millions de dollars
En 1989-1990 (rajusté par un facteur de 1,033 afin de tenir compte de l'inflation) :	202,5 millions de dollars
Acquisition de 24 aéronefs CF-18 supplémentaires en dollars pour 1988-1989 :	653 millions de dollars
En dollars pour 1989-1990 :	674,5 millions de dollars
Coût de la mise sur pied d'un programme militaire de l'espace, en dollars pour 1984-1985 :	150 millions de dollars par année pour une période de cinq ans
En dollars pour 1989-1990 (rajusté par un facteur de 1,22) :	183 millions de dollars par année pour cinq ans
Coûts continus pour un programme militaire de l'espace, en dollars pour 1984-1985 :	350 millions de dollars par année
En dollars pour 1989-1990 :	427 millions dollars par année

En supposant que l'avion AWACS est acheté au cours de la première année, et que les coûts du CF-18 sont répartis au cours des cinq prochaines années, les coûts supplémentaires des plans du ministère de la Défense nationale au cours de douze prochaines années seraient comme suit (en millions de dollars) :

1990-1991	385,3
1991-1992	317,9
1992-1993	317,9
1993-1994	317,9
1994-1995	317,9
1995-1996	561,9
1996-1997 à 2001-2002	427,0

Les coûts totaux au cours des douze prochaines années dépasseraient de 4 780,8 millions de dollars les plans actuels.

Air Transport Group								
Year	C-130	C-137	C-142	CH-113 Repl.	Sim.	Upgr.	PO&M	ATG Total
1990/91	130.0	31.0	93.2	0.0	5.2	0.0	22.0	281.4
1991/92	130.0	0.0	93.2	0.0	0.0	93.5	44.0	360.7
1992/93	130.0	0.0	93.2	0.0	0.0	93.5	66.0	382.7
1993/94	130.0	0.0	0.0	0.0	0.0	93.5	66.0	289.5
1994/95	130.0	0.0	0.0	124.4	0.0	93.5	66.0	413.9
1995/96	130.0	0.0	0.0	124.4	0.0	93.5	66.0	413.9
1996/97	130.0	0.0	0.0	124.4	0.0	93.5	66.0	413.9
1997/98	195.0	0.0	0.0	124.4	0.0	93.5	66.0	448.9
1998/99	0.0	0.0	0.0	124.4	0.0	93.5	66.0	283.9
1999/00	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	66.0	66.0
2000/01	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	66.0	66.0
2001/02	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	66.0	66.0

Tactical Air Group and Air Transport Reserve						
Year	CH-135 Repl.	CH-136 Repl.	PO&M	Reserve PO&M	10 TAG Total	Report Total
1990/91	0.0	0.0	5.2	7.2	12.4	293.8
1991/92	0.0	0.0	5.2	7.2	12.4	373.1
1992/93	0.0	0.0	5.2	7.2	12.4	395.1
1993/94	0.0	0.0	5.2	7.2	12.4	301.9
1994/95	0.0	0.0	5.2	7.2	12.4	426.3
1995/96	0.0	0.0	5.2	7.2	12.4	426.3
1996/97	0.0	0.0	5.2	7.2	12.4	426.3
1997/98	0.0	0.0	5.2	7.2	12.4	461.3
1998/99	0.0	0.0	5.2	7.2	12.4	296.3
1999/00	276.0	345.0	5.2	7.2	633.4	699.4
2000/01	276.0	345.0	5.2	7.2	633.4	699.4
2001/02	253.0	345.0	5.2	7.2	610.4	676.4
Total expenditures over the twelve-year period amount to $5,475.6 million.						

Costs Associated with Canada's Land Forces Report

The following figures represent increments above what it is expected that the Department of National Defence is planning to spend in each case.

RECOMMENDATION 1

Arms control and verification personnel for the Departments of External Affairs and National Defence, and verification training.

Coûts relatifs au rapport sur le transport aérien

Les tableaux ci-dessous représentent essentiellement des ajouts à l'acquisition de la flotte et aux acquisitions planifiées connues du ministère de la Défense nationale. Les coûts de 2 Hercules (remplacement), de 3 hélicoptères Chinook, et de 6 Challenger supplémentaires ont par conséquent été exclus. Cependant, les coûts de remplacements de CH-113, CH-135 et CH-136 ont été inclus; le ministère de la Défense nationale compte présumément remplacer tous ces appareils à un moment donné, mais on ne sait quand. Lorsque cela était possible, on s'est conformé aux tableaux du rapport original ayant trait à l'acquisition; autrement, ces tableaux ont été répartis afin d'éviter de surcharger le tableau relatif aux frais.

Groupe Transport aérien								
Année	C-130	C-137	C-142	CH-113 Rempl.	Sem.	Amél.	GTA AO et E	Total
1990-1991	130,0	31,0	93,2	0,0	5,2	0,0	22,0	281,4
1991-1992	130,0	0,0	93,2	0,0	0,0	93,5	44,0	360,7
1992-1993	130,0	0,0	93,2	0,0	0,0	93,5	66,0	382,7
1993-1994	130,0	0,0	0,0	0,0	0,0	93,5	66,0	289,5
1994-1995	130,0	0,0	0,0	124,4	0,0	93,5	66,0	413,9
1995-1996	130,0	0,0	0,0	124,4	0,0	93,5	66,0	413,9
1996-1997	130,0	0,0	0,0	124,4	0,0	93,5	66,0	413,9
1997-1998	195,0	0,0	0,0	124,4	0,0	93,5	66,0	448,9
1998-1999	0,0	0,0	0,0	124,4	0,0	93,5	66,0	283,9
1999-2000	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	66,0	66,0
2000-2001	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	66,0	66,0
2001-2002	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	66,0	66,0

Twelve additional personnel are assumed to be sufficient: 6 to set up the interdepartmental verification unit, and 6 to expand the existing arms control units within the two departments. Average costs per person-year for the relevant activities within the departments are approximately $70,000. Twelve additional personnel would costs approximately $840,000 per year. Another $1.1 million per year might be needed to train verification personnel, and for other costs associated with verifying arms control agreements. Therefore, Recommendation 1 would cost approximately $2 million per year initially.

Given the likelihood of a rapidly increasing demand for additional verification capabilities, however, it would be wise to build in fairly substantial increases in expenditures for arms control and verification purposes. Hence, this estimate assumes that expenditures would increase by $500,000 each year over the 12-year period. Consequently, Recommendation 1 would cost roughly $58 million for the entire 12-year period.

RECOMMENDATION 4

Cadet budget to increase in line with inflation.

The current Cadet budget totals $56 million. Assuming an annual inflation rate averaging 5% over the next 12 years, increasing the Cadet budget in line with inflation would cost approximately $264 million over the 12 years.

RECOMMENDATION 7

Implement full pay parity between the Regular force and the Reserves. Investigate benefits.

According to testimony (5:18) before the Committee, full pay parity would have cost $50 million per year in 1987. Since that time, approximately half the gap between Regular and Reserve pay rates has been made up. Therefore, adjusting for inflation, pay parity would now cost an additional $27 million per year. The costs of other benefits are impossible to estimate. The total cost over the 12-year period would be $324 million.

SUMMARY

Excluding the costs of changing the structure of Canadian Forces in Europe land forces, the pattern of additional costs to 2002 would be:

1990/91	$31.8 million
1991/92	$35.2 million
1992/93	$38.8 million
1993/94	$42.5 million
1994/95	$46.5 million
1995/96	$50.5 million
1996/97	$54.8 million
1997/98	$59.2 million

10e Groupe aérien tactique et réserves de transports aériens						
Année	CH-135 Rempl.	CH-136 Rempl.	AO et E	Réserve AO et E	10GAT Total	Rapport Total
1990-1991	0,0	0,0	5,2	7,2	12,4	293,8
1991-1992	0,0	0,0	5,2	7,2	12,4	373,1
1992-1993	0,0	0,0	5,2	7,2	12,4	395,1
1993-1994	0,0	0,0	5,2	7,2	12,4	301,9
1994-1995	0,0	0,0	5,2	7,2	12,4	426,3
1995-1996	0,0	0,0	5,2	7,2	12,4	426,3
1996-1997	0,0	0,0	5,2	7,2	12,4	426,3
1997-1998	0,0	0,0	5,2	7,2	12,4	461,3
1998-1999	0,0	0,0	5,2	7,2	12,4	296,3
1999-2000	276,0	345,0	5,2	7,2	633,4	699,4
2000-2001	276,0	345,0	5,2	7,2	633,4	699,4
2001-2002	253,0	345,0	5,2	7,2	610,4	676,4
Les dépenses totales au cours de la période de douze ans s'élèvent à 5 475,6 millions $.						

Coûts relatifs aux recommandations du rapport sur les forces terrestres du comité spécial du sénat sur la défense nationale

Les chiffres suivants représentent des augmentations au-delà des sommes que le ministère de la Défense nationale compte dépenser dans chaque cas.

RECOMMANDATION 1

Acquisition d'un personnel pour le contrôle et la vérification des armes pour les ministères des Affaires extérieures et de la Défense nationale, et formation relative à la vérification.

Un ajout de 12 personnes aux effectifs semble suffisant : 6 personnes pour mettre sur pied l'unité de vérification interministérielle et 6 personnes pour agrandir les unités de contrôle des armes dans les 2 ministères. Les coûts moyens par année-personne relativement aux activités des ministères sont de 70 000 $ environ. Un ajout de 12 personnes au personnel coûterait environ 840 000 $ par année. Une somme additionnelle de 1,1 million de dollars par année sera peut-être nécessaire afin de former le personnel de vérification et de couvrir d'autres coûts liés à la

1998/99	$63.9 million
1999/2000	$68.7 million
2000/01	$74.0 million
2001/02	$79.1 million

In total, over twelve years, the recommendations (again excluding structure changes for Canadian Forces in Europe) would cost an additional $645 million above current Department of National Defence plans.

Costs of the Alternative Force Structures for Europe: Defensive Defence Division

On average, a current Regular force brigade group costs approximately $114 million per year in capital expenditures, and $490 million per year in P, O & M (dollars figures in 1989 dollars).

Capital acquisitions to equip one division of one armoured, one mechanized infantry, four motorized infantry and two artillery battalions would cost approximately $202 million less over the next twelve years than a division of two mechanized brigades. Assuming matters could be arranged so that there were no additional infrastructure costs, additional capital costs would come from the following systems:

38 TOW IIs @ $15,000 ea.	=	$570,000
440 Med. ATGWs @ $12,000 ea.	=	$5,280,000
460 Wheeled APCs @ $1 million ea.	=	$460,000,000
48 Towed Howitzers @ $600,000 ea.	=	$28,800,000
Total		$494,650,000

Less savings from not having to buy the following systems:

460 Tracked APCs @ $1.4 million ea.	=	$644,000,000
48 SPHs @ $1.1 million ea.	=	$52,800,000
Total		$696,800,000

The defensive defence division would require approximately 1,000 troops less than the two mechanized brigades structure, because of the absence of brigade headquarters and various other support units. Similarly, the wheeled APCs and towed howitzers would be cheaper to maintain than their tracked counterparts. It would not seem unreasonable to assume a reduction in P, O & M costs of approximately $100 million per year.

vérification des accords sur le contrôle des armements. Par conséquent, la recommandation 1 coûterait environ 2 millions de dollars par année au départ.

Cependant, vu la probabilité d'une augmentation rapide de la demande des capacités additionnelles de vérification, il serait sage d'intégrer une augmentation assez importante de dépenses, aux fins de contrôle et de vérification des armes. Par conséquent, dans le cadre de cette prévision, on suppose que les dépenses augmenteraient de 500 000 $ chaque année, au cours de la période de douze ans. En conséquence, la recommandation 1 coûterait environ 58 millions de dollars pour toute la période de douze ans.

RECOMMANDATION 4

L'augmentation du budget des cadets doit coincïder avec l'inflation.

Le budget actuel des cadets s'élève à 56 millions de dollars. En supposant que le taux annuel de l'inflation est de 5 p. 100 en moyenne au cours des douze prochaines années, le fait de faire coincïder l'augmentation du budget des cadets avec l'inflation coûterait environ 264 millions de dollars au cours des douze ans.

RECOMMANDATION 7

Mise en application de la pleine parité salariale entre les forces régulières et la Réserve. Examen des avantages.

Selon les témoignages (5:18) recueillis devant le Comité, la pleine parité salariale aurait coûté 50 millions de dollars par année en 1987. Depuis, environ la moitié de la différence entre les taux des salaires des forces régulières et de la Réserve a été comblée. Par conséquent, en effectuant un rajustement destiné à tenir compte de l'inflation, la parité salariale coûterait maintenant 27 millions de dollars de plus par année. Il n'est pas possible d'évaluer les coûts relatifs aux autres avantages. Le coût total au cours de la période de douze ans serait de 324 millions de dollars.

RÉSUMÉ

Si on exclut les coûts relatifs au changement de la structure des Forces canadiennes en ce qui a trait aux troupes terrestres en Europe, les coûts supplémentaires d'ici l'an 2002 seraient comme suit :

1990-1991	31,8 millions
1991-1992	35,2 millions
1992-1993	38,8 millions
1993-1994	42,5 millions
1994-1995	46,5 millions
1995-1996	50,5 millions
1996-1997	54,8 millions
1997-1998	59,2 millions
1998-1999	63,9 millions

Assuming that the additional capital savings of establishing the defensive defence division were apportioned over the whole twelve years, the respective costs of the two mechanized brigade and defensive defence divisions would appear as follows:

	Mechanized Division	Defensive Division
1990/91 to 2001/02	$1,208.0 million	$1,091.2 million

Costs of the Alternative Force Structures for Europe: One Air Mobile Brigade

On average, a current Regular force brigade costs approximately $114 million per year in capital expenditures, and $490 million per year in P, O & M.

Capital acquisitions for one air mobile brigade would cost approximately $126 million more over the next twelve years than for a mechanized brigade. The additional capital costs would come from the following systems:

12 x TOW IIs @ $15,000 ea.	=	$180,000
288 x Med. ATGWs @ $12,000 ea.	=	$3,456,000
12 x 120mm Mortar @ $125,000 ea.	=	$1,500,000
100 x Wheeled APCs @ $1 million ea.	=	$100,000,000
16 Attack Helos @ $15 million ea.	=	$240,000,000
40 Transport Helos @ $7 million ea.	=	$280,000,000
Total		$625,136,000

Less savings from not having to buy the following systems:

59 Tanks @ $3 million ea.	=	$177,000,000
230 Tracked APCs @ $1.4 million ea.	=	$322,000,000
Total		$499,000,000

Maintaining the helicopters would be more expensive than maintaining fleets of tanks and APCs, but the P, O & M costs would be partially offset by smaller personnel establishments, and the lesser cost of maintaining wheeled APCs and mortars over tracked APCs, tanks and SPHs. It would not seem unreasonable, then to estimate P, O & M costs at no more than 25% more than for a mechanized brigade, or $613 million per year.

1999-2000	68,7 millions
2000-2001	74,0 millions
2001-2002	79,1 millions

Au cours de douze années, les recommandations (encore une fois, elles excluent les changements de structure des Forces canadiennes en Europe) coûteraient 645 millions de dollars de plus, au delà des plans actuels du ministère de la Défense nationale.

Coût relatifs aux structures alternatives des forces en Europe : division des opérations de défense

En moyenne, les dépenses en capital d'un groupe de brigade des troupes régulières sont d'environ 114 millions de dollars par année à l'heure actuelle, et de 490 millions de dollars par année en A,O et E (chiffres en dollars pour 1989).

Les acquisitions en capital destinées à équiper une division d'une infanterie armée, d'une infanterie mécanisée, de quatre infanteries motorisées et de deux bataillons d'artillerie coûteraient environ 202 millions de dollars de moins au cours des douze prochaines années que celles d'une division de deux brigades mécanisées. En supposant qu'on puisse effectuer un rajustement de façon qu'il n'y ait pas de coûts supplémentaires relativement à l'infrastructure, les coûts supplémentaires en capital proviendraient des systèmes suivants :

38 missiles TOW II : 15 000 $ chacun	=	570 000 $
440 ATGW moyens : 12 000 $ chacun	=	5 280 000 $
460 VBTP à roues : 1 million de dollars chacun	=	460 000 000 $
48 obusiers remorqués : 600 000 dollars chacun	=	28 800 000 $
Total		494 650 000 $

Moins les économies réalisées parce qu'on n'a pas été obligé d'acheter les systèmes suivants :

460 VBTP à chenilles : 1,4 million de dollars chacun	=	644 000 000 $
48 SPH : 1,1 million de dollars chacun	=	52 800 000 $
Total		696 800 000 $

La division des opérations de défense aurait besoin d'effectifs d'environ 1 000 personnes de moins que la structure des deux brigades mécanisées, parce qu'il n'existe pas de quartiers généraux de brigade et d'autres unités variées de soutien. De la même façon, l'entretien des VBTP à roues et des obusiers remorqués coûterait moins cher que celui de leurs contreparties à chenilles. Il semblerait raisonnable de supposer une réduction d'environ 100 millions de dollars par année des coûts de A,O et E.

Assuming that 5GBC (with 4CMBGs armoured battalion replacing one of 5GBCs infantry battalions transferred to the airmobile brigade) was disbanded, and that the additional capital costs of setting up the airmobile brigade were incurred in the first three years, the respective costs of the two mechanized and the one airmobile brigade structures would appear as follows:

	Mechanized Brigades	Airmobile Brigade
1990/91	$1,208 million	$769 million
1991/92	$1,208 million	$769 million
1992/93	$1,208 million	$769 million
1993/94 to 2001/02	$1,208 million	$727 million

En supposant que les épargnes en capital de la mise sur pied de la division défensive soient réparties au cours de toute la période de douze ans, les coûts respectifs des deux brigades mécanisées et divisions défensives seront comme suit :

	Division mécanisée	Division des opérations de défense
De 1990-1991 à 2001-2002	1 208 millions de dollars	1 091,2 millions de dollars

Coûts relatifs aux nouvelles structures pour l'Europe : une brigade aéromobile

En moyenne, les frais d'une brigade de la force régulière sont de 114 millions de dollars par année environ en dépenses en capital, et de 490 millions de dollars par année en A, O et E.

Les acquisitions en capital, en ce qui a trait à une brigade aéromobile, coûteraient environ 126 millions de dollars de plus au cours des douze prochaines années que celles d'une brigade mécanisée. Les coûts supplémentaires en capital proviendraient des systèmes suivants :

12 missiles TOW II : 15 000 $ chacun	=	180 000 $
288 VBTP moyens : 12 000 $ chacun	=	3 456 000 $
12 mortiers de 120mm : 125 000 $ chacun	=	1 500 000 $
100 VBTP à roues : 1 million de $ chacun	=	100 000 000 $
16 Hélos d'attaque : 15 millions de $ chacun	=	240 000 000 $
40 Hélos de transport : 7 millions de $ chacun	=	280 000 000 $
Total		625 136 000 $

Moins les économies réalisées parce qu'on n'a pas été obligé d'acheter les systèmes suivants :

59 chars d'assaut : 3 millions de dollars chacun	=	177 000 000 $
230 VBTP à chenilles : 1,4 million de dollars chacun	=	322 000 000 $
Total		499 000 000 $

L'entretien des hélicoptères coûterait plus cher que celui des flottes de chars d'assaut et des VBTP, mais les coûts de A, O et E se trouveraient en partie compensés par la mise sur pied d'un personnel moins nombreux, et par le coût d'entretien moins élevé des VBTP sur roues et de mortiers, au lieu des VBTP à chenilles, de chars d'assaut et d'obusiers autopropulsés. Il semblerait par conséquent raisonnable d'évaluer les coûts de A, O et E un maximum de 25 p. 100 de plus qu'une brigade mécanisée, ou 613 millions de dollars par année.

En supposant que 5GBC (le bataillon armé 4GBC remplaçant un des 5 bataillons d'infanterie GBC transférés à la brigade aéromobile) soit dispersé, et que les coûts supplémentaires en capital de la mise sur pied de la brigade aéromobile soient engagés au cours des trois premières années, les coûts respectifs des structures des deux brigades mécanisées et de la brigade aéromobile seraient comme suit :

	Brigades mécanisées	Brigade aéromobile
1990-1991	1 208 millions de dollars	769 millions de dollars
1991-1992	1 208 millions de dollars	769 millions de dollars
1992-1993	1 208 millions de dollars	769 millions de dollars
De 1993-1994 à 2001-2002	1 208 millions de dollars	727 millions de dollars

APPENDIX III

List of witnesses showing the issue number and date of the proceedings in which their evidence appeared.

Second Session of the Thirty-third Parliament

Name	Issue Number	Date
Rear-Admiral J.R. Anderson Chief Submarine Acquisition Department of National Defence	24	June 7, 1988
Brigadier-General W.H. Batt Commander Canadian Forces Communication Command Department of National Defence	8	November 3, 1987
Brigadier-General (Ret.) Clayton Beattie Former Commander, Northern Region	15	March 8, 1988
Honourable Perrin Beatty, P.C., M.P. Minister of National Defence	25	June 21, 1988
Brigadier-General R.P. Beaudry Director General Reserves and Cadets Department of National Defence	5	June 25, 1987
Brigadier-General (Retired) G.G. Bell President Canadian Institute of Strategic Studies	10	December 1, 1987
Lieutenant-General (Ret.) Charles H. Belzile Former Commander, Mobile Command	4	June 9, 1987

ANNEXE III

Liste de témoins sur laquelle figurent le numéro d'émission et la date des réunions dans lesquelles leur témoignage est apparu.

Deuxième session du trente-troisième Parlement

Nom	Numéro d'émission	Date
Vice-amiral J.R. Anderson Chef Acquisition des sous-marins Ministère de la Défense nationale	24	Le 7 juin 1988
Brigadier-général W.H. Batt Commandant Commandement des communications des Forces canadiennes Ministère de la Défense nationale	8	Le 3 novembre 1987
Brigadier-général (ret.) Clayton Beattie Ancien commandant, Région du Nord	15	Le 8 mars 1988
Honorable Perrin Beatty, P.C., député Ministre de la Défense nationale	25	Le 21 juin 1988
Brigadier-général R.P. Beaudry Directeur général Réserves et Cadets Ministère de la Défense nationale	5	Le 25 juin 1987
Brigadier-général (ret.) G.G. Bell Président Institut canadien d'études stratégiques	10	Le 1er décembre 1987

Name	Issue Number	Date
Mr. Fred Bild Assistant Deputy Minister Political and International Security Affairs Department of External Affairs	16	March 15, 1988
Professor Paul Buteux Department of Political Studies University of Manitoba	13	February 2, 1988
Professor David Cox Department of Political Science Queen's University	15	March 8, 1988
Major Richard Cyr Directorate of Air Operations and Training Department of National Defence	6	June 26, 1987
Colonel R.A. Dallaire Director Land Requirements Department of National Defence	*In camera* 3 21	May 19, 1987 May 26, 1987 May 10, 1988
Lieutenant-General John de Chastelain Assistant Deputy Minister (Personnel) Department of National Defence	20	April 26, 1988
Colonel Darrell M. Dean Director Land Combat Development Department of National Defence	*In camera*	March 29, 1988
Major (Retired) C.J. Devaney Executive Director Army Cadet League of Canada	9	November 24, 1987
Lieutenant-Colonel Don Ethell Directorate Military Plans Coordination Peacekeeping Operations Department of National Defence	16	March 15, 1988
Lieutenant-General R.J. Evraire Chief Land Doctrine and Operations Department of National Defence	1 *In camera* 16 21	May 5, 1987 May 19, 1987 March 15, 1988 May 10, 1988

Lieutenant-général (ret.) Charles H. Belzile Ancien commandant, Force mobile	4	Le 9 juin 1987
M. Fred Bild Sous-ministre adjoint Affaires politiques et sécurité internationale Ministère de la Défense nationale	16	Le 15 mars 1988
Professeur Paul Buteux Département des études politiques Université du Manitoba	13	Le 2 février 1988
Professeur David Cox Département des études politiques Université Queens	15	Le 8 mars 1988
Major Richard Cyr Direction des opérations aériennes et entraînement Ministère de la Défense nationale	6	Le 26 juin 1987
Colonel R.A. Dallaire Directeur Besoins en ressources terrestres Ministère de la Défense nationale	*A huis clos* 3 21	Le 19 mai 1987 Le 26 mai 1987 Le 10 mai 1988
Colonel Darrell M. Dean Directeur Perfectionnement des structures et des systèmes de combat terrestre Ministère de la Défense nationale	*A huis clos*	Le 29 mars 1988
Lieutenant-général John de Chastelain Sous-ministre adjoint (Personnel) Ministère de la Défense nationale	20	Le 26 avril 1988
Major (ret.) C.J. Devaney Directeur administratif Ligue des cadets de l'armée du Canada	9	Le 24 novembre 1987
Lieutenant-colonel Don Ethell Direction de la coordination des plans militaires Opérations pour le maintient de la paix Ministère de la Défense nationale	16	Le 15 mars 1988
Major-général R.J. Evraire Chef Doctrine et opérations terrestres	1 *A huis clos* 16	Le 5 mai 1987 Le 19 mai 1987 Le 15 mars 1988

Name	Issue Number	Date
Admiral Robert H. Falls Ex-Chairman NATO Military Committee	12	January 26, 1988
Mr. R.R. Fowler Assistant Deputy Minister (Policy) Department of National Defence	25	June 21, 1988
Lieutenant-General J.A. Fox Commander, Mobile Command Department of National Defence	3	May 26, 1987
Mr. R.D. Gillespie Chief of Supply Department of National Defence	19	April 19, 1988
Professor Fen Hampson Canadian Institute for International Peace and Security	13	February 2, 1988
Mr. Eldon Healey Assistant Deputy Minister (Materiel) Department of National Defence	24	June 7, 1988
Colonel Charles Hegge Director Defence Industrial Resources Department of National Defence	19	April 19, 1988
Colonel A. Sean Henry Senior Policy Analyst Planning Guidance Team Policy Planning Branch Department of National Defence	*In camera* 3	May 19, 1987 May 26, 1987
Major-General C.W. Hewson Chief Intelligence and Security Department of National Defence	*In camera*	March 29, 1988
Mr. Roger Hill Research Director Canadian Institute for International Peace and Security	12	January 26, 1988
Mr. John Honderich Editorial Page Editor The Toronto Star	15	March 8, 1988

Ministère de la Défense nationale	21	Le 10 mai 1988
Amiral Robert H. Falls Ancien président Comité militaire de l'OTAN	12	Le 26 janvier 1988
M. R.R. Fowler Sous-ministre adjoint (Politiques) Ministère de la Défense nationale	25	Le 21 juin 1988
Lieutenant-général J.A. Fox Commandant, Force mobile Ministère de la Défense nationale	3	Le 26 mai 1987
M. R.D. Gillespie Chef — Approvisionnement Ministère de la Défense nationale	19	Le 19 avril 1988
Professeur Fen Hampson Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales	13	Le 2 février 1988
M. Eldon Healey Sous-ministre adjoint (matériels) Ministère de la Défense nationale	24	Le 7 juin 1988
Colonel Charles Hegge Directeur Ressources industrielles de la Défense Ministère de la Défense nationale	19	Le 19 avril 1988
Colonel A. Sean Henry Analyste principal — de la politique Équipe d'orientation en planification Planification des politiques Ministère de la Défense nationale	*A huis clos* 3	Le 19 mai 1987 Le 26 mai 1987
Major-général C.W. Hewson Chef Renseignement militaire et sécurité Ministère de la Défense nationale	*A huis clos*	Le 29 mars 1988
M. Roger Hill Directeur de la recherche Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales	12	Le 26 janvier 1988
M. John Honderich Rédacteur de la page éditoriale The Toronto Star	15	Le 8 mars 1988

Name	Issue Number	Date
Major-General D. Huddleston Associate Assistant Deputy Minister (Policy) Department of National Defence	14	February 9, 1988
Mr. S.P. Hunter Director General Personnel Coordination Department of National Defence	20	April 26, 1988
Dr. Carl G. Jacobsen Professor of Political Science and Soviet Studies Carleton University	13	February 2, 1988
Major-General (Ret.) C. Gordon Kitchen Former Defence Coordinator Cabinet Committee on Foreign and Defence Policy	17	March 22, 1988
Major-General R. Lewis Chief of Reserves Department of National Defence	5	June 25, 1987
Brigadier-General W.E.R. Little Director General Materiel Administration and Programs Department of National Defence	19	April 19, 1988
Colonel G.L. Logan Director Charter of Rights and Freedoms Office Department of National Defence	20	April 26, 1988
Colonel Brian S. Macdonald Executive Director Canadian Institute of Strategic Studies	22	May 17, 1988
Colonel D.I.F. Mackay Director Military Manpower Distribution Department of National Defence	7	October 20, 1987
General Paul D. Manson Chief of the Defence Staff Department of National Defence	1	May 5, 1987

Major-général D. Huddleston Sous-ministre adjoint associé (Politique) Ministère de la Défense nationale	14	Le 9 février 1988
M. S.P. Hunter Directeur général Personnel (Coordination) Ministère de la Défense nationale	20	Le 26 avril 1988
M. Carl Jacobsen Professeur de sciences politiques et d'études soviétiques Université de Carleton	13	Le 2 février 1988
Major-général (ret.) C. Gordon Kitchen Ancien coordinateur de la défense Comité du Cabinet chargé de la politique étrangère et de la défense	17	Le 22 mars 1988
Major-général R. Lewis Chef des Réserves Ministère de la Défense nationale	5	Le 25 juin 1987
Brigadier-général W.E.R. Little Directeur général Matériels (Administration et programmes)	19	Le 19 avril 1988
Colonel G.L. Logan Directeur Administration de la Charte des droits et libertés Ministère de la Défense nationale	20	Le 26 avril 1988
Colonel Brian S. Macdonald Directeur général Institut canadien d'études stratégiques	22	Le 17 mai 1988
Colonel D.I.F. Mackay Directeur Répartition des effectifs militaires Ministère de la Défense nationale	7	Le 20 octobre 1987
Général Paul D. Manson Chef de l'état-major de la Défense Ministère de la Défense nationale	1	Le 5 mai 1987

Name	Issue Number	Date
Lieutenant-Colonel John Marteinson Editor The Canadian Defence Quarterly	22	May 17, 1988
Colonel S.A. McCormack Director Procurement and Supply, Land Department of National Defence	19	April 19, 1988
Lieutenant-Colonel S.T. McDonald President Royal Canadian Artillery Association	11	December 8, 1987
Dr. Desmond Morton Principal, Erindale College University of Toronto	20	April 26, 1988
Major J.R. Near Director Land Operations, Training and Resources Department of National Defence	*In camera*	May 19, 1987
Mr. C.R. Nixon Former Deputy Minister Department of National Defence	23	May 31, 1988
Brigadier-General G.J. O'Connor Project Director Army Structure Implementation Department of National Defence	21 25	May 10, 1988 June 21, 1988
Lieutenant-General (Ret.) J.W. Quinn Colonel Commandant Royal Canadian Army Cadets Army Cadet League of Canada	9	November 24, 1987
Mr. Andrew Rasiulis Nuclear and Arms Control Policy Directorate Department of National Defence	14	February 9, 1988
Lieutenant-Colonel P. Renaud Directorate of Cadets National Defence Headquarters	9	November 24, 1987

Lieutenant-colonel John Marteinson Rédacteur en chef The Canadian Defence Quarterly Revue canadienne de défense	22	Le 17 mai 1988
Colonel S.A. McCormack Directeur Obtention et approvisionnement (Matériel terrestre) Ministère de la Défense nationale	19	Le 19 avril 1988
Lieutenant-colonel S.T. McDonald Président Association de l'artillerie royale canadienne	11	Le 8 décembre 1987
M. Desmond Morton Directeur du Collège Erindale Université de Toronto	20	Le 26 avril 1988
Major J.R. Near Directeur Opérations terrestres, instruction et ressources Ministère de la Défense nationale	*A huis clos*	Le 19 mai 1987
M. C.R. Nixon Ancien sous-ministre Ministère de la Défense nationale	23	Le 31 mai 1988
Brigadier-général G.J. O'Connor Directeur de projet Restructuration de l'Armée de terre Ministère de la Défense nationale	21 25	Le 10 mai 1988 Le 21 juin 1988
Lieutenant-général (ret.) J.W. Quinn Colonel commandant Les Cadets Royaux de l'armée canadienne	9	Le 24 novembre 1987
M. Andrew Rasiulis Direction — politique nucléaires et contrôle des armements Ministère de la Défense nationale	14	Le 9 février 1988
Lieutenant-colonel P. Renaud Direction — Cadets Quartier général de la Défense nationale	9	Le 24 novembre 1987

Name	Issue Number	Date
Mr. Bill Snarr Executive Director Emergency Preparedness Canada	18	March 29, 1988
Lieutenant-Colonel D.P. Snidal Associate Dean of Medicine University of Manitoba and Representative to the Surgeon-General, Defence Medical Association Council	11	December 8, 1987
Colonel (Retired) W.I. Somerville President Army Cadet League of Canada	9	November 24, 1987
Brigadier-General Phillip Spencer Director General Land Doctrine and Operations and Deputy to Chief Land Doctrine and Operations Department of National Defence	3	May 26, 1987
Colonel A. Tattersall Director General Military Engineering Operations Department of National Defence	7	October 20, 1987
Mr. Maurice Tugwell Director Mackenzie Institute for the Study of Terrorism, Revolution and Propaganda	17	March 22, 1988
Lieutenant-General John E. Vance Vice Chief of the Defence Staff Department of National Defence	2 25	May 12, 1987 June 21, 1988
Brigadier-General Jean J. Véronneau Director General Air Doctrine and Operations Department of National Defence	6	June 26, 1987
Brigadier-General William J. Yost Director of Operations Conference of Defence Associations	11	December 8, 1987

M. Bill Snarr Directeur exécutif Protection civile Canada	18	Le 29 mars 1988
Lieutenant-colonel D.P. Snidal Doyen adjoint de la Faculté de médecine Université du Manitoba et Représentant de l'Association médicale de la défense du Canada auprès du Chef du Service de santé	11	Le 8 décembre 1987
Colonel (ret.) W.I. Sommerville Président Ligue des cadets de l'armée du Canada	9	Le 24 novembre 1987
Brigadier-général Phillip Spencer Directeur général Doctrine et Opérations terrestres et Adjoint au chef de la Doctrine et des opérations terrestres Ministère de la Défense nationale	3	Le 26 mai 1987
Colonel A. Tattersall Directeur général Génie militaire (Opérations) Ministère de la Défense nationale	7	Le 20 octobre 1987
M. Maurice Tugwell Directeur Mackenzie Institute for the Study of Terrorism, Revolution and Propaganda	17	Le 22 mars 1988
Lieutenant-général John E. Vance Vice-chef de l'État-major de la Défense Ministère de la Défense nationale	2 25	Le 12 mais 1987 Le 21 juin 1988
Brigadier-général Jean J. Véronneau Directeur général Doctrine et opérations aériennes	6	Le 26 juin 1987
Brigadier-général William J. Yost Directeur des opérations Congrès des associations de défense	11	Le 8 décembre 1987

Deuxième session du trente-quatrième Parlement

Professeur Timothy J. Colton Directeur Centre d'études sur la Russie et l'Europe de l'Est Université de Toronto	1	Le 2 mai 1989

Second Session of the Thirty-fourth Parliament

Name	Issue Number	Date
Professor Timothy J. Colton Director Centre for Russian and East European Studies University of Toronto	1	May 2, 1989
Lieutenant-General John de Chastelain Vice Chief of the Defence Staff Department of National Defence	3	May 16, 1989
Professor Carl Jacobsen Professor of Political Science and Soviet Studies Carleton University	2	May 9, 1989
Mr. Phillip A. Karber Senior Vice President BDM Corporation McLean, Virginia, U.S.A.	2	May 9, 1989
Mr. Robert Poetschke Deputy Director (USSR) USSR and Eastern Europe Relations Division Department of External Affairs	1	May 2, 1989

Lieutenant-général John de Chastelain Vice-chef de l'État-major de la Défense Ministère de la Défense nationale	3	Le 16 mai 1989
Professeur Carl Jacobsen Professeur de sciences politiques et d'études soviétiques Université Carleton	2	Le 9 mai 1989
M. Phillip A. Karber Premier vice-président BDM Corporation McLean, Virginie, É.-U.	2	Le 9 mai 1989
M. Robert Poetschke Directeur adjoint (URSS) Direction des relations avec l'URSS et l'Europe de l'Est Ministère des Affaires extérieures	1	Le 2 mai 1989

Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-91

SENATE OF CANADA

Proceeding of the Special Committee of the Senate on

National Defence

Chairman:
The Honourable HENRY D. HICKS

INDEX

OF PROCEEDINGS

(Issues 1 to 4 inclusive)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1991

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité spécial du Sénat sur la

Défense nationale

Président:
L'honorable HENRY D. HICKS

INDEX

DES DÉLIBÉRATIONS

(Fascicules 1 à 4 inclusivement)

29374

Prepared by

Clare Breckenridge,

Information and Technical Services Branch,

LIBRARY OF PARLIAMENT

Compilé par

Clare Breckenridge,

Direction de l'information et des services techniques,

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Special Committee of the Senate on National Defence
2nd Session, 34th Parliament, 1989-91

INDEX

(Issues 1-4 inclusive)

Comité spécial du Sénat sur la Défense nationale
2e session, 34e législature, 1989-1991

INDEX

(Fascicules 1-4 inclusivement)

See following page for list of witnesses.

Voir sur page suivante liste de témoins