

CANADA. PARL. C. DES C.
COMITE SPECIAL DE LA
DEFENSE, 1964/65.
Procès-verbaux et
1964/65 témoignages.

~~DLA~~

Suppl. DATE

NAME - NOM

CANADA. PARL. C. des C. COMITE
SPECIAL DE LA DEFENSE.

J
103
H72
1964/65
D4
A4
Suppl.



CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

ÉTUDES SPÉCIALES

à l'intention du

COMITÉ SPÉCIAL

de la

CHAMBRE DES COMMUNES

concernant

les questions relatives à la

DÉFENSE

SUPPLÉMENT

1964-1965

22440-1



CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

ÉTUDES SPÉCIALES

de l'Ontario

COMITÉ SPÉCIAL

de la

CHAMBRE DES COMMUNES

conservant

les questions relatives à la

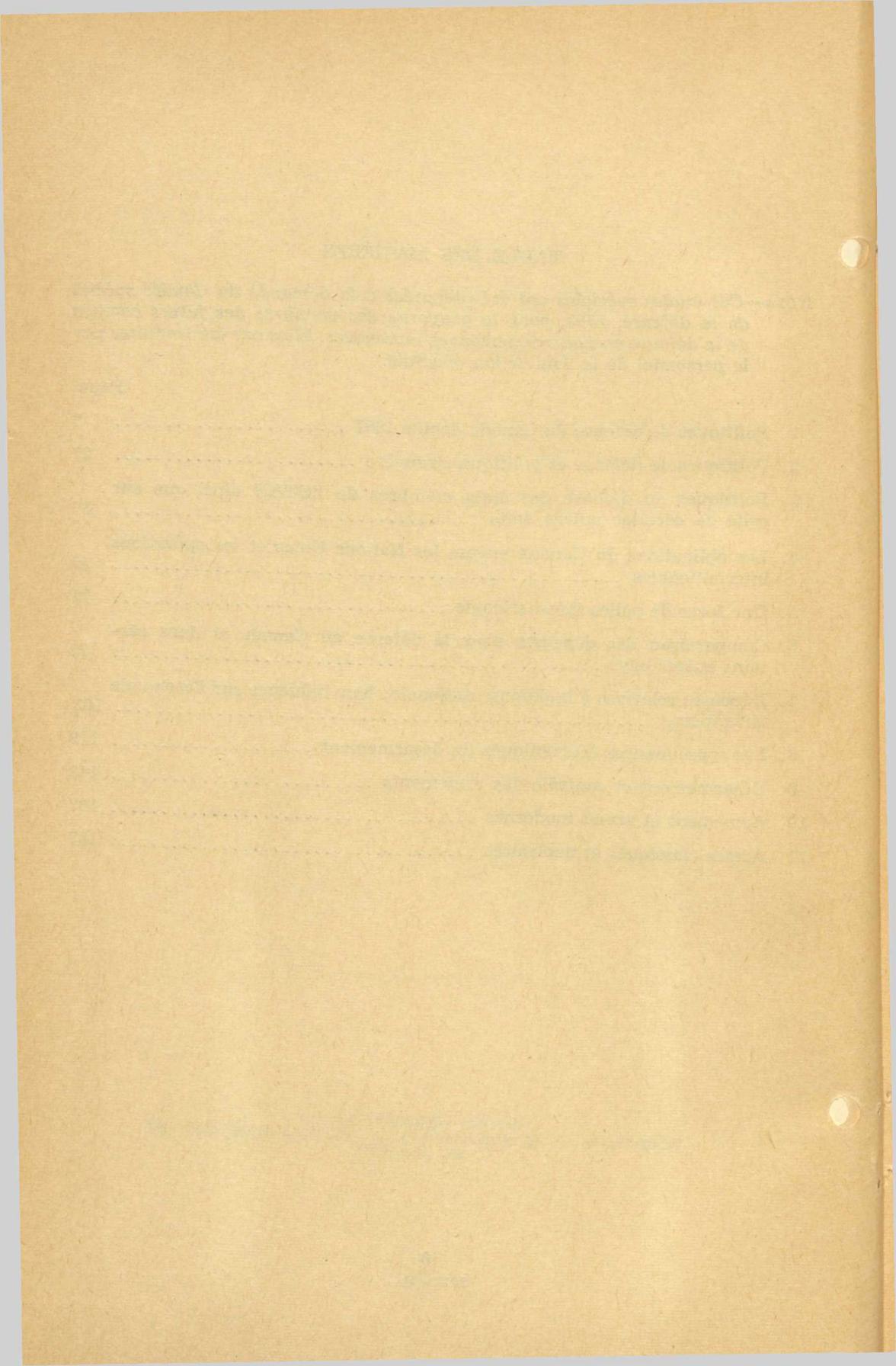
DÉFENSE

ROGER DUHAMEL, M.S.R.C.
IMPRIMEUR DE LA REINE ET CONTRÔLEUR DE LA PAPETERIE
OTTAWA, 1965

TABLE DES MATIÈRES

NOTA—*Ces études spéciales ont été préparées à la demande du Comité spécial de la défense, 1963, pour la gouverne des membres des futurs comités de la défense et d'autres personnes intéressées. Elles ont été traduites par le personnel de la Traduction générale.*

	PAGE
1. Politiques de défense du Canada depuis 1867	7
2. Politiques de défense et politique étrangère	27
3. Politiques de défense des états membres de l'OTAN ainsi que sur celle de certains autres états	37
4. Les obligations du Canada envers les Nations Unies et les opérations internationales	55
5. Une force de police internationale	71
6. Comparaison des dépenses pour la défense au Canada et dans certains autres pays	95
7. Dépenses relatives à la défense nationale: leur influence sur l'économie canadienne	103
8. Les conséquences économiques du désarmement	119
9. Désarmement et contrôle des armements	143
10. Armement et armes modernes	167
11. Armes classiques et nucléaires	187



POLITIQUES DE DÉFENSE DU CANADA DEPUIS 1867

PAR JAMES EAYRS

De la Confédération à la Grande Guerre

Si l'on admet que la nécessité est la mère de l'invention, on peut dire que la défense a présidé à la naissance de la Confédération. Macdonald, Cartier, Galt et les autres hommes politiques qui ont conçu et mené à bonne fin le projet du Dominion du Canada étaient avant tout préoccupés par la nécessité urgente de protéger les provinces de l'Amérique britannique du Nord contre une invasion armée de la part des États-Unis convaincus qu'ils étaient que la meilleure façon d'y arriver serait de réunir les provinces grâce à un pacte fédératif.

La défense du Canada était au début entre les mains du Gouvernement de Westminster et entre celles de plus de 15,000 soldats et officiers de l'Armée britannique en garnison au Canada. L'observateur d'aujourd'hui ayant sans cesse sous les yeux le spectacle de nations nouvellement indépendantes qui essaient, avec plus ou moins de succès, de se débarrasser des soldats de leurs anciens dirigeants, peut conclure que le Gouvernement canadien, dans les années qui suivirent immédiatement l'établissement de la Confédération, visait avant tout à expulser de son territoire l'Armée britannique. Il ferait fausse route. Ce fut le Gouvernement britannique qui, sollicité à cette époque comme aujourd'hui par ses nombreux engagements sur le continent européen et à la périphérie de l'Empire, voulut rappeler ses troupes. Le Gouvernement du Canada s'opposait à leur départ de façon tout aussi résolue. «Il faudra un siècle, écrivait Macdonald en 1869, avant que nous soyons assez puissants pour nous passer d'aide». Même si la chose devait se révéler exacte, le Gouvernement britannique n'avait aucunement l'intention d'attendre un siècle ou même le vingtième d'un siècle. A la fin de 1871, il n'y avait des garnisons britanniques qu'à Halifax et Esquimalt; et elles furent rappelées en 1905.

La Défense du Canada fut confiée à la Milice canadienne. La Milice demeura toutefois sous le commandement d'un officier britannique. On créa en 1874 le poste d'officier général commandant, susceptible d'être occupé par un officier «détenant le grade de colonel ou un grade supérieur dans l'Armée régulière de Sa Majesté». Bien que le Gouvernement canadien ait pu, en principe, exercer une certaine influence sur le choix de l'officier, il dut se contenter en pratique d'accepter celui que le ministère de la Guerre avait décidé de lui envoyer. Cette façon de procéder avait pour but d'apporter des lumières extérieures sur les problèmes de stratégie visant à défendre le Canada contre les États-Unis et, avant tout, de garder la question de la défense hors du champ des affaires de politique intérieure. La raison d'être de ce régime le conduisit finalement à sa chute. Deux officiers généraux commandants, le major-général E. T. H. Hutton (1898-1900) et le major-général comte de Dundonald (1902-1904), furent destitués par le Gouvernement Laurier pour avoir pris leurs fonctions militaires trop au sérieux. Les affaires militaires furent, par la suite, confiées à un Conseil de la Milice composé du ministre de la Milice et de la Défense, du sous-ministre et du titulaire du poste de chef de l'état-major général nouvellement créé et de ses principaux officiers d'état-major. On avait ainsi fait valoir le principe de la suprématie civile bien que ce fut aux dépens de l'efficacité militaire.

Au cours de cette période (1867-1914), le Gouvernement canadien eut recours à l'usage ou à la menace de la force armée en quatre circonstances. A deux reprises, lors de l'envoi à la rivière Rouge en 1870 de troupes de volontaires se chiffrant à presque 1,000 hommes et, lors de l'envoi en 1885, dans les territoires du Nord-Ouest, d'un corps expéditionnaire comprenant presque 8,000 hommes, il s'agissait de mâter des révoltes contre l'autorité civile établie. Une autre occasion fut l'envoi, en 1898, du Corps expéditionnaire du Yukon, composé de quelque 200 volontaires, en vue de démontrer la puissance militaire du Canada de façon à prévenir les incursions des Américains en provenance de l'Alaska. La quatrième opération fut l'envoi de troupes pour le service impérial en Afrique australe de 1899 à 1900. Au départ, Laurier n'était pas sympathique aux motifs qui opposaient la Grande-Bretagne aux Boers; il n'était pas plus en faveur de l'envoi de troupes canadiennes à Cape Town que Macdonald ne l'était quinze ans auparavant lorsqu'il fut question de les envoyer dans la région du Nil «afin de sortir Gladstone & Co. du pétrin». Mais les pressions de la part des Canadiens de langue anglaise qui réclamaient qu'on fit quelque chose pour venir en aide à l'Empire se firent trop impérieuses. Comme son Cabinet était divisé et que le pays l'était presque autant, la ligne de conduite de Laurier lui fut dictée par le souci d'éviter avant tout une plus grande désunion. Il consentit à envoyer une troupe de volontaires ne dépassant pas 1,000 hommes et à payer les frais de transport pour l'aller et le retour du voyage en Afrique australe. L'envoi de cette force s'étant effectué sans incident, un second contingent fut envoyé par la suite, de même que l'armée levée par Lord Strathcona, haut commissaire à Londres, dont elle portait le nom. En 1898, la première d'une série de lois sur la marine votées par le Reichstag déclencha la *Flottenpolitik*, ou rivalité navale entre l'Allemagne et la Grande-Bretagne à laquelle mit finalement fin la bataille du Jutland. L'Amirauté sollicita l'aide des Dominions avec plus ou moins de succès. L'Australie et la Nouvelle-Zélande, faisait leur la cause britannique, répondirent à l'appel par le versement de sommes d'argent destinées à l'achat de dreadnoughts pour la Marine royale. Comme lors de la guerre des Boers, le pays était divisé et le Gouvernement du Canada fut obligé d'user d'équivoque. Laurier était d'avis que, contrairement à ce qu'il croyait être une information déformée à dessein par les militaires afin d'influencer le peuple britannique, aucun état d'urgence ne justifiait une telle déviation aux principes d'un gouvernement responsable. S'il y avait lieu d'effectuer des préparatifs navals, ce serait en créant une Marine canadienne et non en contribuant à une Grande flotte impériale. En novembre 1909, le Parlement fut saisi d'un projet de loi sur la marine dans lequel était mentionnée une telle ligne de conduite; celui-ci fut adopté l'année suivante en dépit de l'opposition acharnée du parti conservateur dirigé par Borden. Le Gouvernement Laurier fut défait au cours de l'élection générale de 1911 avant même qu'aucune des dispositions contenues dans cette loi ne fût appliquée. Borden jeta immédiatement les bases d'une nouvelle politique de défense navale, fondée sur le principe d'un apport urgent. Il sollicita du Parlement l'autorisation d'affecter \$35,000,000 à l'achat de trois dreadnoughts supplémentaires pour la Marine royale dont le ministre de la Marine, Winston Churchill, lui avait assuré la nécessité vitale pour la protection de l'Empire. Le Sénat canadien, à majorité libérale, refusa d'adopter le projet de loi. Au moment de la déclaration de la guerre, en août 1914, le Canada ne possédait pratiquement aucune marine nationale et il n'avait fourni aucun apport à la défense de l'Empire.

La Grande Guerre

Comme à peu près partout ailleurs, la guerre mondiale n'avait aucunement été prévue par le Canada. Mais comme la tâche des experts militaires consiste justement à tenter de prévoir l'impossible, on avait considéré la question de la mobilisation générale et de l'envoi d'un corps expéditionnaire canadien en

service outre-mer, au cas où se déclencherait un conflit européen auquel serait mêlée la Grande-Bretagne. Ces plans furent malheureusement négligés ou laissés de côté par le ministre de la Milice du cabinet Borden, Sir Sam Hughes, et ce fut, à la fois en dépit de ses improvisations empressées et précipitées et grâce à elle, que le premier contingent canadien de 33,000 hommes (et 7,000 chevaux) arriva à Plymouth Hoe au milieu d'octobre. Celui-ci fut suivi, au cours des quatre années qui suivirent, près de 400,000 hommes. Plus de 60,000 furent tués et parmi les survivants, il y en eut sûrement qui, mutilés physiquement et moralement, eussent préféré mourir.

Si on avait pu prévoir un si grand sacrifice, il y aurait probablement eu des délibérations plus attentives quant aux raisons militant pour ou contre la participation du Canada à la guerre, nonobstant la doctrine de l'indivisibilité de la Couronne. En réalité, il n'y eut aucune délibération. Les deux partis et les deux races—Canadiens et *Canadians*, acceptèrent sans discuter que le fait pour la Grande-Bretagne d'être en état de guerre constituait un «casus belli» suffisant pour le Dominion. «Nous prenons aujourd'hui conscience, déclara Laurier le 4 août, que la Grande-Bretagne est en guerre et que le Canada l'est aussi.»

Ce fut sans hésitation, également, que l'on plaça les troupes canadiennes sous le commandement britannique ou anglo-français. Mais lorsque le sang commença à couler en Europe, il devint évident que cette confiance avait été tragiquement trompée. L'officier principal du Canada outre-mer rapporte que, lorsqu'il s'éleva contre le fait que les Canadiens fussent envoyés au front lors de l'attaque sur Givenchy sans préparation suffisante et sitôt après l'épreuve d'Ypres, «on lui donna sur les doigts», comme il l'écrit. Dans un mémoire daté de janvier 1916, le ministère de la Justice fit sienne l'opinion selon laquelle le Gouvernement du Canada est aussi responsable des Canadiens qui font partie du corps expéditionnaire d'outre-mer que de ceux qui servent dans la milice nationale et il servit de base à la création, plus tard au cours de la même année d'un ministère de l'Armée canadienne d'outre-mer au Royaume-Uni. Mais en dernière analyse, le sort des Canadiens au front dépendait des officiers qui, jouissant d'un prestige et d'une ancienneté suffisantes, imposaient leur volonté au commandement supérieur. Arthur Currie fit son possible.

Il était en réalité plus facile d'exercer une influence sur la haute stratégie. Lloyd George, qui était lui-même en lutte continue avec ses généraux, accueillit les premiers ministres des Dominions, tel Borden, comme ses alliés. Grâce à sa position solide, quoique exceptionnelle, en tant que membre du Cabinet de la guerre de l'Empire britannique, le premier ministre canadien put élaborer la politique des Alliés concernant la direction générale de la guerre et les éléments de la paix prochaine, ce qui fut d'une portée beaucoup plus grande.

Aucune décision relative à la contribution du Canada à la guerre n'eut de répercussions aussi grandes que celle qui fut prise par sir Robert Borden le 1^{er} janvier 1916, par laquelle il s'engageait à doubler les effectifs autorisés de soldats. Cette promesse de mobiliser 500,000 Canadiens, faite par le premier ministre de sa propre initiative seulement et après vraisemblablement très peu de réflexion, conduisit directement à la crise de la conscription de 1917. Au mois de mai de la même année, Borden revint d'Europe persuadé, comme il le déclara à la Chambre des communes, «que le recrutement par engagements volontaires ne donnerait plus aucun résultat appréciable». Le projet de loi sur le service militaire divisa les rangs des partis lorsqu'il fut soumis au Parlement: les conservateurs de langue française votèrent contre et les libéraux de langue anglaise votèrent en faveur. Borden forma avec ces derniers un gouvernement de coalition qui, grâce à des manœuvres électorales exceptionnelles, que certains ont qualifiées d'injustifiables, revint au pouvoir lors de l'élection générale de 1917. L'archevêque de Québec écrivit en vain à Borden afin d'essayer de le dissuader d'imposer la conscription dans la province: agir

ainsi, ce serait précipiter une «guerre raciale et religieuse». Cet avertissement était opportun et juste. Les désordres qui s'ensuivirent n'auraient probablement pas été si violents ni si étendus si le régime de conscription avait été imposé avec tact et délicatesse, mais l'affaire ayant été mené maladroitement les désordres jetèrent une ombre qui assombrit les affaires militaires du Dominion pour des années à venir.

De la Grande Guerre à la Grande Dépression

En 1919, les Canadiens quittèrent l'Europe en laissant leurs morts derrière eux. Aussi insensé que cela puisse sembler à ceux d'une génération subséquente, entraînés comme l'ont été leurs pères dans le «tourbillon du militarisme», la politique d'isolement du Canada fut la réponse naturelle aux quatre années d'épreuves endurées sur le front occidental. La Grande Guerre changea la carte du monde, mais l'échelle et la projection en demeurèrent les mêmes. Le monde était toujours aussi vaste. Il était devenu sûr, évidemment pas pour la démocratie (on peut dire que, même en 1919, cette ambition n'avait pas encore été réalisée) mais pour les Canadiens, de toute façon. Ces heureux élus habitaient, selon les termes mêmes de leurs délégués à la Société des Nations, «une maison à l'épreuve du feu, éloignée des matières inflammables».

Dans un tel monde, dans une telle maison, les préparatifs militaires ne pouvaient pas faire autrement que de tomber en défaveur et la politique de défense, d'être négligée. D'où pourrait venir la menace contre laquelle de tels préparatifs seraient nécessaires? Où était l'ennemi contre lequel devrait être dirigée la politique de défense? En 1920, au cours d'un débat sur le budget de l'armée, le chef de l'opposition déclara: «Le monde n'est pas menacé». «Le ministre affirme que ces dépenses sont nécessaires à la défense du Canada, mais défense contre qui? Il n'existe aucune réponse.» Les conseillers du ministre connaissaient en fait la réponse: ils considéraient que l'ennemi, c'était les États-Unis et ceux-ci figuraient comme tels dans leurs plans de stratégie. Mais ils ne prirent pas la peine, ou n'osèrent pas faire connaître cette supposition aux hommes politiques.

Ni les Conservateurs, ni les Libéraux et, sur ce point, pas même la majorité des Progressistes, ne voulaient supprimer entièrement les forces armées. On voulait qu'elles fussent efficaces et peu coûteuses, mais pas nécessairement dans cet ordre de priorité. Dans le climat qui prévalait à cette époque, l'armée, c'est-à-dire la milice de volontaires et la force permanente, ne pouvait faire autrement que de se trouver dans un état lamentable et c'est ce qui arriva. Au cours des années 1920, les crédits votés pour son entretien par les Gouvernements successifs diminuèrent de plus en plus. C'est à peine si on lui fournit du nouveau matériel et quant à l'entraînement des réserves, c'était une farce. Sauf pour prêter occasionnellement main forte à l'autorité civile, quel besoin avait le Canada d'une armée? Et il s'en trouvait même pour douter de sa nécessité même à cette fin. Je déclare au gouvernement: Faites confiance au peuple!» s'écria un jour un député progressiste qui s'en prenait à une proposition visant à modifier la loi de la milice afin d'obtenir l'autorisation de porter l'effectif de la Force permanente de 5,000 à 10,000 hommes. «Le cœur du peuple canadien est aussi sain que notre bon blé, catégorie n° 1, du Manitoba.»

La Marine connut au début un meilleur sort. Comme on l'a fait remarquer, le Canada ne possédait pratiquement aucune marine au début de la guerre mais lorsque celle-ci se termina, la situation sous ce rapport s'était grandement améliorée. En 1919, le Gouvernement Borden invita Lord Jellicoe à venir le conseiller relativement à une politique de défense navale à longue échéance, mais même les plus modestes de ses suggestions furent jugées trop coûteuses.

Lorsque le ministre de la Marine, sûr de son fait, soumit à son parti un programme d'accommodement pour une somme de 5 millions de dollars, les membres du caucus le firent taire en poussant des huées. En l'occurrence, le Gouvernement opta pour deux destroyers et un croiseur qui furent mis en service par la Marine royale du Canada en décembre 1920. Cette flotte modeste fut même jugée excessive par le Gouvernement libéral porté au pouvoir l'année suivante et l'un des premiers gestes posés par Mackenzie King en matière de politique nationale fut d'avertir la Marine qu'elle devrait se débrouiller avec un million et demi par année. Cette somme ne pouvait suffire à entretenir une force navale et, durant les dix années qui suivirent, la Marine fut en réalité réduite à un effectif de défense côtière. Seule la Ligue de la Marine s'éleva contre cet état de chose.

En novembre 1918, le Canada ne disposait d'aucune armée de l'air mais il possédait des aviateurs; le chiffre officiel d'environ 23,000 hommes est de beaucoup plus inférieur au nombre de Canadiens qui servirent dans le Corps d'aviation royale et le Service royal d'aéronavale. Les aviateurs canadiens étaient beaucoup plus favorisés en tant que force d'après-guerre permanente que les deux services déjà existants. La Marine royale du Canada était désavantagée par suite du rôle modeste qu'elle avait joué durant la guerre, par les dépenses en immobilisations élevées nécessitées par le maintien d'une flotte maritime, par la menace que constituaient, pour l'autonomie canadienne, les doctrines stratégiques mises de l'avant par le ministère de la Marine et avant tout, par la scission qu'engendra la politique de défense navale au sein de l'opinion publique. L'avenir de l'Armée était douteux par suite de la détermination de la majorité de ceux qui en avait partie de jeter un voile sur l'épreuve dont ils venaient à peine de sortir, et, à l'avenir, d'avoir affaire le moins possible à la vie militaire. Mais pour ceux qui avaient combattu dans l'armée aérienne et qui avaient survécu, l'aviation offrait un brillant avenir dans une nouvelle et passionnante carrière d'après-guerre. L'aviation militaire semblait pouvoir s'adapter beaucoup plus facilement que les autres carrières militaires au service en temps de paix, surtout au Canada où l'exploration, la prospection, la lutte contre les incendies, le transport des marchandises et des passagers, ne représentent que les usages les plus évidents auxquels peuvent servir les forces aériennes d'une nation en temps de paix. On constitua en juin 1919 un conseil de l'air chargé d'élaborer et d'appliquer la politique de défense aérienne du Dominion; en février 1920, ce dernier proposa la création d'un Corps d'aviation canadien dont les membres recevraient un entraînement militaire tout en accomplissant «des fonctions civiles utiles». L'utilisation de l'épithète «royale» ayant été autorisée, l'Aviation royale du Canada fut créée en 1923. Mais l'éclat qui entourait la naissance de ce nouveau service ne lui permit pas d'échapper à la disette dont souffrait tous les secteurs de l'activité militaire du Canada durant les années 1920.

Le décision prise en 1922 et visant à remplacer les deux ministères gouvernementaux qui avaient jusque là la charge de la défense (Milice et Défense, et Marine) par un seul ministère de la Défense nationale fut approuvée à l'unanimité. Mais l'efficacité administrative que l'on attendait du nouveau ministère fut entravée par une question de rivalité interne, particulièrement entre l'ancien chef de l'état-major général qui, sous le nouveau régime, devenait chef de l'état-major au ministère de la Défense nationale, et le directeur de la marine. Le dernier officier, savoir le commodore Hose (présentement contre-amiral, retraité) ne s'accommoda pas du principe d'hégémonie militaire en matière de défense navale et travailla avec acharnement à le démolir, de sorte qu'en mai 1927, le poste de chef de l'état-major au ministère de la Défense nationale fut supprimé par un décret du conseil qui rétablissait du même coup celui de chef de l'état-major général; un autre décret du conseil modifia, l'année

suiuante, le titre de directeur de la marine qui devint chef d'état-major de la flotte, faisant ainsi ressortir que les principaux conseillers du Gouvernement en matière de défense militaire et navale jouissaient d'un même rang. L'A.R.C. demeura sous juridiction militaire jusqu'en 1938, année au cours de laquelle elle obtint son autonomie et s'acquitta les services d'un chef d'état-major de l'aéronautique militaire.

A l'exception de l'usage de petits détachements pour prêter main-forte à l'autorité civile, le Gouvernement n'utilisa pas ses forces armées aux fins d'opérations militaires durant tout la période qui sépara l'Armistice de la Seconde Guerre mondiale. Il fut appelé à le faire en une seule circonstance, à savoir lorsque le Gouvernement britannique (c'est-à-dire Lloyd George et Winston Churchill) demanda, dans un appel demeuré célèbre, aux Dominions de fournir des troupes afin d'aider à lutter contre l'armée de Mustapha Kemal à Chanak. En dépit de l'opinion du chef de l'opposition, Arthur Meighen, qui était d'avis que le Canada aurait dû répondre à cet appel par « Nous sommes prêts, nous sommes à vos côtés », le Gouvernement libéral, appuyé des 65 Progressistes, n'était ni en mesure ni désireux de répondre à l'appel.

Les Canadiens, c'est un fait reconnu, forment un peuple non militaire. Cela étant, il est normal que les principales tâches accomplies par l'armée canadienne durant les années qui ont séparé les deux guerres mondiales fussent de nature non militaire. Le ministère de la Défense nationale mit au point et administra, durant toute la durée de la dépression, des camps de secours aux sans-travail dans lesquels pouvaient être admis et aidés tous les hommes valides, célibataires, sans foyer et sans travail, à qui on permettait d'accomplir un travail utile. Le plan fut conçu en grande partie par le chef de l'état-major à cette époque, le major général (maintenant général, retraité) A. G. L. McNaughton, auquel il dut son succès. A propos de ces camps, il subsiste encore aujourd'hui une idée fautive qu'il convient de corriger. On dit que ces camps, administrés par le ministère de la Défense nationale, fonctionnaient sur une base strictement militaire et que les pensionnaires étaient soumis à la discipline militaire. Ceci n'est pas exact. En réalité, le ministère qui était au courant de la publicité défavorable qui leur était faite, se garda bien de créer une atmosphère militaire. Mais ces camps devinrent le symbole de tout ce qu'on considérait comme odieux dans le Gouvernement Bennett et ils furent violemment attaqués. L'image qu'on se faisait de l'armée canadienne, qui n'était pas ce qu'elle aurait dû être, se détériora davantage par suite de son association avec une entreprise qui se voulait humanitaire. Au cours de sa campagne qui précéda l'élection générale de 1935, Mackenzie King promit d'abolir ces camps s'il était réélu; ce qui fut fait.

L'avènement des dictateurs et l'acheminement vers la guerre

A quelques exceptions près, notamment J. W. Dafoe de Winnipeg, les Canadiens, qu'il s'agisse d'hommes publics ou de simples citoyens, ne réussirent pas à découvrir le vrai visage de l'Italie faciste et de l'Allemagne nazie avant qu'il ne fût trop tard. On considérait que le totalitarisme n'était qu'une aggravation du malaise dont souffrait traditionnellement l'Europe; on ne douta pratiquement pas un seul instant qu'il puisse s'agir d'un phénomène propre au vingtième siècle et causé par la tension et le sentiment d'insécurité dont souffre l'homme du vingtième siècle. L'avènement du facisme ne constituait pas une nouvelle menace pour laquelle les anciennes réponses ne pourraient plus suffire mais n'était que le retour des intrigues, des rivalités et des nationalismes qui avaient constitué le fond de la diplomatie européenne d'avant-guerre. Par conséquent, elle n'exigeait aucune explication spéciale, ne créait aucun problème nouveau et ne nécessitait aucune mesure de précaution exceptionnelle.

A cette fausse interprétation s'est jointe une méfiance profonde de la seule méthode qui aurait peut-être pu, quand on y jette un coup d'œil rétrospectif, détourner les dictateurs de leurs agressions les plus irréflechies. La sécurité collective c'est-à-dire la mise en commun par les gouvernements de leurs pouvoirs de faire la guerre armée et économique—fut réprouvée par chaque administration canadienne au cours de la période de l'entre-deux-guerres, mais elle répugnait notamment à l'administration à laquelle Mackenzie King présidait. Il se méfiait en outre de l'organisation qui aurait peut-être pu assurer la sécurité collective. Il la désigna comme «un ministère international de la guerre» et fut toujours convaincu, comme il le fit remarquer à Churchill en mai 1944, que s'il n'y avait pas eu de Société des Nations, il n'y aurait pas eu de guerre entre les nations.

Dans les circonstances, il était inévitable que le gouvernement du Canada se montrât peu enthousiaste à l'égard de la tentative de sanctions économiques contre Mussolini quand ses troupes envahirent l'Éthiopie. «Nul intérêt en Éthiopie, de quelque nature qu'il soit, ne vaut le sacrifice de la vie d'un seul citoyen canadien». Ainsi s'exprimait Ernest Lapointe dans un discours prononcé à Québec en 1935, alors que Mackenzie King, par sa présence à ses côtés, lui donnait son approbation. Quand, six semaines plus tard, le représentant du Canada à Genève proposa, de son propre chef, que l'on étende les sanctions au pétrole (produit sur lequel les troupes de Mussolini comptaient grandement) son gouvernement, indigné, désavoua ses propos. Si le gouvernement n'avait pas agi ainsi, «l'Europe entière se serait peut-être embrasée», déclara le premier ministre à la Chambre des communes au début de 1936.

A l'été 1937, Mackenzie King se rendit en Allemagne voir Hitler. La confrontation des deux hommes ne fut pas utile sous tous les rapports. Il est vrai que le premier ministre du Canada ne manqua pas de saisir l'occasion de faire ressortir à Berlin ce qu'il avait cru bon de taire à Londres, c'est-à-dire que, «dans le cas d'une guerre d'agression, rien au monde n'empêcherait le peuple canadien d'être aux côtés de la Grande-Bretagne». Néanmoins, le pouvoir hypnotiseur d'Hitler sur les visiteurs impressionnables était si grand que le premier ministre du Canada revint de l'Allemagne nazie plus que jamais convaincu de l'impossibilité d'une guerre due à son agression. «De ceci, je suis convaincu, dit-il au peuple canadien: ni le gouvernement ni les peuples d'aucun des pays que j'ai visités ne désirent la guerre, ni n'envisagent la possibilité d'une guerre entre eux si ce n'est pour admettre qu'elle ne peut qu'aboutir au suicide et à la destruction de la civilisation européenne elle-même.» Le fait que la destruction de la civilisation européenne était précisément l'objectif de l'homme avec qui il s'était entretenu si récemment à la chancellerie du Reich, était une possibilité qui, vraisemblablement, n'aurait pu traverser l'esprit du premier ministre du Canada; car, ainsi qu'on a dit de lui quelque part, «M. King ne put jamais tout à fait admettre, au cours de ses études de l'économie à Toronto et à Harvard, le fait que des animaux carnivores dominant notre civilisation.»

Le gouvernement, se fondant sur de telles hypothèses et évaluations, a donné forme à sa politique extérieure et à celle de la défense dans le contexte qui devait mener à la guerre. Dans le domaine des affaires extérieures, on adopta une politique d'apaisement, et d'encouragement à l'apaisement. (Le mot n'avait pas encore le sens odieux qu'on lui prête aujourd'hui.) Dans le domaine de la défense, on adopta une politique prudente de réarmement. On pourrait penser qu'il est remarquable que le Gouvernement ait même envisagé de procéder au réarmement en raison du climat de l'opinion canadienne, et des connaissances particulières du monde extérieur grâce auxquelles s'élabore la politique extérieure. Sans doute en fut-il ainsi. Il ne faut toutefois pas

oublier que l'on avait laissé se détériorer, jusqu'à un point de quasi-décrépitude, les établissements de la défense, à la suite, d'une part, de la négligence manifestée au cours de la décennie de 1920 et, d'autre part, du drainage des années de crise. Le dernier geste du général McNaughton, en sa qualité de chef d'état-major général, fut de rédiger un long mémoire pour avertir solennellement le premier ministre que «la situation... en ce qui concerne le matériel et les munitions est telle qu'il ne faut l'envisager qu'avec la plus vive inquiétude». Le gouvernement de Mackenzie King, qui avait hérité de l'avertissement de McNaughton des mains de l'administration Bennett, était disposé à abonder dans ce sens. Les dépenses au poste de la défense passèrent de \$22,305,299 en 1934-1935, à \$27,378,541 en 1935-1936, et à \$34,799,192, en 1938-1939. Le matériel et l'entraînement furent améliorés en conséquence.

Cependant, ce que l'on fit demeura bien en deçà de ce qui aurait pu être fait et de ce qui, on peut en discuter après coup, aurait dû être fait. La méfiance soutenue du premier ministre envers la «domination de Downing Street» contrecarra les préparatifs de défense qui impliquaient la coopération avec le Royaume-Uni. Le gouvernement canadien repoussa les tentatives des autorités britanniques qui visaient à dresser les plans pour la production et les approvisionnements de défense avant que n'éclatât la guerre; en 1938, le ministre de l'Air recommanda que les pilotes et les équipages de la R.A.F. soient entraînés au Canada: sa proposition fut également rejetée.

La Seconde Guerre mondiale

Le Canada entra dans la Seconde Guerre mondiale une semaine après la déclaration de guerre par le Royaume-Uni, à l'encontre de son entrée automatique dans le conflit vingt-cinq ans plus tôt. Le délai fut utile en permettant au premier ministre de respecter sa promesse que «le Parlement déciderait» si le Canada entrerait ou non en guerre, en soulignant le droit du Dominion à la neutralité (non pas que la tendance neutraliste fût forte), et, avantage très important, en permettant de faire passer la frontière en toute hâte à un certain matériel de guerre provenant des États-Unis avant qu'on ne puisse invoquer de restrictions aux termes des lois sur la neutralité.

Autre contraste, dès le début de la Seconde Guerre mondiale, la question de la conscription surgit, comme une épée de Damoclès. La première déclaration importante de Mackenzie King, en temps de guerre, sur la politique du gouvernement visait à donner l'assurance au peuple que «le gouvernement actuel estime que la conscription d'hommes pour service outre-mer ne sera pas une mesure nécessaire ni utile. L'administration actuelle ne proposera pas une telle mesure». En avril 1942, le gouvernement eut recours à une mesure inhabituelle et demanda à l'électorat, par la voie d'un plébiscite national, de le relever de son engagement; la réponse affirmative lui donna le mandat voulu, mais, comme Mackenzie King le nota dans son journal: «les résultats du Québec furent très décourageants» dans la mesure où le Canada français se prononça sans équivoque contre la proposition qu'on lui avait soumise. Le premier ministre en conclut «qu'afin de sauvegarder l'unité du Canada, nous aurons à faire tout en notre pouvoir pour ne pas atteindre le point où la nécessité de la conscription pour outre-mer se présenterait».

Cette considération, plus que toute autre, porta le gouvernement à examiner, plus minutieusement peut-être que tout autre allié, la portée militaire et politique des opérations auxquelles on demandait aux troupes canadiennes de participer. A la différence de la Première Guerre mondiale, dans laquelle on avait ordonné aux Canadiens de s'engager au combat contre le jugement avisé des officiers supérieurs canadiens, au cours de la Seconde Guerre on en arriva à une méthode continue de consultation politique qui se mettait en œuvre avant que des unités de l'Armée canadienne puissent participer

à des opérations militaires. Le ministère de la Guerre (ou l'autorité britannique ou alliée appropriée) devait consulter l'officier général commandant l'Armée canadienne outre-mer; l'officier était libre d'agir dans le cas de questions mineures de nature temporaire, mais s'il avait le moindre doute, on s'attendait qu'il consultât le gouvernement du Canada à Ottawa. Cette façon de procéder se heurta, dans le cas des projets militaires en cause, à la nécessité du secret le plus absolu qui devait les entourer, mais elle prévalut néanmoins.

Par la suite, il devint impossible au gouvernement de s'abstenir de conscrire des hommes pour service outre-mer. Le 23 novembre 1944, on approuva un décret du Conseil autorisant la mobilisation immédiate de 16,000 hommes en vertu de la Loi sur la mobilisation des ressources nationales; de ce nombre, 12,000 furent envoyés outre-mer, 10,000 atteignirent l'Europe, 2,500 allèrent au feu. Comme résultats de cette décision, il y eut démission de deux ministres du cabinet (Ralston, parce qu'il croyait que la portée de la proposition n'était pas assez considérable; Power, parce qu'il croyait qu'elle l'était trop). Pour sa part, le haut commandement de l'Armée commença à exercer des pressions sur le Gouvernement. Ces événements dramatiques devaient influencer sur les relations entre les fonctionnaires civils et militaires bien longtemps après la capitulation des Allemands le 5 mai 1945.

Le ministère impérial de la Guerre, qui fournit aux dominions une voix dans la haute direction de la guerre au cours de la Grande Guerre, ne fut pas remis sur pied au cours de la Seconde Guerre mondiale. On peut attribuer en grande partie le fait qu'il soit demeuré inactif, en dépit des efforts que les Australiens et d'autres tentèrent à l'occasion pour le faire revivre, au refus du premier ministre du Canada d'y participer. Mackenzie King était convaincu, ainsi qu'il le fit remarquer tant à Ottawa qu'à Londres en 1941, que le système de consultation qui existait déjà, fondé notamment sur un échange toujours croissant de câblogrammes entre les premiers ministres du Commonwealth britannique, était préférable à toute rencontre des premiers ministres en temps de guerre, à Londres, où ils perdraient contact avec leurs collègues du Cabinet et leurs électeurs (et ou, aurait-il peut-être pu ajouter, ils auraient été trop exposés à l'habileté de la bureaucratie britannique). Mackenzie King avait une autre raison de refuser de devenir membre d'un ministère impérial de la Guerre: il avait le sentiment qu'il était beaucoup plus important de demeurer en Amérique du Nord afin d'entretenir des rapports étroits avec le président des États-Unis. C'est son amitié pour Roosevelt qui provoqua la confrontation historique d'Ogdensburg (N.-Y.), de laquelle est née la Commission permanente canado-américaine de défense et le non moins important accord de Hyde Park d'avril 1941 qui eut pour conséquence l'élimination de la frontière entre le Canada et les États-Unis aux fins de production de défense.

Mais après l'entrée en guerre des États-Unis, et après que Churchill et Roosevelt eurent commencé à entretenir leurs propres relations, la position privilégiée du Canada au sein des conseils de guerre des alliés se détériora tout naturellement. Aussi inévitable qu'apparaisse la détérioration avec le recul des années, le premier ministre du Canada ne s'en réjouit pas; son journal et sa correspondance abondent en expressions qui traduisent son mécontentement à la suite de l'exclusion du Canada de telle réunion ou de telle conférence ou parce que les personnalités éminentes ne consultaient pas le Canada autant que, selon lui, elles auraient dû le faire. Une grande partie—peut-être trop grande—des forces diplomatiques du Canada fut, à cette époque (1943-1945), consacrée à des tentatives pour parvenir à faire reconnaître, de la façon que le gouvernement jugeait appropriée, l'effort de guerre du Canada et, ce qui

était encore plus important, ces tentatives tendaient à atteindre la représentation, que le gouvernement jugeait appropriée, au sein des divers organismes créés pour élaborer la stratégie de guerre et de dresser des plans en vue de l'après-guerre.

Au cours de la guerre, les rouages des organismes du Dominion subirent une métamorphose importante. La canalisation de l'autorité entre les mains d'un seul ministre de la Défense nationale, responsable des trois services, s'avéra bientôt, sous les pressions exercées par la guerre, trop lourde pour reposer sur les épaules d'un seul homme, en particulier après que la mise en œuvre du Plan d'entraînement aérien du Commonwealth fut ajoutée à la charge. Par conséquent, on créa en 1940 de nouveaux ministères: un ministère de la Défense nationale pour l'Aviation, un ministère de la Défense nationale pour les Affaires navales et un ministère associé de la Défense nationale, de même qu'un nouveau ministère des Munitions et Approvisionnements que présida M. C. D. Howe pendant la guerre. Les ministres en cause, ainsi que le premier ministre et le ministre des Finances, formaient (à l'occasion avec d'autres) le personnel du Comité de guerre du cabinet, groupe composé de personnalités importantes qui devint à peu de choses près l'organe véritable qui dictait la marche à suivre et régissait l'effort de guerre du Canada. Au nombre des innovations de la machinerie de guerre, et non la moins importante, fut l'adoption de certains façons de procéder (comme l'inscription et la mise en circulation des procès-verbaux des réunions du Cabinet) destinées à accélérer les travaux du Cabinet.

Les législatures tirent rarement profit des guerres et au cours de la Seconde Guerre mondiale l'influence du Parlement canadien sur la politique s'atténua comme jamais auparavant. Il ne pouvait sans doute pas se soustraire à un certain affaiblissement de son influence, mais le prestige du Parlement fut inutilement atteint à cause de la propension du gouvernement aux décrets du Conseil. Au Royaume-Uni, on blâma Churchill de traiter Westminster trop cavalièrement et il s'avisa de tenir des réunions à huis clos en vue notamment de faire taire les critiques. On employa une fois cet expédient d'une réunion à huis clos à la Chambre des communes, à Ottawa (le 24 février 1942); de l'avis du premier ministre, ce ne fut pas un franc succès. «On sembla», écrit-il plus tard, «se rallier en général à l'opinion qu'il était préférable de ne pas éveiller outre mesure les craintes du public en convoquant une autre réunion à huis clos». Les séances publiques laissaient encore beaucoup à désirer. M. C. G. Power membre du Comité de guerre du cabinet, rappela dans les années qui suivirent, que «les députés étaient mis au courant des décisions à la Chambre, dans bien des cas longtemps après qu'on leur avait donné suite. S'ils s'y opposaient, on leur disait que l'on était en guerre».

Élaboration de projets pour l'après-guerre

Mackenzie King fit peu pour encourager les discussions publiques sur les différents genres de politiques et d'institutions nécessaires pour maintenir la paix et favoriser la prospérité du monde d'après-guerre. «Plus la discussion publique portera sur les questions qui visent à déterminer quelle sera l'attitude d'un pays ou d'un autre autour de la table ronde où on discute de paix et pendant la période d'après-guerre, fit-il remarquer à la Chambre des communes en mars 1943, moins le peuple sera pénétré du fait que la guerre même n'est pas encore gagnée». Sa propre opinion sur le sujet subit des changements importants, mais probablement pas fondamentaux. Il demeura sceptique (ainsi que nous l'avons déjà souligné) en matière de sécurité collective du moins du genre Société des Nations, et hostile à la notion que la force serait nécessaire pour mettre un frein aux ambitions des futurs agresseurs. Mais il convint que «où un homme insensé court çà et là dans une ville avec un fusil de chasse ou une épée, la première chose à faire c'est de lui enlever les armes qu'il porte».

Ses conseillers étaient disposés à aller un peu plus loin. M. Lester Pearson, alors (1944) ministre-conseiller de l'ambassade du Canada à Washington, qui, à titre de jeune diplomate à Genève avait vu avec effroi le gouvernement saboter la sécurité collective en 1935, était plus que le premier ministre, défenseur résolu de la méthode: «Ce système collectif qui a été repoussé en temps de paix, fit-il remarquer dans un discours au *Canadian Club* de Toronto, est devenu notre planche de salut en temps de guerre».

Le gouvernement du Canada donna son assentiment—il n'était guère en mesure d'agir autrement—au système d'organisation internationale d'après-guerre que les Grandes Puissances mirent sur pied à Dumbarton Oaks à l'automne 1944, avec Conseil de sécurité où les Puissances jouiraient d'une influence prépondérante que sauvegarderait le droit de veto. Mais il n'était pas du tout prêt à accepter ce que Mackenzie King décrit au Parlement (le 4 août 1944) comme «la simple division du monde entre les Grandes Puissances et les autres». La propre conception du gouvernement se traduisit bien dans ces mots du premier ministre:

Les grandes puissances sont désignées telles simplement parce qu'elles possèdent une grande puissance. Les autres pays du globe possèdent de la puissance—et, par conséquent, la faculté de l'utiliser au maintien de la paix—à différents degrés s'échelonnant de près de zéro, dans le cas des plus petits et des plus faibles états, jusqu'à un potentiel militaire qui suit de près celui des grandes puissances. Je crois qu'il est nécessaire, pour décider quels états devraient être représentés au Conseil (de sécurité) aux côtés des grandes puissances, d'appliquer le principe fonctionnel. Les pays qui ont le plus contribué au maintien de la paix dans le monde devraient être le choix le plus fréquent. La contribution militaire que les membres des Nations Unies ont apportée au cours de la guerre fournit un bon critère de sélection.

Cette déclaration importante donna naissance à deux conceptions clés du Canada, souvent répétées au cours de la période d'après-guerre: le principe moteur de l'action des Nations Unies (qui a conduit, à San Francisco, à l'inclusion, comme partie intégrante des Nations Unies, d'organismes tels le Conseil de tutelle et le Conseil économique et social), et la représentation du Canada au sein d'organes de ce genre, également, l'idée que le Canada, même s'il ne constituait pas une Grande puissance, n'en était très certainement pas une petite, et, par conséquent, pourrait ardemment être compté au rang des puissances Intermédiaires, avec tout ce que cela comporte de privilèges et de prérogatives. Expliqués avec beaucoup d'insistance et de finesse par les représentants du Canada, ces principes laissèrent leur empreinte dans la Charte et valurent au Canada un rôle plus important (v.g. en tant que membre de l'Agence internationale de l'énergie atomique) que n'avaient jamais envisagé les Trois Grands pour ce pays.

Des NU à l'OTAN

La chose digne d'éloges au sujet du choix fonctionnel, c'est qu'il reliait l'influence aux œuvres, le statut à la stature: une nation qui n'était pas disposée à faire l'effort nécessaire, ne pouvait s'attendre à demeurer membre en règle de l'institution internationale. Mais en vertu de ce critère, l'initiateur même du principe du choix fonctionnel semblait voué, au cours des premières années d'après-guerre, à jouer le rôle de l'observateur de l'extérieur. En dépit de tout ce qui s'était dit, pendant la guerre même, de la contribution du Canada à ce que Mackenzie King a désigné «l'ordre du monde nouveau», il semblait maintenant que le pays retournât à l'isolationisme en défaveur de la décennie 1930. Par conséquent, le gouvernement refusa de prendre part

à l'occupation militaire de l'Allemagne. Un tel rejet de ses responsabilités ne pouvait guère aider les revendications du gouvernement aux privilèges d'une puissance Moyenne, ainsi que le faisait remarquer le Haut Commissaire à Londres en janvier 1946. «Monsieur Addison (Secrétaire d'État pour les Affaires des Dominions), souleva la question de notre participation aux deux principaux conseils des Nations Unies. J'ai exposé ce que je croyais être le point de vue canadien, mais je ne pouvais m'empêcher de penser que notre situation aurait été beaucoup meilleure si nous ne nous propositions pas, simultanément, de limiter nos engagements et, de fait, d'échapper à nos obligations relatives à des problèmes tels que l'occupation de l'Allemagne. Nous nous proposons maintenant de retirer nos troupes cette année, geste qui embarrasse extrêmement le R.-U.». Au cours des deux années suivantes, le Canada refusa de faire partie des Commissions de l'O.N.U. au Cachemire et en Palestine (Monsieur le juge I. C. Rand était membre de la Commission en Palestine mais à titre privé, non pas au service du gouvernement); le Canada accepta de devenir membre de la Commission temporaire de l'O.N.U. relativement à la question de la Corée seulement à la suite des instances pressantes du Président Truman, et encore avec beaucoup de répugnance et de méfiance.

Ces escapades du domaine de la réalité ne reflétaient pas tellement l'état d'esprit du peuple canadien que la tendance de plus en plus idiosyncratique qu'imprimait à la conduite de leurs affaires leur premier ministre vieillissant (et malade). Les collègues et les conseillers de Mackenzie King firent tout en leur pouvoir afin de minimiser les dégâts. Leurs efforts ne furent pas non plus sans succès. Il en découla la proposition, faite publiquement par un haut fonctionnaire du ministère des Affaires extérieures dès le mois d'août 1947, que le Canada pourrait se joindre à d'autres pays afin «de créer de nouvelles institutions politiques internationales pour le maintien de la paix», proposition reprise plus tard dans le projet visant à unir les deux nations de l'Amérique du Nord aux membres de l'Union de l'Europe occidentale, nouvellement constitué, dans une sorte de pacte de sécurité transatlantique. De cette gestation est née deux ans plus tard, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

Les engagements militaires du Canada envers l'OTAN, bien que beaucoup plus modestes (même en tenant compte des différences de population et de ressources) que ceux des États-Unis, n'en étaient pas moins sincères. Les Canadiens étaient plus à même que bien d'autres démocraties occidentales de saisir combien était devenu ténu l'espoir qu'à l'avenir la politique internationale témoignerait de cette unité des grandes puissances mise sur papier dans la Charte des Nations Unies. La découverte, à la fin de 1945, d'un réseau d'espionnage soviétique dans la capitale du Canada mit à jour la perfidie téméraire du maréchal Staline; si le désillusionnement du public ne vint pas avant l'anéantissement des institutions libérales en Tchécoslovaquie en 1948, il survint alors avec une clarté réelle. Quelques mois après la tragédie tchèque, le ministre de la Défense nationale souligna que «l'Union soviétique s'est moquée des amitiés que lui avait values la guerre, s'est obstinée à faire avorter chaque tentative d'arriver à une entente, et a provoqué le chaos, le désordre et les ténèbres du rideau de fer... La situation a donné naissance au Canada à une attitude orientée vers la défense, attitude qui est totalement différente de toute autre adoptée jusqu'ici en temps de paix». Fort de l'appui du public, le gouvernement du Canada fit sa part dans l'élaboration du système militaire de l'Europe occidentale (bien que l'opinion publique vaillât dans certains milieux au moment où surgit devant elle la perspective peu agréable du réarmement de l'Allemagne de l'ouest en 1954).

L'inquiétude n'était pas confinée à l'aile gauche quand, au cours de la même année, le Secrétaire d'État des États-Unis formula ce qui devait être

connu comme la doctrine des «représailles dévastatrices». La notion que le principal moyen d'empêcher les poussées soviétiques en Europe occidentale ne consisterait pas, à l'avenir, en troupes de l'OTAN munies d'armes classiques accompagnées de leur écran d'avions de combat et de leurs forces navales de support, mais plutôt en mesures du Commandement de l'aviation stratégique des États-Unis, prêt, à un moment d'avis, à lâcher ses armes explosives d'un bout à l'autre du continent sur cent centres ennemis, et plus, où il y a des habitations et des industries, ne plut pas à plusieurs des alliés de Washington. De ce nombre, le gouvernement du Canada fut le premier à révéler ses craintes et son appréhension. Monsieur Lester Pearson, Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, fit remarquer, dans une série de déclarations et de discours qui ont été publiés (et très probablement dans plusieurs dépêches confidentielles qui n'ont pas été publiées), que les représailles dévastatrices, bien loin de prévenir les attaques classiques, auraient plutôt pour effet de les provoquer: ni la conscience humaine ni le sens commun n'approuverait vraisemblablement la mort certaine d'une centaine ou plus de millions d'innocents, dont au moins la moitié vivent dans les pays attaqués, comme moyen de représailles contre un raid d'une division soviétique munie d'armes classiques. A moins que l'Ouest ne restât paralysé par l'énormité effroyable de sa force de représailles, il devait imaginer une nouvelle stratégie déterminant la punition à la mesure du crime, une stratégie maintenant la force dans des proportions convenables. Dans le livre qu'il publia en 1955, Monsieur Pearson écrit que «sauf dans le cas d'un accès réciproque d'anéantissement mutuel, on ne devrait utiliser les forces du monde libre que pour des objectifs politiques restreints, dont le principal sera de prévenir l'agression: ou, s'il y a agression, de la circonscrire, de la mâter et de préparer la voie à un accord de paix. Cela diffère de la doctrine de représailles dévastatrices».

En quoi il avait raison. Mais il existait toujours un fossé profond entre les buts fixés par les experts militaires de l'OTAN et le nombre réel des divisions armées que les états-membres étaient prêts à mettre à leur disposition. L'Alliance succomba à la tentation de s'appuyer sur la puissance de tir nucléaire pour rétablir l'équilibre entre ses propres forces et celles de l'Union soviétique (qui s'élevaient selon toute probabilité à 175 divisions). Fidèle à cette doctrine, le gouvernement canadien accepta en 1958 que la division aérienne de l'Aviation royale canadienne joue un rôle nucléaire en Europe occidentale. Les déclarations rassurantes relatives à la «guerre nucléaire tactique», la «mission de reconnaissance et d'attaque», ou «l'interdiction des champs de bataille» n'empêchèrent pas le sceptique de découvrir que la stratégie de contre-attaque dévastatrice, qui était tombée en désconsidération, était toujours en vigueur tout en ayant changé de nom et que le Canada contribuait à sa mise en pratique.

Même si le gouvernement avait accepté de jouer un rôle nucléaire, il refusa les armes nucléaires. Les raisons de ce refus sont complexes et même discutables. Elles s'expliquent par la scission au sein de l'opinion publique, par la présence dans le Cabinet d'un partisan influent et persuasif du délai d'acceptation, soit M. Howard Green, sous prétexte que le fait d'accepter les armes nucléaires avec trop d'empressement pourrait nuire aux perspectives de désarmement. Ces raisons s'ajoutaient à la difficulté du premier ministre du temps à prendre une décision, ce qui ne se manifestait pas seulement dans les questions nucléaires. Tandis que les ministres conservateurs luttèrent contre leurs propres électeurs, contre leur conscience et les uns contre les autres, les libéraux (et les néo-démocrates) étaient plus ou moins en faveur du renoncement aux armes atomiques. Mais en janvier 1963, il se produisit un revirement remarquable dans la ligne de conduite des partis de l'opposition. Dans une déclaration préparée avec soin, M. Pearson annonça que son parti

était maintenant en faveur de la stratégie nucléaire. Il affirma que le Canada devait acquérir des ogives nucléaires de défense tactique destinées aux armes qui doivent en être munies pour être pleinement efficaces. Il prétendit que le Canada, sous le régime de Diefenbaker, s'était déjà engagé à jouer un rôle nucléaire: «En tant que Canadien, j'ai honte de voir le Canada prendre des engagements, puis refuser de les tenir». Diefenbaker n'en éprouva aucune honte. «Ce n'est pas le moment, dit-il à la Chambre des communes, de prendre des décisions cruciales qui ne pourront être modifiées». Mais il fut incapable d'entraîner davantage son ministre de la Défense nationale et d'autres membres du Cabinet sur la voie de l'inaction. Au milieu d'une vague de démissions de ministres encore jamais vue au Canada, le gouvernement fut défait à deux reprises lors de motions de défiance à la Chambre des communes. La dissolution des chambres fut prononcée le 6 février.

Celui qui même aujourd'hui, oserait énoncer avec certitude quelles répercussions la question des armes nucléaires a eues sur le dénouement de la campagne électorale serait un expert en affaires politiques plutôt téméraire. Avec un gouvernement minoritaire et moins de la moitié du vote populaire (et cette proportion d'électeurs n'était pas nécessairement en faveur des armes nucléaires), le nouveau premier ministre Pearson pouvait difficilement revendiquer un mandat pour faire adopter aux Canadiens des ogives nucléaires. Il avait cependant promis de le faire et personne, même pas les néo-démocrates, n'était désireux de l'en empêcher. Ainsi, le gouvernement de M. Pearson entama les négociations nécessaires avec les États-Unis et, au début de l'année 1964, après six années d'incertitude et de retard, les fusées Bomarc à North Bay et à la Macaza furent enfin munies de leurs ogives atomiques, tout comme celles des escadrilles de l'A.R.C. postées en Allemagne de l'Ouest. Les escadrilles postées en France devaient attendre l'approbation du gouvernement français avant de pouvoir être munies de leurs armes nucléaires, ou, si le gouvernement refusait, elles devaient être transférées dans un autre pays soumis à une autorité moins intransigeante que celle du général de Gaulle.

Guerre et Paix à la périphérie

Le fait que le périmètre de la défense des nations du «Monde Libre» n'était plus confiné à l'Europe occidentale devint évident en juin 1950 au moment où la Corée du Nord envahit la République de Corée. Des résolutions autorisant la création d'un commandement des Nations Unies dans le but de résister à cette agression et de mobiliser les ressources militaires nécessaires ne furent votées par le Conseil de Sécurité que grâce à l'absence fortuite du délégué de l'Union soviétique. Le gouvernement canadien répondit à l'appel des Nations Unies et offrit le 12 juillet trois destroyers de la Marine royale canadienne et l'assistance de l'Aviation royale canadienne pour le transport. A ce moment, le gouvernement décida de ne pas envoyer de troupes. Mais le mois suivant, lorsque les forces de la République de Corée et des États-Unis furent repoussées jusqu'à la tête du pont de Pusan et que des rumeurs de recours à la bombe atomique commencèrent à secouer les capitales, le gouvernement canadien fit part de sa décision de former une brigade spéciale mise sur pied à cette occasion que l'on appela la Force spéciale de l'Armée canadienne, pour servir en Corée si cela pouvait être utile. Il y eut peu d'opposition à ce projet à la Chambre des communes ou même à travers le pays. Les Conservateurs limitèrent leur critique au fait qu'il avait été nécessaire d'avoir recours à un enrôlement spécial pour obtenir le nombre nécessaire de soldats. Un premier groupe de 350 soldats arriva en Corée après que l'intervention de la Chine eût créé ce que le Commandement des Nations Unies qualifia avec raison de «guerre entièrement nouvelle».

Au moment de la signature de la trêve en juillet 1953, 10,587 Canadiens s'étaient joints aux troupes spéciales de volontaires. Parmi eux, 3,134 étaient de la province de Québec, ce qui représente une proportion légèrement plus élevée que la population du Québec par rapport à la population du pays tout entier, tandis que la proportion des Canadiens français faisant partie de ces troupes était presque celle de la population totale des Canadiens français par rapport à la population totale. Par conséquent, si le Canada continue de partager avec l'Islande la distinction douteuse d'être les seuls pays de l'OTAN à ne pas avoir introduit le service militaire obligatoire, ce fait ne traduit pas tellement la répugnance de la population canadienne à se sacrifier pour la liberté que la répugnance du gouvernement à susciter une nouvelle controverse comme lors de la conscription.

Une année après la trêve en Corée, on demanda au Canada d'entreprendre une autre «opération de police», fort différente cependant, au Moyen-Orient. Il s'agissait de l'Indochine, au moment de l'effondrement du règne français causé par les troupes communistes du Vietminh. On demanda alors au Canada, à l'Inde et à la Pologne d'accepter de faire partie de trois Commissions internationales, une pour le Vietnam, une pour le Laos et une pour le Cambodge, créées par la Conférence de Genève dans le but de surveiller l'évolution de l'armistice. Le gouvernement du Canada n'avait pas recherché ces responsabilités; en fait, l'invitation pour faire partie de ces commissions prit le Canada par surprise. Mais puisqu'on le lui avait demandé, le gouvernement canadien accepta d'y participer tout en n'ayant pas d'illusions sur «l'ampleur et la complexité de la tâche», comme en témoigne le texte de son acceptation. Le Canada fournit du personnel, militaire et diplomatique, pour faire partie des Commissions de trêve, ce qui n'a pas été sans exercer une certaine pression sur les ministères de la Défense nationale et des Affaires extérieures. Un groupe d'officiers militaires quittèrent la Corée en avion et 70 hommes quittèrent immédiatement le quartier général de la Défense à Ottawa. Durant toutes les années suivantes, le nombre de Canadiens faisant partie des Commissions de trêve en Indochine a été rarement inférieur à 150.

Le terme «opération de police» appliqué à tort aux différents genres d'opérations en Corée et en Indochine, n'aide pas à la compréhension de la situation. L'opération de police en Corée en était vraiment une de guerre, dans le sens classique du mot; c'est-à-dire une armée stratégique active qui cherchait à triompher d'une armée ennemie. L'opération en Indochine se résumait au travail d'un groupe d'observateurs dont le mandat et l'équipement se limitaient à examiner et à faire rapport. Le genre d'opération de police à laquelle le Canada participa après l'invasion anglo-française du Canal de Suez en novembre 1956 était de nature essentiellement différente. Il serait peut-être plus facile d'exposer la nature de cette opération en disant ce qu'elle n'était pas plutôt que ce qu'elle était. Il ne s'agissait pas d'une force militaire comme celle que l'on avait envoyée en Corée. Cette force n'a pas été créée dans le but de combattre les envahisseurs anglais, français ou autres. Elle n'était pas munie de matériel de combat. Elle était plutôt destinée à exercer une influence de pacification, d'apaisement, et de cette façon aider à restaurer la paix, l'ordre et un bon gouvernement. A cet égard, l'intervention des troupes canadiennes fut fructueuse, mais uniquement parce que les autres forces militaires, supérieures en l'occurrence, l'ont permis. Lors d'opérations de ce genre effectuées au Congo quatre années plus tard, les forces des Nations Unies constatèrent qu'il existait une certaine discorde entre les autorités locales; la situation était chaotique, le mandat des forces de l'ONU mal défini et leur sécurité, mise en danger.

L'expérience acquise par le Canada dans la F.U.N.U. et l'ONUC qui a donné au pays une certaine vanité moyennant un coût relativement peu élevé, a encouragé les stratégestes, actifs ou non, à prétendre que parmi les options de la

défense du Canada une priorité supérieure devrait être accordée au maintien de la paix sous les auspices des Nations Unies. Un petit groupe de personnes s'identifiant sous le titre de «partisans de la neutralité positive», qui n'étaient pas sans exercer une certaine influence, ont en fait incité le Canada à renoncer à ses alliances militaires démodées de façon à pouvoir plus facilement prendre part aux opérations paramilitaires de police au milieu d'un nombre toujours croissant de nations qui regardent ces alliances avec méfiance. Le gouvernement actuel a refusé d'adopter une attitude aussi extrémiste. Mais il est évident qu'il approuve l'idée que le Canada pourra devenir un facteur de maintien de la paix entre les nations, une force de police internationale permanente. Une idée de ce genre n'est pas sans valeur, mais ceux qui la préconisent comme ligne de conduite feraient bien de songer qu'aux yeux de ceux qui sont sur place, le Canada n'est pas particulièrement bien équipé pour accomplir une telle tâche. Gandhi portait un pagne, non un complet de flanelle grise; il avait le teint brun, non le teint blanc. Et on se demande toujours si les doctrines du Mahatma conviendraient à un univers dans lequel les gouvernements continuent de se bousculer et de lutter pour le pouvoir. Dans une déclaration récente, un partisan de la neutralité positive a prétendu que tandis «qu'il existe toujours et qu'il existera encore longtemps une rivalité entre l'Est et l'Ouest, entre les valeurs du Communisme et celles du Monde occidental», cette rivalité devra «se décider non pas par une guerre froide mais en déterminant quelles valeurs doivent se mériter ou perdre l'appui des nations nouvelles et non engagées». Il s'agit d'un argument plausible, facilement discutable, mais on ne peut pas encore dire, comme l'auteur le fait, qu'il s'agit d'un fait réel, quoi qu'il en soit.

Défense du continent

Les préparatifs faits ou envisagés par les gouvernements successifs du Canada dans le but de protéger le continent contre une attaque nucléaire par l'U.R.S.S. nous amènent à des pensées d'un tout autre ordre. Peu après le mois d'août 1949, c'est-à-dire au moment où l'Union soviétique avait réussi à faire exploser une bombe atomique, il est devenu évident que la désignation «ennemi» ne convenait que trop bien au gouvernement soviétique. Ses dispositions envers l'Ouest étaient malveillantes et la Russie disposait de plus des moyens pour exprimer sa mauvaise volonté par une attaque surprise dévastatrice. En août 1951, des négociations entre les États-Unis et le Canada se terminaient par la signature d'un accord selon lequel le gouvernement américain acceptait de payer les deux tiers du coût de la construction, du matériel et de l'entretien d'un réseau de radars, désigné sous le nom de ligne Pinetree, s'étendant de l'île Vancouver à la région de la rivière de la Paix, traversant les États du Nord des Prairies des États-Unis, remontant vers l'Ontario et le Québec et prenant fin sur la côte de l'Atlantique à Terre-Neuve. Deux autres réseaux de radar, la ligne intermédiaire (MCL) et la ligne avancée de préalerte (DEW) furent établis plus au nord; la première fut construite aux frais du Canada et l'autre, dont le coût fut trois fois plus élevé, aux frais des États-Unis. Leur établissement a amené du personnel des États-Unis dans les régions du Nord du Canada en nombre sans précédent. Ce personnel avait la liberté d'aller et de venir comme il l'entendait; il imposait ses volontés aux Canadiens dans leur propre pays; par conséquent, la présence des Américains ne fut pas toujours bien accueillie par les Canadiens. Les critiques formulées au sujet de la ligne DEW ont eu tendance à se concentrer sur cet aspect de souveraineté, négligeant par le fait même les questions plus fondamentales, à savoir s'il valait la peine de dépenser de telles sommes à une ère de projectiles intercontinentaux (qu'ils ne peuvent ni déceler ni intercepter), ou s'il ne vaudrait pas plutôt consacrer de telles sommes pour des forces destinées à combattre les conflits locaux plutôt qu'apocalyptiques.

Une préoccupation semblable concernant la souveraineté plutôt que la survie a provoqué des réactions chez les Canadiens envers la création du Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord (NORAD) en 1958. Le commandement de NORAD chargé de la défense de l'Amérique du Nord contre les attaques par des bombardiers fut confié à un officier des États-Unis. Mais son adjoint était canadien et tandis que les commandants américains se succédaient, l'adjoint, le maréchal de l'air Roy Slemon, de l'ARC, conservait toujours son poste après la création de cet organisme. Il a acquis ainsi des connaissances techniques approfondies et une expérience précieuse, ce qui lui assura le respect et la confiance des officiers supérieurs des États-Unis. Son prestige ne semble pas diminuer même après que le gouvernement canadien eût refusé, au moment de la crise de Cuba en octobre 1962, de placer en état d'alerte les escadrilles qui sont mises à la disposition de NORAD.

Aucun autre aspect de la stratégie nationale à l'époque des missiles à longue portée et des bombes à hydrogène n'a causé plus de perplexité et d'angoisse que ce qui est connu, peut-être de façon trop euphémique, sous le nom de défense passive. Aucun gouvernement qui désire, comme il se doit, protéger ses citoyens contre toute éventualité ne devrait négliger l'effroyable possibilité que la dissuasion ne produise pas les résultats voulus. Il faut par conséquent faire des préparatifs pour survivre à une attaque nucléaire tout en croyant fermement qu'un programme de défense passive impressionnant pourra peut-être accroître l'efficacité de la force de dissuasion, présenter à l'agresseur éventuel une preuve du désir de la nation de survivre et par conséquent l'empêcher d'attaquer.

Mais il ne s'agissait évidemment pas d'une question aussi simple que cela. Ne pourrait-on pas prétendre qu'au lieu de prévenir l'agression la protection civile ne saurait que porter l'agresseur à augmenter l'intensité de son attaque? Ne pourrait-il pas mal interpréter les signaux, prendre une stratégie de dissuasion pour une stratégie d'admission de l'inéluclabilité de l'attaque? Encore une fois à supposer que l'on doive faire quelque chose, où doit-on s'arrêter? Un programme intensif de défense passive ne servira peut-être qu'à intensifier la course aux armements. Et même s'il garantissait la survie, jusqu'à quel point la survie en vaut-elle la peine?

«Devrons-nous fuir comme des êtres traqués, demandait George Kanan au cours d'une série de conférences célèbres, adoptant un dispositif de défense après un autre, chacun d'entre eux étant plus dispendieux et plus humiliant que le précédent...» Si je croyais que c'est là le mieux que nous puissions attendre de l'avenir, je serais tenté de me joindre à ceux qui disent... «marchons au moins comme des hommes, la tête haute, aussi longtemps qu'on nous laissera marcher». Que sert à l'homme ou à une nation de se sauver s'il y perd son âme?

Face à ces questions, dont quelques-unes au moins étaient de nature aussi théologique que technologique, le gouvernement canadien, comme les autres gouvernements, tenta d'adopter une ligne de conduite intermédiaire et, espérait-il, raisonnable. Il n'abandonna pas la défense passive, mais il ne l'envisagea pas sérieusement comme une partie intégrante de la ligne de conduite relative à la sécurité nationale.

Les ministres et les hauts fonctionnaires détenant des postes clés devaient se réfugier dans un abri très protégé dont on savait que l'emplacement, gardé secret, était à Carp (Ontario) à quelque 25 milles à l'ouest de la capitale. L'Armée canadienne était responsable du travail de sauvetage et du relèvement des zones ayant subi une attaque nucléaire; la formation du personnel des forces permanentes et de réserve fut modifiée conformément à ces dispositions. Mais le simple citoyen, l'homme de la rue, devait se défendre seul, armé s'il le voulait d'un prêt du gouvernement et d'une brochure publiée par l'Imprimeur de la Reine, intitulée: «Abri dans le sous-sol contre les retombées radio-actives».

La production militaire

Devenus partie intégrante des forces continentales de la démocratie par la remarquable entente de Hyde Park (mentionnée plus haut), les Canadiens espéraient continuer dans cette voie lorsqu'il devint évident, entre 1947 et 1948, qu'au lieu d'une ère de paix, c'était une guerre froide d'une durée indéfinie qui commençait pour le monde. Leurs espoirs étaient peut-être naïfs, mais ils étaient ardents. Plus que n'importe lequel des autres pays de l'OTAN, le Canada avait insisté pour obtenir l'inclusion, dans le Traité de l'Atlantique nord, de l'article II, qui enjoint aux nations membres de «chercher à éliminer les conflits entre leurs politiques économiques respectives» et «d'encourager entre elles une collaboration économique mutuelle». Il semblait juste, et en vérité il était logique que les nations unies pour défendre la liberté (ou, du moins, pour défendre l'Europe occidentale) unissent aussi leurs armements, leur main-d'œuvre et leurs ressources intellectuelles en une coalition pacifique unique en son genre, et étendent leur mutuelle collaboration à la production de matériel militaire.

La guerre de Corée fournit au Canada et aux États-Unis une raison de plus de faire disparaître, «autant que possible», les «obstacles qui entravent leurs échanges mutuels de biens essentiels à leur commun effort de défense» et d'établir «un programme coordonné quant à leurs besoins, à leur production et à leur approvisionnement». Cette entente du 26 octobre 1950 n'était une entente qu'en principe. La guerre de Corée n'était pas une guerre totale. Les forces centralisantes qui avaient attiré les membres de la Grande Alliance et fait leur unité durant la guerre mondiale s'affaiblirent au cours des «années '50». Après la mort de Staline (mars 1953), les hommes de bonne volonté et d'intelligence supérieure purent légitimement en arriver à des conclusions très différentes quant à la stratégie et aux tactiques de la politique russe; or, s'ils ne s'entendaient pas sur la nature du défi qui leur était lancé, comment pouvait-on espérer qu'ils eussent devant ce défi une réaction identique? Le sentiment de se trouver dans une situation d'urgence, sentiment qui força les nations-membres de l'OTAN à consacrer jusqu'à la moitié de leurs revenus à des fins de défense, ne pouvait les amener à orienter leurs dépenses selon le principe des avantages relatifs. De plus, dans cette alliance entre égaux, certains membres étaient plus égaux que d'autres. Pour les États-Unis, il pouvait être relativement avantageux de produire chez eux presque n'importe quelles armes; par contre, pour l'Islande, il était avantageux de n'en produire aucune. Les pays qui se trouvaient, pour ainsi dire, dans une situation intermédiaire, hésitaient devant l'alternative de maintenir la force militaire de leur nation ou de «se tenir à la page».

Le Canada, qui était l'un de ces pays, fit de son mieux pour produire lui-même autant de ses propres armes que possible. Il connut des échecs sans trop de conséquence et d'autres échecs plus sérieux. Le plus grave de tous fut celui du programme des CF-105. A aucun de nos lecteurs, il ne sera nécessaire de rappeler le triste sort de l'Arrow, cette superbe machine destinée à devenir le principal appareil de combat et d'interception dans la défense aérienne de l'Amérique du Nord, mais qui, après l'envoi dans les airs de deux prototypes seulement (prototypes qui coûtèrent aux contribuables près de 400 millions de dollars), fut bel et bien abandonnée aux démolisseurs. Que s'était-il donc passé? Jusqu'à ces temps derniers, on ne l'avait jamais dit aux contribuables (bien qu'ils l'eussent deviné). Mais en octobre 1963, le général retraité qui avait été le principal conseiller militaire du Gouvernement à l'époque révéla comment les choses s'étaient gâtées. Au commencement, le programme Arrow avait consisté simplement à construire la carcasse de l'appareil. A cette carcasse fabriquée au Canada, on devait ajouter un moteur américain ou anglais, un dispositif américain d'armement (Sparrow II) et un ensemble d'appareils électroniques et de communications, également de provenance américaine. Dans

l'espoir (mais sans aucune garantie) que ces parties essentielles de l'appareil seraient disponibles lorsqu'on en aurait besoin, on commença à travailler à la construction du CF-105. Environ un an plus tard, alors qu'une compagnie canadienne était en train de fabriquer à ses propres frais un moteur qui semblait devoir convenir parfaitement à l'Arrow, le Gouvernement canadien, après avoir (pour citer le général Foulkes) «longuement étudié la question et beaucoup réfléchi», décida de construire non seulement la carcasse de l'appareil, mais aussi le moteur. Entre-temps, la marine américaine abandonna la construction du Sparrow II et le Gouvernement canadien se chargea de la continuer. Finalement, les Américains abandonnèrent également la construction des appareils électroniques et de communications sur lequel comptait notre Gouvernement. Lorsqu'on incorpora au programme canadien la fabrication de ces deux parties, nos contribuables durent assumer en entier les frais de la construction de l'avion. A la suite d'une nouvelle erreur de calcul (qui concernait, cette fois, le nombre de pilotes de réserve que l'on pouvait former à la conduite d'une machine aussi compliquée), on réduisit à une centaine le nombre d'appareils nécessaires (il atteignit 400 à l'origine), à l'Aviation royale canadienne, et le prix de revient de chaque appareil augmenta en conséquence. C'est alors seulement que l'on découvrit que ni les États-Unis, ni le Royaume-Uni, ni aucun des autres pays membres de l'OTAN ne voulait acheter l'appareil Arrow pour ses propres forces aériennes.

Si l'Union soviétique elle-même lui avait fait une offre, le Gouvernement canadien aurait peut-être été tenté de l'accepter. Mais en réalité, il ne reçut aucune offre. Lorsqu'il eut hérité de cette situation embarrassante, le gouvernement Diefenbaker décida de prendre ses jambes à son cou!

En octobre 1963, le ministre de la défense nationale, en se livrant à quelques commentaires sur ce faux départ entre autres choses, fit remarquer qu'on en pouvait tirer quelques leçons. «L'une de ces leçons c'est que, d'abord, nous n'avons aucune garantie que d'autres pays achèteront tel ou tel produit lorsque nous aurons fini de le fabriquer. Deuxièmement, si nous avons une bonne idée et avons l'intention de la réaliser, réalisons-la vite et faisons tout en notre pouvoir pour que le produit qu'elle concerne soit le premier et le meilleur du genre . . . Ce qu'il ne faut pas faire et que nous avons fait une ou deux fois, c'est de prolonger la phase de création et de perfectionnement au point de nous laisser dépasser par d'autres pays qui, bien qu'ayant commencé après nous . . . nous rattrapent et arrivent avant nous au but». Voilà qui était d'une louable concision, mais M. Hellyer aurait pu se contenter de dire simplement: «Réfléchissons».

L'échec Arrow mit les Canadiens dans la peu agréable obligation de réévaluer leur rôle quant à la production de matériel de défense destiné à l'Occident. Si, ainsi que l'admettaient maintenant leurs porte-parole, les armes importantes étaient devenues trop dispendieuses pour que le Canada se chargeât à lui seul de les fabriquer, il était plus important que jamais que l'industrie canadienne fût en mesure de lutter à armes égales contre ses rivales pour l'obtention de contrats américains, et le fit d'une façon qui ne la mit pas dans une situation défavorable simplement parce qu'elle était canadienne (et étrangère). Voilà ce qu'on reconnaissait à Washington aussi bien qu'à Ottawa. Dès le début de 1960, le Programme de partage de la production de défense, bien décrit comme «une adaptation à la guerre froide de l'entente conclue à Hyde Park en 1941», vit donc le jour. Il en résulta pour notre pays d'importants avantages; en effet, on fit exception en faveur du Canada à la règle: «Achetez des produits américains», règle qui autrement, eût imposé des handicaps de 6 à 12 p. 100 aux compagnies canadiennes qui présentaient des soumissions en même temps que leurs rivales américaines. On supprima les droits de douane sur certains articles de défense, les restrictions d'ordre militaire étant levées plus facilement qu'en temps ordinaire. Depuis que le Programme est en vigueur, plus de 300 sociétés

canadiennes ont vendu des fournitures militaires aux États-Unis pour plus de 605 millions de dollars; mais on peut raisonnablement supposer que sans le Programme, elles eussent été privées d'une grande partie de ces contrats.

L'adaptation au désarmement

Les Canadiens, qui avaient joui d'une grande prospérité durant la Seconde Guerre mondiale, n'ont pas été trop à plaindre durant la guerre froide. Cependant, en autant qu'elle vient de la production de défense, leur prospérité actuelle est une fausse prospérité qui repose sur des bases défectueuses. D'abord, en effet, elle dépend de la bienveillance de notre allié et voisin, bienveillance qui pourrait nous faire défaut un jour. Il n'est pas facile pour un gouvernement, si bienveillant soit-il, de prendre une attitude magnanime en face des difficultés créées par la balance des paiements, et des protestations de régions en plein marasme, protestations transmises par des politiciens influents. Mais la prospérité est doublement trompeuse lorsqu'elle dépend de la continuation de la course aux armements; voilà qui est particulièrement vrai de la prospérité d'un pays qui, comme le Canada, a prêché et continue de prêcher instamment la nécessité d'un désarmement général et complet. Le Canada et les États-Unis feraient bien de consacrer, à dégager le plus délicatement et le plus profitablement possible leur économie nationale de la production de défense, autant d'ingéniosité qu'ils en ont apportée au partage de cette production. En dépit de tous les entretiens qui ont eu lieu à Genève et ailleurs à propos de l'urgente nécessité du désarmement, le Gouvernement canadien est fort en retard sur les États-Unis quant à la quantité et à la qualité de ses réflexions profondes à ce sujet; voilà, du moins, la seule conclusion qu'on puisse tirer après avoir pesé les réponses respectives des deux pays lors d'une enquête faite en 1962, par les Nations Unies, sur les conséquences sociales et économiques de désarmement. En effet, lorsque les Nations Unies lui ont demandé ses commentaires sur «le problème que lui poserait la réaffectation des ressources libérées par le désarmement», notre Gouvernement s'est contenté de répondre qu'il était incapable de «faire des prédictions . . . En vertu de notre système démocratique, a-t-il ajouté, seul le Parlement peut décider de la redistribution de ces ressources. Or, il est impossible de prévoir ce qu'il déciderait». Chose étrange: cette réponse qui ne jetait guère de lumière sur la question venait d'un pays qui, quelques années seulement auparavant, avait entrepris, en collaboration avec la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, de nous dire la bonne aventure à l'échelle nationale. Était-ce un retour, après réflexion, à la vieille formule: «Le Parlement décidera», dont se servait Mackenzie King pour gagner du temps lorsqu'il se voyait dans l'obligation de prendre une décision difficile? N'était-ce pas plutôt le fait que les conséquences économiques du désarmement pour le Canada, pays qui conserve, malgré la guerre froide, la plus forte proportion de chômeurs de toutes les nations libres du monde, posent des problèmes si formidables et si rebelles à toute solution qu'il vaut mieux éviter d'y penser? On est tenté d'opter pour cette dernière explication, surtout après avoir entendu des cris du cœur comme celui du député de Queens lorsque lui parvinrent des rumeurs à l'effet que la «paix» était sur le point «d'éclater» à l'île du Prince-Édouard: «Si l'on supprimait la base de l'Aviation royale canadienne à Summerside, cette mesure aurait un effet prononcé non seulement sur l'économie de la région, mais sur celle de toute la province . . . De toutes les industries de cette province, c'est peut-être la seconde en importance . . . J'espère que le Ministre emploiera ses arguments les plus persuasifs . . . pour convaincre ses collègues qu'en supprimant cette base, ils commettraient une erreur très grave non seulement du point de vue de notre défense nationale, mais à cause

de l'effet néfaste qu'aurait cette suppression sur l'économie de la région, de même que sur l'embauchage». Il sera, semble-t-il, aussi difficile pour le Canada de s'adapter à la paix que de fournir des produits militaires.

L'appareil de dissuasion

Les complexités de la stratégie et de la politique à l'âge nucléaire ont forcé les chefs militaires du Canada et de tous les pays occidentaux à prendre des décisions dans certains domaines qui n'étaient vraiment pas de leur ressort. «Ils sont devenus, ont déclaré deux intellectuels américains, de plus en plus préoccupés des affaires internationales, c'est-à-dire de la politique militaire et des objectifs et des termes qui régiront le déploiement des forces armées». Mais en dépit de l'importance nouvelle du facteur militaire dans notre politique nationale, l'idéal canadien traditionnel de la suprématie des civils n'a pas souffert. Au contraire, il paraît plus nécessaire que jamais d'assurer aux civils le droit de regard, maintenant que même les plus lointaines escarmouches para-militaires nous font courir le risque de catastrophes thermonucléaires.

Le principe de la suprématie des civils a été fermement incorporé aux institutions dont dépendent les programmes de défense d'après-guerre. Le Cabinet, ultime forum où se prennent les décisions, a rétabli en 1953 le poste de ministre associé de la Défense nationale (qui avait été supprimé avec le retour de la paix), en confiant ce poste à M. Ralph Campney. La division du travail entre ce ministre associé et le ministre de la Défense nationale a été plutôt fonctionnelle. En effet, le ministre associé s'occupe surtout des questions administratives dans toute l'organisation de la Défense nationale, laissant ainsi son collègue et supérieur plus libre d'étudier les problèmes de politique, qui deviennent de plus en plus complexes. Le personnel et la tradition du Comité ministériel de la Défense nationale sont orientés de façon que la voix dominante soit celle des civils. Les principaux conseillers militaires du Gouvernement sont des membres du Comité des chefs d'état-major qui n'est pas, malgré son nom, un groupe entièrement militaire. En effet, il comprend le président du Conseil de recherches pour la défense, qui est un civil. Il comprend aussi, depuis 1951, le président permanent de ce Conseil. De toute évidence, on s'attend que le titulaire de ce poste important (le général Foulkes fut le premier à l'occuper et fut remplacé, en 1959, par le maréchal de l'Aviation F. R. Miller, auparavant sous-ministre de la Défense nationale) inculque au Comité un esprit de super-service et même un point de vue civil. En assistant à ses assemblées lorsqu'on discute de questions autres que les sujets purement militaires (comme c'est presque toujours le cas), le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures et le sous-ministre de la Défense nationale jouent le rôle de chaperons civils supplémentaires. La présence de ces civils influents aux assemblées du Comité des chefs d'état-major (et même à celles des deux comités qui assistent ce dernier, c'est-à-dire du Bureau interarmes des renseignements et du Comité interarmes de la planification) a provoqué de la part d'un ancien chef de l'état-major général la grave critique suivante: «Il (le Comité) est «bourré» de gens qui protègent le Gouvernement contre les conseils difficiles à avaler». Cependant, aux yeux de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, qui a présenté un rapport en janvier 1963, les chefs militaires ont semblé trop à l'abri de l'influence civile. La Commission a donc recommandé non seulement de fortifier la position et d'augmenter l'autorité du président du Comité des chefs d'état-major, mais de confier à des dignitaires civils compétents des postes dans l'état-major.

En plus d'atténuer l'esprit militaire par l'addition de personnel civil, on a aussi ratifié le principe de la suprématie des civils en donnant aux militaires une formation conçue pour leur apprendre à penser en civils. Dans

ce domaine, c'est l'Aviation royale canadienne qui a pris les devants en formant la moitié de ses lieutenants à son École des officiers de Toronto, et quelques privilégiés seulement au Collège de l'Aviation (où l'on admet aussi quelques officiers de l'armée et de la marine). Au sommet de cette pyramide scolaire, on trouve le Collège de la Défense nationale, qui offre depuis 1948 une série de cours annuels ainsi décrits dans le manuel des élèves: «L'initiation d'officiers supérieurs des forces armées et de hauts fonctionnaires civils aux principes de la haute administration gouvernementale et du travail d'état-major, en temps de guerre».

Il est assez intéressant de noter qu'après s'être retiré du service actif, le premier commandant du Collège de la Défense nationale est devenu le plus franc critique de la méthode de fusionnement exposée dans le curriculum de cette institution. «Quant à la défense nationale», a en effet écrit le général Guy Simonds, «le problème ne consiste pas à trouver des moyens de permettre aux militaires d'empiéter sur les prérogatives des politiciens, mais à décider ces derniers à remplir leur désagréable devoir de prendre des décisions réalistes». Les mesures prises pour initier nos militaires aux affaires politiques ont été beaucoup plus poussées que les tentatives pour initier nos politiciens aux affaires militaires. L'A.R.C. a tenté, mais sans grand succès, d'amener les politiciens qui le désiraient au siège du Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord, à Colorado Springs (et, par conséquent, auprès des officiers qui auraient pu les renseigner). Un ancien secrétaire d'État aux Affaires extérieures a dit devant la Chambre des communes qu'il n'avait jamais profité de cette occasion et n'en profiterait jamais—de peur, peut-on supposer, de voir et d'apprendre des choses de nature à affaiblir sa foi en l'imminence du désarmement universel.

Un meilleur moyen de mettre les politiciens en face du dilemme de la défense nationale serait d'organiser à la Chambre des communes un comité semblable au Comité permanent des affaires extérieures. Depuis son établissement en 1946, ce dernier comité a beaucoup fait pour améliorer les connaissances et la compréhension de ses membres (de même que celles du public attentif en général) en ce qui concerne notre politique étrangère. La diversité des témoins amenés devant le Comité spécial de la défense, créé en 1963, a été beaucoup plus grande que celle des témoins entendus par le Comité spécial d'enquête sur les dépenses relatives à la défense nationale en 1960. On peut en dire autant de l'envergure et de la profondeur de l'interrogatoire qu'ont subi les témoins. Bien des renseignements utiles, dont quelques-uns n'avaient jamais été divulgués jusqu'alors, ont été rendus publics. Voilà qui ne pourra qu'améliorer la qualité des futurs débats parlementaires sur la défense nationale. Il n'est peut-être pas déplacé de conclure un rapport demandé par le Parlement et adressé à ses membres, en offrant à ces derniers une recommandation pour améliorer leurs délibérations. Les éléments militaires et les éléments diplomatiques de notre politique de sécurité nationale sont et devraient être indissolublement associés quant à l'expression et à l'exécution, aussi bien que quant à l'étude et à l'analyse. C'est pourquoi on devrait dissoudre à la fois le Comité permanent des affaires extérieures et le Comité spécial de la défense nationale, pour les remplacer par un seul et unique Comité permanent du programme de sécurité nationale.

Université de Toronto,
le 20 janvier 1964

POLITIQUES DE DÉFENSE ET POLITIQUE ÉTRANGÈRE

par PEYTON V. LYON

Vu que la sécurité nationale doit être le premier but de la politique étrangère, il est inévitable qu'un rapport étroit existe entre la politique de défense d'une nation et la conduite de ses affaires extérieures. Cependant, la nature précise de ce rapport peut varier considérablement selon les aspirations et les ressources du pays en question, et aussi selon les dangers auxquels il est exposé. Les présentes traiteront exclusivement du rapport qui existe entre la politique de défense et la politique étrangère dans le contexte canadien.

Pourquoi le Canada entretient-il des forces armées? Pas directement pour «la défense du Canada». Même si nous le trouvions judicieux, nous serions obligés de constater combien il serait futile de nous mettre à défendre «la plus longue frontière non défendue au monde». D'autre part, une attaque du Canada par une troisième puissance serait considérée comme une attaque des États-Unis, avec tout ce que cela implique. Aucun autre pays que le nôtre ne peut être aussi certain que les Américains, dans leur propre intérêt, feraient tout pour le défendre. Il en serait ainsi même si les Américains cessaient de traiter le Canada amicalement, ou si nous refusions de contribuer à la défense conjointe du continent.

Le corollaire de cette proposition est moins réconfortant: même s'il essayait de rester neutre, le Canada serait pour ainsi dire certain d'être touché par une attaque contre les États-Unis. Il est donc d'un intérêt vital pour nous que les États-Unis non seulement soient mais paraissent invulnérables. S'ils étaient sous la menace d'une attaque, et que le Canada pût apporter à leur défense une importante contribution, tout effort moindre que le maximum serait de la sottise.

Mais est-ce là vraiment la situation? A la lumière des appréciations officielles des Américains eux-mêmes, les chances d'une attaque directe contre les États-Unis dans l'avenir immédiat doivent être considérées comme faibles. Même si on portait au double les forces de défense du Canada, on ne modifierait pas d'une façon sensible l'équilibre général des forces. Si le Canada supprimait ses forces armées, soulevant ainsi des doutes sur la sécurité américaine, les États-Unis seraient obligés de remplir le vide ainsi créé et le feraient probablement avec assez de facilité. Nous pouvons juger nécessaire de permettre aux Américains une plus vaste utilisation de l'espace aérien et du territoire canadiens pour l'établissement de bases militaires. On voit moins comment les forces armées canadiennes seraient essentielles à la sécurité du continent.

Un désarmement unilatéral par le Canada pourrait évidemment être imité par les autres pays alliés, créant ainsi un affaiblissement plus sérieux de la défense de l'Occident, mais si l'on considère les différences existant entre la position du Canada et celle des alliés européens, il est peu probable qu'un tel exemple engendre une réaction en chaîne; une telle possibilité n'est pas assez marquée pour être considérée comme un facteur décisif dans l'établissement par le Canada de sa politique. Une probabilité beaucoup plus grande, ce serait que nos alliés, et surtout les États-Unis, s'inquiéteraient moins des intérêts économiques du Canada lorsqu'ils établiraient leur politique commerciale. Nous aurions à en souffrir, mais le tort subi n'atteindrait probablement pas le milliard et demi de dollars que nous dépensons pour la défense.

Sans forces militaires, le Canada serait moins en mesure de contribuer aux activités des Nations Unies pour le maintien de la paix. Cependant, même en supposant que les Nations Unies, dans les circonstances actuelles, soient

d'une importance vitale pour la sécurité du Canada, il ne s'ensuit pas nécessairement que nos forces soient absolument essentielles au succès des opérations de l'ONU. Il est tout aussi probable que l'on pourrait trouver des forces ailleurs que chez nous. De toute façon, il semble bien que le Canada pourrait remplir ses obligations auprès des Nations Unies avec des forces militaires beaucoup moindres. On pourrait faire la même remarque au sujet des autres fonctions, telles que les opérations de sauvetage, la patrouille côtière et le maintien de l'ordre dans le pays, qui sont remplies par les forces armées; ces services pourraient être fournis par des forces beaucoup moindres et moins coûteuses que celles qui existent présentement.

Si nous considérons seulement les menaces directes à la sécurité du Canada, il nous semble absurde de maintenir un appareil militaire aussi important. Pourquoi le faisons-nous? Pourquoi ne prenons-nous pas avantage de notre position qui est unique en son genre?

Je crois qu'il y a à cela deux raisons: nous gardons des forces armées assez importantes par amour-propre et pour acquérir de l'influence dans les affaires mondiales. Nous reconnaissons qu'il existe des menaces contre la sécurité du Canada, et nous rejetons le concept selon lequel nous serions complètement parasites d'autres pays pour notre défense. Nous savons aussi que les principales décisions dont dépend notre survivance sont maintenant prises en dehors du Canada, dans des centres tels que Washington, Moscou, New York, Paris et Pékin. Nous voulons être capables d'influence sur ces décisions, et nous ne pouvons le faire sans payer, sous forme de forces armées, notre cotisation de membre dans un certain nombre d'organismes internationaux.

C'est donc par souci d'amour-propre que le Canada est amené à prendre une part raisonnable du fardeau de la défense, mais cela n'a rien à voir avec la forme que doit prendre notre contribution. Par conséquent, le facteur primordial dans l'établissement de la politique militaire du Canada peut et doit être la résolution d'acquérir de l'influence. Il n'y a pas d'autre pays où ce problème soit plus pressant.

Avoir de l'influence flatte l'amour-propre national. Il est encore avantageux de jouer de son influence auprès d'autres pays quand ceux-ci adoptent des politiques qui peuvent avoir des répercussions sur notre prospérité. A l'âge atomique, cependant, une raison plus sérieuse pour chercher à acquérir de l'influence, c'est de pouvoir participer aux décisions portant sur la paix et sur la guerre. Par dessus tout, le Canada doit chercher à acquérir de l'influence parce qu'il a un rôle utile à jouer sur le plan international. La sécurité générale, aussi bien que la nôtre, sera probablement plus grande si la voix du Canada se fait entendre et respecter dans les conférences mondiales.

Quelle est chez nous l'attitude caractéristique qui donne du poids à cette affirmation? C'est d'être plus prudent quand il s'agit d'user de la force, et plus téméraire dans les manœuvres diplomatiques, que la plupart des autres nations. Nos représentants demandent souvent à des gouvernements plus impétueux s'il est nécessaire, ou sage, de se précipiter aux endroits critiques avec leur puissance militaire alors que d'autres moyens pourraient mieux servir leurs fins. Ils mettent souvent en question si les politiques établies sont encore à la mesure des besoins d'un monde qui change vite. Ils poussent constamment les pays de l'ouest à aller aussi loin dans les négociations avec le bloc communiste que le permet une prudence raisonnable. Ils encouragent les autres pays, et surtout nos alliés d'Europe, à aider à bâtir l'autorité des Nations Unies qui sont le seul espoir de l'homme pour l'avenir.

Je ne crois pas qu'on puisse expliquer cette attitude en mentionnant simplement la singularité du caractère canadien. C'est plutôt la situation générale du Canada qui suscite ces attitudes qui nous permettent de combattre efficacement

quelques-uns des plus dangereux penchants des autres nations. Par exemple, le seul fait de savoir que les opinions du Canada sont rarement considérées, si elles le sont jamais, lors d'une décision explique en grande partie la différence entre notre façon d'aborder les problèmes et celle de nos voisins du sud. Vu que nous ne portons pas la première responsabilité de la défense de l'ouest, nous savons que nos erreurs ou nos hésitations ne seront probablement pas funestes. Nous pouvons avoir une opinion plus désintéressée que ceux qui sont en première ligne et nos porte-parole peuvent montrer plus d'audace quand ils apportent des idées nouvelles. Les Américains, même s'ils y étaient disposés, ne pourraient pas être aussi souples dans leur façon de penser sans ébranler la confiance de leurs alliés. Étant donné que nous ne sommes pas directement engagés dans la guerre froide et que nous n'avons pas d'intérêts coloniaux, nous pouvons plus facilement supporter les critiques de l'ouest et nous sommes plus prêts à analyser les opinions des gouvernements qui n'appartiennent pas au bloc occidental.

Où est-il le plus important que la voix du Canada soit écoutée? La réponse à cette question repose en partie sur l'aptitude des autres nations, ou des organismes internationaux, à prendre des décisions portant sur les intérêts du Canada, et en partie encore sur la nature de notre capital diplomatique, et sur les occasions que nous donne ce capital d'exercer une certaine influence. Alors qu'il pourrait être utile que le Canada se fasse entendre à Moscou et à Pékin, une telle influence n'aurait probablement pas beaucoup de succès si le Canada agissait seul. Il serait plus facile d'acquérir de l'influence dans les capitales neutres, mais les politiques de ces capitales sont rarement d'une importance primordiale pour le Canada. C'est surtout dans celles de l'OTAN que nous trouvons un concours des deux facteurs ci-dessus, c'est là une occasion d'acquérir de l'influence dans des décisions dont plusieurs affectent de façon vitale la sécurité et la prospérité du Canada.

Chaque fois que la tension de la guerre froide se relâche, il y a une tendance, compréhensible d'ailleurs, à mettre moins d'accent sur les alliances militaires. Ce n'est pas nécessairement une sage attitude. Moins de rigidité dans la politique soviétique peut être simplement une tactique pour prendre le dessus en persuadant l'ouest d'abandonner sa méfiance, ou pour favoriser des dissidences dans les rangs des nations occidentales. Il faut faire un effort considérable pour garder l'OTAN intact durant de telles périodes. Si, au contraire, l'Union Soviétique cherche un arrangement authentique, la plus grande entrave peut provenir des oppositions d'intérêts et des méfiances au sein de l'OTAN. L'OTAN a été fondée dans le but de fournir une défense complète, effective et économique. Cette organisation a acquis un rôle politique et elle est aujourd'hui d'une grande importance dans la poursuite de l'unité occidentale qui est essentielle pour des négociations fructueuses avec le bloc communiste.

Le genre d'influence qu'exerce le Canada au sein de l'OTAN peut être plus nécessaire au cours d'une période de détente grandissante que lorsque la politique communiste est ouvertement belliqueuse.

Il faut presque toujours au sein de l'OTAN des membres qui, comme le Canada, contribuent à la souplesse diplomatique. Le sort de toute alliance est une tendance à adopter des positions dépourvues d'imagination et de sens des réalités, comme de résister à toute adaptation. Si l'on pense à toutes les difficultés qu'il faut surmonter pour obtenir l'assentiment de tous les services d'un gouvernement quelconque, et surtout du lourd système américain, à une nouvelle politique, alors la tâche de persuader quinze membres souverains de l'OTAN, qui souvent ont des intérêts et des attitudes contradictoires, apparaît dans son ampleur; on peut comprendre facilement que les objectifs politiques sont souvent désuets avant même d'être exposés. En tenant compte

des craintes et des inhibitions de quinze alliés, il y a peu de chances d'obtenir un assentiment, et dès lors peu d'espoir quant aux négociations avec les autres gouvernements. La lutte contre le caractère désuet et rigide de la politique est une tâche d'une énorme importance si l'OTAN veut venir en aide à la paix et à la liberté plutôt que de leur nuire.

Ce n'est pas parce que ses principaux alliés ont toujours, ou presque toujours raison que le Canada doit porter au maximum son influence auprès d'eux. C'est précisément parce qu'ils peuvent avoir tort, et ce avec des conséquences graves pour le Canada autant que pour eux-mêmes, qu'il est important de consolider notre position au sein de l'alliance. Plus on peut ressentir les conséquences d'une politique, plus on devrait saisir l'occasion d'influencer cette politique pour le mieux.

Il ne s'agit pas de démontrer ici que l'attitude typiquement canadienne est toujours la plus avantageuse. Quelquefois une prompt application de la force comme ce fut le cas lors de la crise cubaine en 1962, ou une décision de s'en tenir à une position diplomatique bien établie sert mieux l'intérêt général. Néanmoins, si l'on tient compte de la tendance des alliances à devenir excessivement rigides et à trop se fier à la puissance militaire plutôt qu'à une diplomatie inventive, il ne peut guère y avoir de doute sur l'utilité générale de la contribution canadienne aux délibérations de l'OTAN. Même lorsque, finalement, nos vues ne sont pas adoptées, les décisions politiques seront plus solides si notre attitude a été considérée avec sympathie lorsqu'elles ont été prises.

La puissance militaire peut soutenir la diplomatie d'une nation de plusieurs façons. L'intimidation en est une, mais, même si le Canada se prenait de vouloir intimider d'autres pays, il est improbable qu'il pût, par ses propres moyens, rassembler la puissance nécessaire. Un autre procédé consisterait à menacer de retirer notre appui si les autres membres de l'alliance ne voulaient pas jouer notre jeu. Mais une telle menace n'aurait d'effet que si la contribution du pays en hommes, armes ou immeubles était essentielle. Bien que dans l'OTAN, celle du Canada ne soit pas négligeable, elle ne suffit guère à rivaliser avec la diplomatie du Président de Gaulle.

Pour une nation qui dispose de moyens modestes, la meilleure conduite à suivre est de viser à l'influence en obtenant les bonnes grâces, le respect et la confiance de ses alliés. Le Canada peut y parvenir d'une seule manière, en prouvant qu'il est un associé loyal, prêt à coopérer et à observer les règles du jeu et à prendre sa part du coût, du risque et de l'impopularité des politiques adoptées. Une nation peut évidemment demeurer membre de l'OTAN même si elle n'apporte pas de contribution militaire. Tel est le cas de l'Islande. Il est vrai que l'influence acquise au sein de l'alliance peut varier selon des facteurs autres que la contribution militaire. Par exemple, on ne doit pas oublier l'importance d'une diplomatie intelligente et persuasive. Néanmoins, il y a un monde entre avoir le droit de parole, et la simple capacité d'obtenir une audience sympathique. A moins qu'un membre de l'alliance ne contribue d'une manière jugée par les autres raisonnable, son influence à la longue en souffrira inévitablement.

Ces considérations prennent plus d'importance si l'on pense au genre d'influence que le Canada cherche à exercer. Les décisions de l'OTAN représentent un placement lourd de sueur et de larmes diplomatiques. Une fois l'assentiment obtenu, il y a une tendance compréhensible à regarder d'un mauvais œil la première délégation à venir soulever des questions gênantes, ou à suggérer une nouvelle appréciation de la cause. L'objecteur, bien qu'indispensable, est rarement populaire. A moins qu'il ne porte une part raisonnable des fardeaux de l'alliance, le Canada a peu de chances de pouvoir jouer un rôle diplomatique avec succès.

Un exemple particulier aidera à illustrer ce point général. Aucun trait de la politique extérieure du Canada ne jouit d'un appui plus populaire que l'accent qu'il met sur le désarmement. On craint parfois qu'être membre de l'OTAN soit un obstacle à cet effort, mais c'est exactement le contraire qui se produit. Après 1945, le Canada a été la seule puissance de 2^e rang à être invitée à siéger sur la commission pour le désarmement nucléaire; nous avons été invités en raison de notre participation à la production de la première bombe atomique. Nous sommes présentement l'une des dix-sept puissances qui participent aux discussions sur le désarmement à Genève, en tant qu'une des quatre puissances désignées par l'OTAN. Longtemps avant de rencontrer la Russie, les alliés de l'ouest auront travaillé d'arrache-pied à des propositions conjointes, et ils confèrent souvent en privé au cours des négociations pour modifier leur position. C'est au sein de ce groupe que le Canada est en mesure d'apporter sa meilleure contribution. Du fait que le Canada n'est pas une grande puissance militaire, les Russes ont peu de chance d'être intéressés par nos vues s'ils pensent que nous parlons seulement pour nous-mêmes. Pareillement, les huit pays neutres représentés à Genève attachent du poids à leurs rapports avec nous principalement parce qu'ils croient que, sans avoir partie liée avec les autres participants de l'ouest, nous avons une certaine influence sur eux. Notre action serait beaucoup moins efficace dans le domaine du désarmement si nous perdions la confiance des plus grandes puissances de l'OTAN; la seule façon de garder cette confiance est de montrer que nous avons bien l'intention d'aider à relever le défi militaire porté au bloc occidental. Il n'est pas exagéré de dire que le Canada doit s'armer afin de pouvoir, par son influence, promouvoir le désarmement.

S'il est admis que le but principal de la politique de défense du Canada est d'acquérir de l'influence dans l'établissement de la politique de l'ouest, quelles en sont les implications dans la composition de nos forces militaires? Le premier critère, c'est que ces forces armées doivent satisfaire aux besoins et à l'attente des pays dont nous cherchons à gagner la confiance; nous devons donner beaucoup d'importance aux désirs de nos alliés quand nous prenons des engagements et, naturellement, nous devons maintenir les engagements que nous prenons à moins qu'il soit entendu que nous pouvons les modifier. Il ne sert à rien de faire un effort militaire substantiel qui décevrait, ou même éloignerait de nous les pays mêmes sur lesquels nous voulons acquérir de l'influence. Naturellement nous voulons que notre contribution soit typiquement canadienne et forme une partie efficace d'une alliance qui, elle-même, soit la plus sûre de toutes les politiques possibles. Cependant, si notre premier but est d'acquérir de l'influence, nous découvrons que nous pouvons mieux atteindre ce but en apportant une contribution militaire tout en pensant que nous pourrions faire mieux encore.

Evidemment, c'est un fait avéré que les alliés apportent leur meilleure contribution quand ils n'insistent pas pour suivre des politiques qu'ils considèrent individuellement comme la meilleure sans égard à l'opinion des autres; une défense solide peut difficilement être édifiée d'après quinze stratégies différentes; une stratégie un peu moins bonne, mais à laquelle tous sont prêts à collaborer, peut très bien être préférable à une stratégie idéale mais qui n'a pas été acceptée à l'unanimité. Cette considération est particulièrement lourde de sens quand il s'agit d'augmenter au maximum notre influence à l'intérieur de l'alliance.

Nous ne préconisons pas cependant de nous contenter de soutenir faiblement des plans inefficaces pour l'alliance considérée comme un tout, et pour les Forces canadiennes en particulier. Nous avons, après tout, un intérêt réel à ce que la politique de l'OTAN soit aussi bien pensée et efficace que possible. Non seulement la sécurité du Canada s'en trouvera augmentée, mais il est

plus facile de rallier les suffrages populaires en faveur d'une stratégie raisonnable à tous les égards. Cependant, une des meilleures raisons pour rechercher une influence au sein de l'OTAN est l'amélioration à apporter à la stratégie de cet organisme. Il ne s'agit pas seulement de rechercher les meilleurs moyens de prévenir la guerre ou une agression. Les perspectives de négociation avec l'Union Soviétique, spécialement au sujet du désarmement, peuvent être grandement influencées, pour le meilleur ou pour le pire, par l'attitude militaire adoptée par l'Ouest.

Le Canada se doit d'avoir deux politiques militaires. La première serait une politique idéale que l'OTAN devrait adopter, croyons-nous, comme un tout: nous devrions accorder plus d'attention à la théorie militaire et nous préparer à employer une bonne part de notre crédit à l'intérieur de l'OTAN à promouvoir nos vues sur une stratégie fondée sur les alliances.

Notre seconde politique devrait déterminer avec précision la nature des activités militaires du Canada en tenant pleinement compte des plans que l'OTAN a déjà adoptés et de la ligne de conduite de ses autres alliés. Établisons une distinction claire et nette entre la politique que nous préconisons au sein de l'OTAN et notre participation actuelle en vue de remplir nos obligations et de nous gagner l'estime et la confiance au sein de l'alliance. Les contributions nationales ne sont jamais déterminées, évidemment, sans consultation entre l'OTAN et les pays directement intéressés. Même si l'OTAN était une organisation supranationale, ce qu'elle n'est pas, elle n'agirait pas sagement en dictant à ses membres leur conduite. Chaque pays pris à part doit être encouragé à entreprendre, autant que possible, des tâches qu'il est apte à accomplir et qu'il croit pouvoir mener à bien. Il y a gros à parier qu'il s'en acquitterait alors avec une efficacité accrue. Cela signifie qu'il est logique d'assigner à chacun des alliés la défense de son propre sol et de ses eaux territoriales.

D'un autre côté, il ne faut pas oublier qu'on a un plus grand besoin des forces de l'OTAN dans certaines contrées que dans d'autres et qu'il y a certains îlots où personne ne désire aller. La contribution canadienne en Europe, quoique modeste, soutient le moral des membres de l'alliance et nous vaut une immense influence diplomatique. Mais bien que l'on ne puisse nous forcer en principe d'accepter les tâches les plus ingrates, un peu de bonne volonté de notre part peut se révéler la meilleure manière de réaliser le but premier que nous nous étions assigné en adhérant à l'alliance.

On voit bien les avantages d'une division intelligente des tâches. Quoique les nations ayant des responsabilités à l'échelle mondiale croient sentir le besoin d'entretenir des forces équilibrées, il n'y a aucune nécessité pour la plupart des membres de participer à chacune des opérations. Ceci concerne particulièrement les armes nucléaires. Comme il peut y avoir, à l'heure actuelle, d'excellentes raisons de les retirer aux troupes des postes avancés, il serait raisonnable pour le Canada d'abandonner les armes nucléaires aux mains de quelques grandes puissances (aussi peu nombreuses que possible), et de s'occuper surtout de fournir des armes conventionnelles dont l'OTAN a présentement le plus grand besoin. L'alliance accepterait volontiers, croyons-nous, une suggestion de notre part, lui indiquant nos préférences en ce sens. D'autre part, ces engagements actuels doivent être remplis et de nouveaux développements peuvent survenir de sorte qu'il peut s'avérer souhaitable pour le Canada de posséder des armes nucléaires dans l'avenir. Dans tous les cas il est important que nous ne donnions pas l'impression de chercher à nous dérober ni à faire croire que nous nous estimons plus «purs» que les pays qui, eux, possèdent des armes atomiques dans l'intérêt de l'alliance tout entière. Ce serait le meilleur moyen de diminuer notre influence auprès d'eux.

Le Canada pourrait bien avoir avant longtemps à résoudre des problèmes beaucoup plus graves que celui des armes nucléaires. Jusqu'ici nous n'avons pas sollicité notre admission dans le «club nucléaire» quoique le Canada soit

l'un des rares pays en position de produire, s'il le voulait, ses propres armes nucléaires préventives. Nous avons reculé parce que la prolifération de telles armes diminuerait leur prestige comme armes préventives. Les membres de l'OTAN envisagent maintenant la création d'une autre arme préventive stratégique: la création d'une force de frappe multilatérale (FML). Il n'est pas évident qu'une telle force soit requise uniquement comme mesure militaire; elle peut être nécessaire aussi pour faire échec à la prolifération des initiatives nationales. Si la FML devient un fait accompli, il est possible que seuls les membres qui y auront contribué directement auront voix au chapitre dans l'élaboration des règlements déterminant son emploi. Il y aura alors un club à l'intérieur même du club des nations-membres avec une plus large part dans la décision la plus importante que l'OTAN sera peut-être jamais appelée à prendre. Les questions auxquelles les Canadiens devront répondre ne seront pas du type: «Aimez-vous les armes nucléaires?» ni même: «Approuvez-vous la formation de la FML?» Ce sera plutôt: «La FML étant un fait accompli, consentez-vous à en laisser le contrôle entièrement aux nations désireuses de se charger de cette écrasante responsabilité?» La force préventive de l'OTAN sera-t-elle employée à bon escient si le Canada refuse d'y participer? Le Canada sera-t-il en meilleure ou en moins bonne posture pour promouvoir le désarmement s'il ne participe pas à l'élaboration de la politique nucléaire de l'OTAN?¹

Nous avons constaté combien l'emploi de la force militaire canadienne rehausse le prestige de sa politique étrangère en portant au maximum son influence dans les cadres de l'OTAN. Certains observateurs vous diront que de telles considérations sont illusoire et que les nations les plus puissantes ne tiennent nullement compte de leurs alliés moins puissants, spécialement s'ils ne bougent guère et sont pacifiques. Les très grandes puissances, dit-on, peuvent condescendre à des consultations et parfois même accepter des avis sur des sujets de moindre importance, pour flatter leurs partenaires moins puissants. Elles n'iront pas, cependant, jusqu'à se laisser influencer dans une matière d'importance primordiale. Cet argument n'est pas facile à réfuter. L'influence est une chose difficile à évaluer quantitativement et on ne peut habituellement dire avec certitude quelles représentations ont été décisives quand on a eu à prendre une décision de portée internationale. La plupart des informations pertinentes sont cataloguées, mais même quand tel n'est pas le cas, et nous avons raison de croire que la voix du Canada a été écoutée, il est sage de se montrer réticent de crainte de rendre plus difficile, pour l'autre ou les autres gouvernements, de tenir compte de notre avis à l'avenir.

En dépit de ces complications, ceux qui, les premiers, ont acquis de l'expérience dans les affaires internationales, semblent unanimes pour dire que le Canada a pu exercer une certaine influence dans la formation de la politique des pays de l'Ouest, ce qui est important et très utile. Il serait facile d'exagérer cette influence, et les frustrations et les déceptions ont été nombreuses. Dans les affaires internationales, même à l'intérieur du club de l'Ouest, les récompenses ne vont pas toujours à ceux qui les méritent. On peut difficilement contester, cependant, que notre influence dans la politique de l'OTAN ait été plus grande que si nous nous étions tenus à l'écart et qu'elle ait bénéficié aussi de notre participation militaire.²

Notre influence auprès des États-Unis est essentiellement importante pour tous et chacun; soit en ce qui concerne l'avancement des intérêts canadiens

¹ On a invoqué, improprement à mon avis d'autres arguments apparemment semblables pour justifier la continuation du rôle nucléaire de la Grande-Bretagne. La question se pose différemment pour le Canada en ce qu'il n'est pas proposé que les participants à la FML aient le droit d'employer la force préventive à leur propre avantage; au début chaque membre aura un droit de veto, plus tard les décisions seront peut-être prises par vote majoritaire.

² En 1961, par exemple, après que le Canada eut annoncé une modeste augmentation de ses forces armées en Europe, on a pu constater, pendant un certain temps, une meilleure réceptivité par ses alliés des points de vue du Canada. Pour une étude complète de la question, voir mon livre: «The policy Question» McClelland and Stewart, 1963, particulièrement aux pages 67-69.

ou notre plus grand intérêt à tous: un monde pacifié et prospère. Heureusement l'activité canadienne dans les cadres de l'OTAN a été de pair avec l'accroissement de notre influence à Washington. En effet, les Américains préfèrent nous voir contribuer à la défense de l'Europe que de concentrer nos efforts uniquement en Amérique du Nord. Pour notre part, il est souvent souhaitable, tout en essayant d'influencer la politique américaine de coordonner nos efforts avec ceux des autres pays qui ont le plus de similitude de pensée avec nous, particulièrement la Grande-Bretagne et les pays scandinaves. Le fait d'être tous membres de l'OTAN nous facilite les choses. Quelques autorités vont plus loin en ce sens; elles recommandent que la plus grande partie de nos relations avec les Américains soient conduites à l'intérieur des cadres de l'OTAN et que NORAD, par exemple, soit entièrement intégrée dans une plus grande alliance.¹

Ceux qui critiquent la politique canadienne déplorent souvent que nous nous soyons trop identifiés avec l'OTAN et avec les É.-U. Ils soutiennent que le rôle du Canada devrait être d'agir dans le cadre des Nations Unies. D'après eux, notre appartenance actuelle à l'un des «blocs» de la guerre froide amoindrit notre contribution. A mon avis la paix du monde, pour un certain temps encore, dépend des relations entre les grandes puissances et la meilleure opportunité pour le Canada d'influencer le cours des événements mondiaux, à mon avis encore, est de rester un des membres respectés de l'OTAN. Cependant, le désir d'augmenter notre aide aux Nations Unies repose sur une base plus solide que les sentiments. Les É.-U., bien que nous décevants en maintes occasions, modèrent le comportement des super-puissances et aident à régulariser l'équilibre de la peur car ils sont capables d'exercer des pressions pour empêcher certains incidents de dégénérer en conflits.

Pour les Canadiens, une question-clé est de savoir si nous pouvons concilier une augmentation de notre participation aux Nations Unies avec nos engagements de l'OTAN. La réponse est probablement affirmative. Le Canada a déjà été capable de contribuer au travail des Nations Unies plus que plusieurs autres pays, sans pour cela faillir à ses engagements envers l'OTAN. Ceci a rehaussé notre prestige à New York et appuyé notre voix dans l'élaboration de la politique des Nations Unies en certaines régions troublées comme Suez et le Congo. Il n'est pas certain que l'offre d'une participation militaire canadienne accrue soit acceptée par les Nations Unies. Si toutefois nous décidons de mettre des forces militaires plus substantielles à la disposition de l'ONU, sans augmenter d'autant notre budget de la défense, une réduction de notre contribution à l'OTAN est inéluctable.

Il se peut aussi que les alliés de l'OTAN acceptent volontiers ce déplacement des Forces du Canada. La plupart des pays-membres reconnaissent que les opérations de paix des Nations Unies servent leurs intérêts et qu'il est à souhaiter que des membres de l'OTAN y participent et par le fait même, exercent un certain contrôle. Ils croient aussi que, pour toutes sortes de raisons les membres de l'OTAN sont plus aptes que beaucoup d'autres à servir sous le drapeau de l'ONU. L'OTAN peut accepter la proposition qu'un certain crédit soit accordé pour ces contributions aux actions militaires de l'ONU.²

Lors d'une prochaine réassignation des rôles à l'intérieur de l'OTAN, le Canada pourrait être encouragé à augmenter la mobilité de ses forces et à réduire leur dépendance des armes nucléaires tactiques. Ceci faciliterait l'offre d'une assistance accrue aux Nations Unies avec le maintien de nos engagements envers l'OTAN.

¹ L'idée contraire a été soutenue avec persuasion par le Dr. R. J. Sutherland. Voir «Canada's Long Term Strategic Situation» *International Journal*, Été 1962, pp. 207-8.

² Cela serait très raisonnable, surtout dans un cas comme celui de Chypre si l'action des Nations Unies aidait à maintenir la paix dans l'OTAN même.

Le Canada n'aura à faire face à un véritable dilemme que dans un seul cas: s'il appert qu'une requête en provenance de l'ONU ne peut être accordée sans que notre contribution à l'OTAN soit réduite à un tel point que notre prestige en serait diminué aux yeux de nos alliés. Il nous faudrait alors savoir si les Nations Unies seraient en mesure de faire un bon usage de l'accroissement d'une participation canadienne. Une telle augmentation compenserait-elle par un accroissement de prestige à New-York ce que nous perdriions auprès de l'OTAN? Si nous décidions de nous rendre aux nouvelles demandes des Nations Unies, il nous faudrait avoir soin de dissiper l'impression que le Canada, en agissant ainsi, essaye d'accroître son prestige aux dépens de ses partenaires de l'OTAN. La pire politique serait pour nous de demeurer officiellement membre de l'alliance et de nous comporter comme si nous n'en faisons pas partie. Nous n'échapperions point à la réprobation (si je puis dire) d'appartenir à l'un des blocs de la guerre froide, mais en nous aliénant la sympathie de ses membres, nous anéantirions notre influence sur leur politique.

Le prestige du Canada aux Nations Unies serait-il rehaussé si nous cessions d'appartenir à l'OTAN et à NORAD? Très probablement non. Le temps de notre plus grande influence au sein des Nations Unies a été celui où le Canada était également un membre enthousiaste et très en vue de l'OTAN. Depuis lors, il y eut des changements apportés dans ces deux organisations, mais leurs effets tendent à s'éliminer. L'entrée, par exemple, d'un grand nombre de nouveaux membres, surtout de nations d'Afrique et d'Asie non encore engagées, a diminué l'influence du Canada aux Nations Unies, les nouveaux venus prenant tout naturellement comme guides les membres les plus expérimentés parmi les leurs. Ils unissent en outre leurs efforts en vue de hâter la décolonisation et les membres qui refusent d'appuyer leurs résolutions extrémistes se retrouvent isolés. L'association du Canada avec l'OTAN, où subsiste l'influence colonialiste, a été un léger handicap, mais un handicap qui va en s'atténuant. Seul le Portugal refuse maintenant d'accorder l'indépendance à ses colonies, et la plupart des alliés de l'OTAN ont sévèrement critiqué cette attitude. Les responsabilités que la Grande-Bretagne continue d'assumer en Afrique présentent plus de difficultés mais la répugnance du Canada à appuyer des résolutions critiquant la politique britannique d'une manière outrancière ne changerait pas beaucoup même si deux pays n'étaient pas partenaires au sein de l'OTAN.

La situation de membre de l'OTAN n'a pas été jusqu'ici pour le Canada un sérieux embarras dans ses relations avec les Afro-Asiatiques qui comptent maintenant pour environ la moitié des membres des Nations Unies. En réalité, c'est probablement même un atout. Plusieurs de ces nouvelles nations non encore engagées considèrent que le Canada comprend mieux leur position que la plupart des autres alliés de l'hémisphère occidental. Par le fait qu'elles nous considèrent avec sympathie, elles veulent que nous conservions notre influence à Washington et dans les autres capitales faisant partie de l'OTAN. Elles apprécient nos services plus encore que nos bons conseils et ne ressentent pas le besoin d'autres recrues dans leur camp. Si le Canada venait à se séparer de l'OTAN ou cessait d'être considéré comme un membre en vue, ces gouvernements seraient sans doute moins intéressés à cultiver notre amitié.

C'est pour nous un avantage diplomatique que de paraître «inoffensifs» à leurs yeux. Néanmoins, nous aurions tort de croire que nous serions plus appréciés en réduisant nos forces armées. Au contraire, ceci nous rendrait moins aptes à partager le fardeau du maintien de la paix ou à aider des pays comme le Ghana à entraîner leurs propres forces. Toute augmentation de la

puissance militaire du Canada fera de nous un membre plus estimé et des Nations Unies et de l'OTAN sans pour cela créer d'appréhension autour de nous ni ruiner notre réputation de peuple pacifique et raisonnable.¹

Et si les dépenses militaires du Canada étaient remplacées par une assistance économique aux nations sous-développées? Ce changement ne s'accomplirait pas sans difficultés, au moins dans le proche avenir et peut-être serions-nous alors moins capables de donner à ces pays le genre d'assistance dont ils ont le plus grand besoin. L'ordre doit précéder le développement économique, cela a été clairement démontré au Congo. D'autre part, même si certains croient qu'il est d'importance primordiale pour le Canada d'acquérir de l'influence auprès des pays sous-développés, ce qui n'est pas prouvé, il n'est pas établi par ailleurs que l'aide économique soit un moyen efficace d'acquérir de l'influence. Le Canada je le crois, devrait augmenter son aide économique, mais si ce résultat devait être obtenu par la réduction de nos forces armées, notre influence diplomatique en souffrirait.

Certains Canadiens semblent considérer la politique étrangère et la défense nationale comme des rivales. C'est là une grave erreur; quoiqu'il puisse exister des divergences d'opinions entre militaires et diplomates, en pratique ils se soutiennent mutuellement en travaillant tous à promouvoir les intérêts du peuple canadien. C'est encore une autre erreur de croire que les forces armées représentent un gaspillage à moins qu'elles ne soient engagées dans l'action ou sur le point de l'être. Ceci n'a jamais été vrai, mais depuis l'avènement de l'ère nucléaire, c'est exactement le contraire de la vérité. Les forces préventives auront failli à leur tâche essentielle si elles ne préviennent pas la guerre aussi bien que les agressions. Le système militaire du Canada peut aider davantage à éloigner le spectre d'une guerre généralisée grâce à l'influence acquise là où se prennent les décisions vitales affectant la paix ou la guerre. Bien des Canadiens préfèrent voir l'activité de leurs représentants se manifester aux Nations Unies plutôt que dans les alliances militaires de l'Ouest. La conclusion de cet exposé est que nous pouvons continuer à nous rendre utiles dans les deux champs d'activité et que l'influence que nous possédons dans l'un d'eux renforce nos positions dans l'autre. Dans le cas plutôt improbable où nous aurions à faire un choix, pour un certain temps encore, le Canada pourrait mieux contribuer à la sécurité mondiale, inséparable de la sienne propre, en conservant son influence au sein de la direction de l'alliance de l'Ouest.

¹ Il en serait probablement autrement si nous nous proposions d'acquérir notre propre force nucléaire. Mais il n'y a aucune raison de partager la crainte, largement répandue il y a un an, que notre influence diplomatique serait amoindrie si nous acceptions les armes nucléaires tactiques sous contrôle conjoint.

POLITIQUE DE DÉFENSE DES ÉTATS MEMBRES DE L'OTAN AINSI QUE SUR CELLE DE CERTAINS AUTRES ÉTATS

PAR JAMES I. JACKSON

Introduction

Généralités

La politique canadienne de défense fait l'objet des études de la Commission spéciale sur la Défense, organisme créé par la Chambre des communes. On ne peut cependant pas analyser isolément une politique de défense donnée: il faut tout d'abord placer celle-ci dans le contexte des politiques étrangères avec lesquelles elle a des relations; puis il faut mesurer l'incidence des dépenses sur l'économie nationale et sur l'opinion publique, et l'état de la technologie en matière d'armements. Pour mieux éclairer la question, il faut tenir compte de considérations générales telles que le contrôle des armements, les relations entre les politiques de défense et les politiques étrangères, les options politiques possibles aujourd'hui comparativement à celles de naguère, ou à celles possibles en d'autres pays. La Commission, en conséquence, a sollicité des avis pertinents sur ces divers sujets; elle possède maintenant, entre autres, une documentation sur la politique de défense des États membres de l'OTAN ainsi que sur celle de certains autres États.

Objet

L'objet du présent rapport est donc de vous renseigner sur la politique de défense des États membres de l'OTAN et sur celle de certains autres États.

Portée de l'étude

La Commission a demandé un sommaire objectif des caractéristiques principales de chaque politique, en insistant sur le plan et sur l'orientation suivis plutôt que sur les modalités de détail. Malgré tous nos efforts dans ce sens, notre document ne doit être lu que sous toute réserve. A tout prendre, une politique de défense se réduit à un exposé; mais les exposés ayant trait à une politique de défense varient beaucoup quant à leur bien-fondé et à leur clarté. Quand nous nous sommes trouvés en présence d'exposés clairs, nous nous sommes efforcés de les reproduire adéquatement; dans le cas de textes moins clairs, une interprétation plausible a été tentée. Nous n'avons pas essayé d'apprécier quelque politique que ce fût à la lumière des idéologies militaires courantes, pas plus que nous n'avons tenu compte de jugements émis sur l'efficacité de telle ou telle armée mentionnée.

Les renseignements intéressant la Commission concernaient les pays membres de l'OTAN, quelques pays communistes ainsi que «des pays tels que l'Australie, le Japon, un ou plusieurs pays d'Amérique latine, enfin tout autre pays dont les problèmes seraient susceptibles d'avoir quelque rapport avec les nôtres». Comme en fait nous n'avons pas recueilli de preuves permettant de découvrir dans les pays communistes satellites une politique de défense qui leur soit propre, il ne serait guère utile de faire état de ceux-ci. D'autre part, l'importance du rôle militaire des pays de l'Amérique latine est telle que leur politique de défense ne présente à notre point de vue qu'un intérêt secondaire. Enfin, les États-Unis et l'Union Soviétique étant des super-puissances nucléaires dotées d'un système militaire et de défense fort complexe, l'analyse

complète de leur situation dans ce rapport ne laisserait pas grand-chose à dire au sujet d'autres puissances dont les politiques sont plus spécifiquement en rapport avec les problèmes du même ordre qui se posent chez nous. Eu égard au cadre de ce rapport, nous en avons donc exclu les États-Unis, l'Union Soviétique et les pays communistes satellites, et enfin les pays sud-américains.

Disposition des matières

Pour la disposition des matières nous avons procédé en tenant surtout compte des données géographiques. La première partie se rapporte aux puissances nucléaires de seconde importance: la Grande-Bretagne et la France; la seconde, aux puissances non nucléaires de l'Europe: l'Allemagne de l'Ouest, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg et le Portugal; la troisième, aux États scandinaves: la Norvège, la Suède, le Danemark, et à l'Islande; dans la quatrième partie, il est question des États sud-européens: Italie, Grèce, Turquie, Yougoslavie; enfin, la cinquième partie comprend deux États de la zone du Pacifique: le Japon et l'Australie. Un tableau joint en annexe fournit des chiffres comparatifs quant à la population, à la puissance militaire et au budget de la défense de chacun des États mentionnés.

Puissances nucléaires de seconde importance

Généralités

Encore que très largement dépassées sur le plan militaire par les grandes puissances nucléaires, la France et l'Angleterre disposent de force et d'un équipement leur permettant de figurer au rang de puissances nucléaires de seconde importance. Leurs responsabilités ou intérêts respectifs ont une portée mondiale; l'une et l'autre s'efforcent de maintenir (c'est le cas de l'Angleterre) ou de créer (c'est le cas de la France) des forces les rendant aptes à faire face à diverses obligations militaires.

Grande-Bretagne

Ses mesures de défense impliquent la Grande-Bretagne dans un complexe d'alliances, d'accords et de garanties qui s'étend à tout le globe. En Europe, elle se trouve engagée principalement (donc point uniquement) dans l'OTAN; dans le Moyen-Orient ainsi que dans l'Extrême-Orient, elle a contracté des obligations envers des colonies et des protectorats tout en devenant membre du CENTO, de l'OTASE et de l'ANZM.

Elle éprouva, vers 1955, après la guerre de Corée, de plus en plus de difficulté à porter le fardeau de sa défense, à fournir les effectifs et l'équipement nécessaires. La défense absorba jusqu'à 10 p. 100 du produit national brut en plus de requérir pour ses services (sous l'uniforme ou autrement) des effectifs équivalant à 7 p. 100 de la population. Le maintien de forces outre-mer pesait d'un poids lourd dans la balance générale des comptes. Une nouvelle politique s'imposait que le *White Paper* annonça en avril 1957 et qui depuis a servi de base à la défense anglaise.

Le *White Paper* définissait ainsi les deux fonctions des forces de défense: dissuader ou repousser une agression en agissant de concert avec les Alliés; défendre les colonies britanniques et les protectorats en cas d'attaques locales, voire entreprendre des opérations limitées en cas d'urgence. Dans le même article on reconnaissait l'impossibilité de défendre le Royaume-Uni contre une attaque nucléaire et, en conséquence, la planification militaire envisagée visait plutôt à éviter la guerre qu'à la préparer. D'où la priorité accordée au développement des armes de dissuasion.

Ce plan de défense appuyait sur la nécessité pour la Grande-Bretagne de fabriquer des armes nucléaires et de s'en servir sous son propre contrôle. On y envisageait aussi l'emploi de bombardiers du type V munis d'ogives

atomiques, lesquelles feraient place ultérieurement à des ogives thermonucléaires; on prévoyait également l'accélération du développement des recherches en vue d'introduire dans l'ère des engins balistiques les véhicules porteurs d'armes. Dans un tel système de stratégie aérienne devait s'intégrer une force protectrice composée d'appareils de combat et de missiles.

On soulignait encore dans l'article en question la nécessité de recourir également aux armes conventionnelles, celles-ci devant en tout premier lieu permettre à la Grande-Bretagne de remplir ses engagements en Europe; l'auteur plaidait, par ailleurs, en faveur d'une participation réduite à l'OTAN, réduction qui serait compensée par un accroissement de la puissance de feu. Pour assurer un déploiement mondial aux armes conventionnelles, le nouveau plan avait prévu des bases échelonnées sur des points stratégiques en Méditerranée, dans le Moyen-Orient et dans l'Extrême-Orient, qui serviraient aux forces aériennes basées à terre ou embarquées sur des petits groupes de porte-avions. L'ensemble de ce système serait soutenu par des réserves stratégiques situées au Royaume-Uni et pouvant être amenées rapidement par air dans les zones menacées.

Cette nouvelle politique avait été conçue pour réduire les effectifs militaires de 690,000 qu'ils étaient en 1957, à 375,000, chiffre prévu pour la fin de 1962, ainsi que pour permettre l'abolition de la circonscription.

Depuis 1957 diverses influences d'importance se sont fait sentir sur cette politique de défense, notamment l'abandon des recherches en vue de fabriquer un missile balistique, l'acceptation du Skybolt pour prolonger la durée des bombardiers V, puis son abandon et la décision de le remplacer par des sous-marins nucléaires armés de fusées Polaris. Mais tous ces faits n'ont pas empêché le maintien du principe d'une force de dissuasion nucléaire autonome. Les événements survenus entre-temps sur d'autres scènes ont amené la Grande-Bretagne à modifier ses engagements outre-mer, du fait, en particulier, qu'un certain nombre de ses colonies ont obtenu leur indépendance. En 1962, elle n'avait plus besoin d'expédier hors du pays des détachements aussi nombreux; elle ne pouvait pas, d'autre part, s'en remettre à maints pays de moindre importance pour lui fournir des bases. Encore qu'il devint nécessaire, par voie de conséquence, de conserver en mer un déploiement d'effectifs et de moyens puissants, et d'accroître la mobilité par air et par mer des réserves stratégiques, elle ne revisa pas le principe général de son déploiement général de forces outre-mer.

Cela ne signifie aucunement que la politique en question ait été acceptée dans son intégralité. Ainsi tous les crédits consacrés à la défense ont été réduits au point de ne plus représenter que 7 p. 100 du budget total. En 1962, néanmoins, les effectifs en service se chiffraient à 445,900, au lieu des 375,000 prévus, et, en 1963-1964, ils atteignaient encore 433,000; mais cela était dû à l'évolution de la situation internationale plutôt qu'à des défauts de la politique adoptée. Fait plus significatif encore, on doute fort dans certains milieux que l'Angleterre puisse remplir ses engagements outre-mer avec le nombre d'hommes dont elle dispose, d'autant plus que du fait de l'abolition du service militaire obligatoire, le nombre des réservistes susceptibles d'être rappelés sous les armes diminue graduellement. Les doutes entretenus en l'occurrence, et accentués à la suite de crises toutes récentes et simultanées à Chypre et en Malaisie, ont induit les observateurs à mettre en doute la valeur des forces autonomes de dissuasion.

Ces circonstances, s'ajoutant à la situation précaire du gouvernement, nous amènent à considérer le point de vue du parti travailliste. Ce dernier qui s'est prononcé contre la neutralité ne croit pas, par contre, que le pays puisse rester une puissance nucléaire indépendante. La position du parti travailliste fait ressortir la nécessité d'armes conventionnelles pour l'OTAN, de même que la nécessité pour l'Angleterre de s'engager là où elle est encore

présente outre-mer et, en troisième lieu, la nécessité pour elle d'accroître la mobilité de ses forces pour compenser la perte des bases lointaines. Les travaillistes estiment que l'usage des armes nucléaires devrait être réservé aux U.S.A. et à l'URSS seulement; ils suggèrent la création en Allemagne de l'Ouest d'une zone non nucléaire, l'Allemagne de l'Ouest ne devant pendant pas devenir, ni directement, ni indirectement, une puissance nucléaire. Un gouvernement travailliste serait disposé à étudier toute proposition en faveur d'une participation accrue de la Grande-Bretagne et des autres États membres de l'OTAN à la politique nucléaire, sans toutefois témoigner beaucoup d'enthousiasme à cet égard, à moins que ce soit là le seul moyen d'amener l'Allemagne de l'Ouest à renoncer à son ambition de devenir puissance nucléaire.

France

La politique étrangère de la France vise primordialement à faire reconnaître ce pays comme grande puissance nucléaire en tous points égale aux autres. Selon sa conception d'une grande puissance, la France doit pouvoir elle-même se défendre contre une agression; elle ne doit pas dépendre d'un traitement préférentiel ou discriminatoire de la part des grandes puissances; elle doit encore exercer une puissante influence mondiale, susceptible de se faire sentir sous forme d'aide économique et militaire, partout où elle estime avoir des intérêts et des responsabilités.

Saine économiquement, stable politiquement, menée de main très ferme, ses graves problèmes indochinois et algérien résolus, la France est en ce moment plus forte qu'elle ne l'a jamais été au cours de ce siècle. Elle a commencé à traduire sa conception du nationalisme par une opposition à la domination de l'Europe par les États-Unis, par son refus de recevoir sur son territoire des armes nucléaires placées sous contrôle étranger, par son plan de neutralisation du sud-est de l'Asie, par son projet d'étendre son aide économique à cette même région du globe ainsi qu'à l'Amérique latine.

Cette grande rentrée de la France sur la scène internationale a des répercussions sur le plan militaire. Trois forces majeures sont en voie de formation qui précèdent d'un réexamen de la défense. La première force consiste en un plan de stratégie nucléaire reposant sur une force de frappe et sur une défense aériennes qui seront constituées entre 1963 et 1965 et qui utiliseront des ogives nucléaires de fabrication française, des avions porteurs et des avions ravitailleurs américains; plus tard ces éléments seront complétés par des ogives thermonucléaires et par une flotte sous-marine dotée de fusées intercontinentales constituant une force de frappe complémentaire dirigée contre les villes.

La seconde force sera une force d'intervention; elle consistera en un système conjoint mer-terre-air d'opérations conventionnelles ou nucléaires, en Europe ou ailleurs, dirigées contre une agression visant la France ou ses alliés. Ce système, qui constituera la contribution de la France à l'OTAN, comportera comme effectifs sur terre six divisions, dont une aéroportée destinée aux opérations outre-mer. L'élément aérien sera composé de forces tactiques de chasse et de reconnaissance et d'avions de transport, réparties en deux corps aériens et un groupe de transport. La force navale possédera une grande mobilité. Elle sera principalement constituée par des porte-avions, et elle comprendra presque toute la flotte française, à l'exception des navires affectés à la défense du littoral et des sous-marins munis de missiles. Son rôle sera de transporter les forces de terre, de les aider dans leurs opérations amphibies, etc. En principe, la force d'intervention sera dotée d'armes atomiques de fabrication française à partir de 1970.

La troisième force sera affectée à la défense territoriale. Bien qu'elle doive être dotée d'une certaine puissance aérienne et navale, son champ d'opération se situera sur terre principalement. Ses effectifs seront de dix brigades en 1967.

L'effectif prévu pour 1970 des forces françaises, fournies par le service militaire obligatoire, est de 668,000 hommes. En raison de cette nouvelle politique, les crédits militaires seront portés de \$4 milliards environ en 1963, à \$4.6 milliards en 1969, accroissement qui se maintiendra à 7.4 p. 100 du produit national brut et à 22 p. 100 du budget national. On consacrera aux recherches et à la fabrication d'armes nucléaires 13 p. 100 des crédits militaires, pourcentage qui s'élèvera à 25 p. 100, en 1970.

Les puissances européennes

Généralités

Les quatre autres nations de l'Europe centrale diffèrent considérablement par leur superficie et par leur histoire contemporaine, mais elles se ressemblent par leur prospérité et par leur expansion économique saine et vigoureuse. L'Allemagne est le pays le plus grand de ce groupe; la Belgique, la Hollande et le Luxembourg en sont les plus petits. La plus grande partie des forces armées de toutes ces nations membres de l'OTAN sont placées sous le commandement des Forces alliées du Centre-Europe dépendant de l'OTAN.

Le cinquième pays étudié dans ce chapitre est une puissance de l'Atlantique plutôt que d'Europe centrale, à savoir la République du Portugal. Le contraste frappant entre sa pauvreté et la richesse de l'Allemagne occidentale et des nations du Bénélux, l'éloigne davantage de l'Europe centrale. Toutefois, la juxtaposition ne manque pas d'intérêt, car le Portugal est une nation dont l'économie est tout à fait autre que celle des pays que nous venons d'étudier, et dont les réactions devant la menace de la perte de ses territoires d'outre-mer diffèrent radicalement de celles de deux autres pays, la Belgique et la Hollande qui ont eu récemment à faire face à un problème semblable.

La République fédérale d'Allemagne

La République fédérale d'Allemagne, pays qui jouit d'une économie solide et d'une stabilité politique, s'étend en bordure du rideau de fer en travers de la principale voie de pénétration soviétique vers l'Europe. Puisqu'elle se préoccupe de son expansion économique et qu'elle n'est pas accablée de responsabilités envers les Nations Unies, l'Allemagne a concentré sa politique de défense sur la menace soviétique en général, et plus particulièrement en ce qui concerne Berlin.

Par conséquent, la République fédérale a élaboré une politique de défense dont l'unique but est l'opposition à la menace soviétique, tout en reconnaissant que c'est là une tâche qui ne peut être assumée autrement que de concert avec les alliés.

Ce n'est pas seulement en augmentant la sécurité de l'Allemagne de l'Ouest au moyen d'une entente sur sa défense régionale que l'OTAN lui est utile; le fait que l'OTAN ait permis le réarmement de l'Allemagne, tout en maintenant les forces de ce pays sous la direction des alliés plutôt que sous celle des Allemands, a aussi vaincu la forte répugnance qu'éprouvaient ces derniers à réarmer.

Dans les traités de Paris qui lui permettaient de réarmer, l'Allemagne a renoncé à la possession d'armes nucléaires stratégiques.

L'Allemagne s'est servie de l'alliance dans ses propres intérêts nationaux. Elle s'est opposée au retrait de l'OTAN car la nation se trouverait abandonnée à l'URSS. Elle s'est opposée aussi à tout dégageant susceptible d'amener la

neutralisation d'une partie quelconque de l'Allemagne. Elle a appuyé les propositions des États-Unis relatives à la formation d'une force nucléaire multilatérale.

Si l'on tient compte des facteurs géographiques et logistiques, et de la détermination de l'Allemagne à défendre son territoire, on se rend compte qu'il est nécessaire de déployer sur une ligne de front une concentration aussi grande d'armes perfectionnées que le permettront les conditions d'une guerre nucléaire. Dans l'armée de la République Fédérale (Bundeswehr) on met donc l'emphase sur des forces terrestres bien équipées et sur des forces aériennes de soutien tactique. Les objectifs de l'effort de défense allemand, qui débuta en 1956 et fut accéléré par la crise à laquelle on s'attendait à Berlin en 1961, comportent une contribution appréciable au système terre-air de l'OTAN, comprenant une armée de plus de 200,000 hommes répartis en 12 divisions (blindées, de montagne, et aéroportées), une force aérienne tactique comptant 100,000 hommes et 28 escadres d'appareils, et des armes nucléaires sous contrôle américain. Il y aura aussi une force de défense territoriale de quelque 200,000 hommes. Le système mer-air aura la mission auxiliaire et défensive de protéger les côtes et l'accès à la Baltique, au moyen de petites unités navales et de certaines forces aériennes.

Les effectifs militaires sont fournis par la conscription et l'on a essayé d'éviter dans les procédés de sélection et dans la politique relative aux effectifs une renaissance du militarisme. La mise sur pied de la Bundeswehr a entraîné des dépenses considérables; en 1962 elles représentaient près d'un tiers du budget, dont elles constituaient le chapitre le plus important, et l'on s'attend à leur augmentation par suite de l'acquisition d'avions et de fusées. Les pays étrangers ont déjà accordé des subventions, et la plupart des armements ont été achetés à l'étranger. L'Allemagne de l'Ouest s'est jointe à la Belgique, à l'Italie, à la Hollande et aux États-Unis pour ce qui est de la production du F 104 pour toutes les nations de l'OTAN. Selon un accord, elle partage avec la Grande-Bretagne les dépenses engagées pour la construction du Hawker P 1127.

La Belgique

Ne possédant pas des engagements à l'étranger, la Belgique s'est bornée, quant à sa politique de défense, au maintien de la sécurité nationale en se servant de la protection collective de l'OTAN. Bien que membre fondateur de l'OTAN, et le pays le plus industrialisé et à plus forte densité de population de toute l'Europe, l'appui que la Belgique apporte à l'alliance semble aussi douteux quant à son efficacité que semble l'être l'attitude des pays scandinaves. Le rôle joué au Katanga et au Congo par les États-Unis et les Nations-Unies, n'a rien fait pour améliorer ses sentiments. La Belgique semble satisfaite de l'effort militaire actuel en Europe, et de la protection qu'offre la puissance nucléaire américaine. Le Sénat belge a interdit la participation du gouvernement aux délibérations touchant la formation d'une force nucléaire multinationale de l'OTAN.

L'Armée belge de 85,000 hommes, les six escadrilles tactiques, les missiles Nike de son aviation, et toute sa marine sont affectés à l'OTAN. On voit que le rôle de la marine est limité à l'Europe, d'après sa composition qui est uniquement de petits bâtiments d'escorte et de dragueurs de mines. Des unités actives affectées à l'OTAN sont déployées en Allemagne, et il existe une réserve de défense territoriale.

Les effectifs sont constitués au moyen d'enrôlement volontaire et de conscription, cette dernière ayant une durée de 12 mois; il est probable que le prolongement de cette période serait impossible pour des raisons politiques. Les dépenses militaires s'élèvent à environ 3.4% du produit national brut.

Un accord militaire et technique entre la Belgique et les Pays-Bas, signé en 1948, pourvoit à la standardisation du matériel, la coordination des méthodes d'entraînement et la collaboration entre le personnel des collèges militaires.

Les Pays-Bas

La politique de défense de la Hollande doit tenir compte à la fois de la protection du territoire métropolitain et de celle des possessions d'outre-mer qui lui restent. L'expérience militaire acquise par la Hollande au cours de deux guerres lui a fait adopter une attitude plutôt correcte que cordiale envers l'Allemagne de l'Ouest, et la Hollande est devenue l'un des défenseurs les plus acharnés de l'OTAN en Europe.

Bien qu'il y ait une distinction entre les forces de l'OTAN et les forces nationales, l'armée entière qui se compose de 98,000 hommes avec ses réserves, ainsi que cinq des neuf escadrilles de l'aviation qui sont déployées dans la deuxième force aérienne tactique, sont affectées à l'OTAN. Les forces de l'air et de terre sont dotées de fusées Honest John, Nike, et prochainement Hawk.

Depuis les premières années soixante les obligations de la Hollande outre-mer sont beaucoup moindres. Le transfert de l'autorité en Indonésie fut accompli de façon typiquement rationnelle et sans que la force armée y jouât un rôle important. La Hollande tenta à quelques reprises de renforcer les garnisons par la voie des airs, mais elle essuya un échec à cause du refus du droit d'atterrissage. La différence entre la politique et les engagements de la Hollande et ceux de la Belgique est concrétisée par le fait que les Hollandais maintiennent une base navale dans la mer des Caraïbes et que la marine comprend un porte-avions et deux croiseurs ainsi que les habituelles forces d'escorte aéronavale et de lutte contre les sous-marins. La marine comprend également quelques unités de fusiliers marins.

Les effectifs comprennent au total 141,000 hommes, recrutés par conscription pour une période de 20 à 24 mois. Le budget de la défense nationale s'élève à environ 5% du produit national brut.

Luxembourg

Le traité de Londres de 1867 imposa au Luxembourg un état de neutralité sans forces armées qui ne fut abandonné qu'en 1944 quand le service militaire devint obligatoire. Aujourd'hui la contribution du Luxembourg à l'OTAN, en cas de mobilisation, consistera en une brigade d'infanterie recrutée par conscription pour une courte période de 9 mois. Le budget de la défense représente 1.6% du produit national brut.

En tant que plus petit pays des Nations-Unies, le Luxembourg envoya en Corée, en 1951, un petit détachement «armé et ardent».

Portugal

Le Portugal est l'exemple d'une petite puissance européenne très pauvre qui se sert de ses forces militaires pour conserver son empire d'outre-mer menacé dont elle dépend presque entièrement.

Le fait d'être sous la dépendance de son empire et de voir cet empire menacé sont les facteurs qui gouvernent la politique de défense du Portugal. Il est membre de l'OTAN et a mis à sa disposition une base aux Açores et une escadre navale. Le Portugal a toutefois apporté cette contribution à contre-cœur, surtout en ce qui concerne la question du commandement dans les eaux portugaises. Sa chaleur en ce qui a trait à l'alliance, qui ne fut jamais très ardente, s'est refroidie davantage devant l'absence d'aide de la part des autres membres de l'alliance dans ses difficultés aux colonies.

Le pacte ibérique de 1939 créa des liens entre le Portugal et l'Espagne; les clauses de ce traité, qui prévoient une aide mutuelle afin de maintenir la sécurité interne des pays signataires, sont susceptibles de devenir plus importantes au fur et à mesure que grandira le mécontentement populaire contre la politique gouvernementale.

Ces questions mises à part, la politique militaire du Portugal est principalement dirigée vers la conservation de ses territoires de l'Angola, du Mozambique et de la Guinée, qui se trouvent en état d'effervescence. L'effectif total de ses forces armées est passé de 61,000 hommes à 102,000, dont 14,000 africains; 80,000 sont stationnés aux colonies, y compris la marine et l'aviation.

Pour la plupart, les forces armées sont mal équipées, mais les opérations coloniales ont fait monter les dépenses de la défense de 4.5% du produit national brut à 8.9%. L'armée est une force politique mais Salazar n'est pas un dictateur militaire et il fait preuve d'une certaine froideur envers elle.

On ne doit pas supposer que la tranquillité qui a caractérisé la vie politique du Portugal peut être conservée indéfiniment malgré sa campagne coloniale. Il y a une opposition à la politique d'action militaire en tant que meilleure solution du problème, et des doutes quant à l'action militaire pour tenir la situation en main avant la mise en exécution des réformes peu convaincantes que l'on prétend en cours. Le Portugal et ses colonies constituent un système économique fermé, mais même cette circonstance favorable ne change pas le fait que le niveau de vie au Portugal est le plus bas en Europe, à savoir un revenu annuel de \$250 par personne et un taux annuel de croissance économique de trois ou quatre pour cent. On ne doit pas tenir pour stable la situation au Portugal.

Les puissances scandinaves

Généralités

Il est commode de considérer comme un ensemble les trois pays scandinaves: la Norvège, la Suède et le Danemark, ainsi que l'Islande, qui se situent à l'extrémité nord de l'Europe. Ces pays qui pendant le cours de l'histoire se sont tenus à l'écart de l'Europe sont liés par une forte sympathie mutuelle. Cet isolement et ces liens demeurent mais la politique de défense de chaque pays est intéressante par ses réactions devant le défi de la période d'après-guerre.

Norvège

La deuxième guerre mondiale mit fin à la neutralité de la Norvège, qui devint alors une chaude partisane des Nations Unies. Cette adhésion aux Nations Unies, ainsi que la vulnérabilité de la Norvège dans le cas de conflit entre l'est et l'Ouest, lui ont fait adopter une politique de défense visant au maintien de l'harmonie entre l'URSS et l'Ouest. A cette fin elle a tenté de devenir médiatrice entre les nations.

A partir de 1948 il fut évident que les Nations Unies ne pourraient garantir la sécurité et que la médiation bienveillante n'était pas efficace.

Cherchant à assurer sa protection par un pacte de sécurité régionale, la Norvège avait le choix entre 3 solutions: se joindre à la Suède et au Danemark dans une alliance neutre des pays scandinaves, se joindre à eux dans une alliance pro-occidentale, ou devenir membre de l'OTAN. La Suède exigeait une alliance neutre, mais la Norvège ne croyait pas qu'une alliance neutre assurerait la sécurité, et elle était, en outre, peu disposée à engager les fortes dépenses d'armement qu'une telle neutralité entraînerait. Les négociations rencontrèrent un échec et la Norvège devint membre de l'OTAN. Les rapports, toutefois, entre la Norvège et l'OTAN restent peu enthousiastes. Ses ressources économiques sont limitées, sa population est peu nombreuse, elle manque de confiance en la protection que peut offrir l'OTAN, et dans ses rapports avec

l'URSS elle se rend compte de la position précaire de la Finlande. Ses liens étroits avec les autres pays scandinaves, renforcés par ce dernier facteur, se manifestent par son appartenance au Conseil nordique.

La Norvège est d'une grande importance stratégique. Les routes aériennes les plus courtes entre l'Amérique du nord et l'URSS, passent à proximité; de plus elle est située entre les voies de pénétration soviétique qui prennent leur origine dans les ports de la mer Baltique et de l'Arctique. Sa côte offre de nombreuses bases pour les opérations dans l'Atlantique.

La politique militaire de la Norvège reconnaît son incapacité de s'opposer à une invasion, mais présume qu'en cas d'attaque sa valeur stratégique attirera l'aide d'alliés plus puissants; la constitution de ses forces armées vise à gagner du temps jusqu'à l'arrivée des secours. Averti par l'expérience du coup allemand de 1940, le dispositif militaire possède un haut degré de préparation tant dans l'armée régulière que dans les forces territoriales, la faculté d'offrir par lui-même une résistance locale, l'aptitude à exploiter le terrain et un réseau de voies de communications très développé, évitant la dispersion des troupes. Pour ce qui est de la défense du territoire, la petite armée de 5,000 hommes est répartie par régions. Le système aéronaval comprend des navires d'escorte, des sous-marins, et des unités aériennes de lutte anti-sous-marine. Le dispositif aérien comporte plusieurs escadrilles d'appareils de combat et quelques missiles Nike munis d'ogives conventionnelles. Le service militaire est universel et obligatoire.

Les forces norvégiennes sont affectées à l'OTAN plutôt en cas d'urgence qu'en permanence, et la Norvège ne permet pas à l'OTAN d'installer ses troupes ni ses armes nucléaires sur son sol, bien qu'elle fournisse une importante section du réseau de surveillance par radar de l'OTAN. Depuis 1951, 40% de son potentiel militaire dépend de l'aide financière étrangère, bien qu'une partie de cette aide soit destinée à des dépenses d'infrastructure. La Norvège est associée à la Grande-Bretagne, au Danemark, à la Turquie, et aux États-Unis dans un accord relatif à la fabrication en commun de la fusée air-sol Bullpup.

En cas de guerre les forces armées de la Norvège se grouperont avec celles du Danemark sous le Commandement de Forces alliées du Nord-Europe pour la défense de la Norvège, du Danemark, du Schleswig-Holstein et des approches de la mer Baltique. Dans cette région, la présence d'une division allemande en Schleswig-Holstein permet à la Norvège d'assurer la défense de sa frontière nord avec l'Union soviétique.

La Norvège a appuyé les Nations Unies en fournissant des troupes aux forces de police des Nations Unies à Gaza, et dès le début de l'intervention au Congo elle a mis du personnel militaire à la disposition des Nations-Unies. La Norvège s'est jointe au Danemark et à la Suède pour constituer des unités spécialement entraînées et destinées aux forces des Nations Unies.

La Suède

Si la Norvège présente l'image d'une nation quelque peu réticente dans une alliance, la Suède est l'image du pays résolument neutre. Grâce à une économie très avancée du point de vue technique, à sa situation géographique qui n'offre pas à l'ennemi un grand avantage stratégique, et à un esprit national bien déterminé, elle prolonge sa politique d'isolationnisme armé jusqu'au milieu des années soixante. L'impartialité envers toutes les nations engagées quelle que soit leur puissance est un principe fondamental de cette politique. Par conséquent la Suède interdit la présence sur son sol de forces étrangères; elle produit, dans la mesure du possible, ses propres armes, et ne compte pas sur une aide pour sa défense.

Les seules déviations de cette politique d'isolement adoptée par la Suède sont l'appui aux Nations-Unies et le fait qu'elle continue à être membre, avec la Norvège et le Danemark, du Conseil nordique. La Suède a déjà fourni des troupes aux Nations Unies, mais le Conseil nordique s'en est tenu principalement à des questions non militaires depuis que la Norvège et le Danemark ont rejeté, bien qu'à contre-cœur, l'idée d'une alliance scandinave pour se joindre à l'OTAN.

Pour la Suède, sa politique de neutralisme résolu a simplifié ses objectifs militaires. Influencée par la guerre soutenue par la Finlande en hiver, la Suède est d'avis que même un petit pays peut se défendre avec succès contre un agresseur puissant. Le but des forces suédoises est d'écarter la guerre en montrant tant de résolution et de ressources que l'agresseur considérera comme trop élevé le prix de sa conquête.

Pour réaliser cet objectif, la Suède maintient des dispositifs de défense air-sol, air-mer, et une protection aérienne, les deux derniers étant toujours en état d'alerte. Le dispositif air-mer comporte des navires de surface et des sous-marins; les croiseurs sont les bâtiments les plus gros. Il comporte également des champs de mines et des batteries côtières. Des avions peuvent être fournis, en cas d'engagement sur mer, par l'armée de l'air qui dispose d'appareils de chasse, de reconnaissance et d'attaque en surface pour la défense aérienne et pour les opérations combinées air-mer et air-terre. Une protection supplémentaire est donnée aux forces aériennes et navales par la dispersion et au moyen d'abris rocheux.

L'armée se compose de civils, qui ont reçu leur formation au cours d'un service militaire obligatoire, en vue d'une mobilisation rapide dans des dépôts régionaux. L'armée est équipée en vue de la mobilité sur un terrain accidenté, et les divisions blindées, l'artillerie et les missiles constituent une puissance de feu considérable. L'armée est appuyée par les unités de défense locale et par les unités de la garde territoriale. La préparation militaire comprend également la défense civile. Les mesures de protection civile prévoient l'évacuation de 2,800,000 citadins, et des abris rocheux pour 100,000 personnes.

Presque tout le matériel militaire est fabriqué en Suède, quoique les pièces les plus compliquées soient actuellement importées. Les normes en ce qui concerne la qualité du matériel sont exigeantes, ce qui amène la nécessité de créer un centre de recherche pour la défense et l'affectation de 65% du budget militaire aux achats de matériel nouveau (comparativement à 10 ou 20% en Norvège, selon la Suède.) La Suède envisage aussi la fabrication de ses propres armes nucléaires tactiques. Le budget de la défense s'élève à environ 5% du produit national brut.

Le Danemark

Le Danemark aurait appuyé une alliance défensive des pays scandinaves de nature pro-occidentale, mais devant un choix entre le partage de l'isolement de la Suède, et l'entrée dans l'OTAN avec la Norvège, il opta pour cette dernière alternative. L'appui qu'apporte le Danemark à l'OTAN n'est pas du tout unanime; sa politique de défense oscille d'une manière précaire entre les partisans de la neutralité absolue et ceux qui sont prêts à payer au moins un prix modique pour occuper une place honorable au sein de l'OTAN.

Les raisons de cette attitude sont en partie historiques, et sont, dans une grande mesure, partagées avec la Norvège; les deux pays se rendent compte que leur seul espoir est la sécurité collective, mais ils ont tous les deux des moyens limités, un penchant naturel pour la neutralité, le désir de ne pas provoquer l'URSS, une conception scandinave plutôt qu'européenne, et un scepticisme pour ce qui est de l'efficacité de l'OTAN en matière de défense. De concert avec la Norvège, le Danemark ne permet la présence sur son sol

d'aucune armée étrangère ni d'aucune ogive nucléaire, ce qui reflète le désir de ces deux pays d'établir, comme premier pas vers le désarmement nucléaire, une zone nordique qui serait interdite aux armes nucléaires. Cependant la politique anti-nucléaire ne s'applique qu'au Danemark continental; la base américaine de Thulé au Groënland, possession danoise, constitue un élément important dans la stratégie de l'OTAN.

Du point de vue stratégique le Danemark est vulnérable, car il n'y a pas de barrière pour le séparer des plaines du nord de l'Europe. Son importance stratégique provient de sa position à l'entrée de la mer Baltique, et du fait qu'il constitue une route d'invasion vers la Norvège et la Suède.

La contribution danoise à l'OTAN est prévue pour les cas d'urgence plutôt que pour une participation permanente. Elle consiste principalement en un dispositif air-sol basé sur une division d'infanterie, et un groupe tactique aérien comprenant les éléments habituels, c'est-à-dire des chasseurs-bombardiers et des avions de reconnaissance. La marine constitue une modeste flotte de bâtiments de surface et de sous-marins, renforcés par des défenses côtières. Le système aérien comporte une petite unité d'intercepteurs.

Depuis 1950 le Danemark reçoit des armes américaines, et la majeure partie de son matériel est d'origine étrangère. La conscription y est obligatoire, et le budget de la défense s'élève à environ 3.5% du produit national brut.

L'Islande

On doit faire mention de l'Islande dans cette étude, ne serait-ce que pour donner un exemple d'une nation qui a une politique de défense sans avoir une politique militaire. La politique de défense de l'Islande est d'accepter la sécurité collective qu'offre l'OTAN, moyennant quoi elle permet la présence des forces américaines sur son territoire, dont l'importance stratégique est considérable. Elle n'a pas d'armée, bien qu'elle dispose de huit navires garde-pêche armés.

Les Puissances du Sud-Europe

Généralités

Les puissances du Sud-Europe qui font partie de l'OTAN, à savoir l'Italie, la Grèce et la Turquie, n'ont pas les mêmes liens sentimentaux que l'on trouve en Scandinavie; elles ne sont pas non plus exposées au grand danger qui menace l'Europe centrale. L'Italie est séparée de la zone centrale par les Alpes, la distance l'éloigne des régions de l'extrême sud, et elle n'entretient pas de liens pratiques ou affectifs avec la Grèce et la Turquie. Par contre la Grèce et la Turquie, ennemies de longue date, partagent une pauvreté telle que l'Italie n'a pas connue depuis plus de dix ans, et se trouvent en bordure du rideau de fer. Enfin, contrairement à ce qui existe en Italie et dans les autres pays déjà étudiés, la Grèce et la Turquie rappellent le Portugal par leurs institutions militaires qui constituent un élément important de leur politique intérieure.

Nous terminerons l'étude de ce groupe de nations par la Yougoslavie. Bien qu'elle ne fasse pas partie de l'OTAN, elle n'est pas non plus membre du pacte de Varsovie, et suit une politique d'indépendance qui mérite d'être étudiée au cours du présent exposé.

L'Italie

Du point de vue stratégique, on décrit l'Italie comme la mieux protégée des puissances européennes continentales. Son admission au sein de l'OTAN en 1949, deux ans après un dur traité de paix, a toutefois été accueillie comme

un retour en grâce diplomatique, même si la plupart de ses partis politiques n'ont pas été favorablement disposés à l'égard de cette participation. La politique de défense de l'Italie est toujours fondée sur une ferme adhésion à l'OTAN, qui comporte l'instauration de forces armées et, en 1960-1963, l'installation d'une base de fusées Jupiter à ogive nucléaire sur le sol italien. L'Italie a manifesté son appui au désarmement par son empressement à signer le traité d'interdiction des essais nucléaires, mais elle a réservé son opinion sur la question d'une force nucléaire multilatérale jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise par les autres pays. On considère généralement que l'Italie n'a ni le désir ni les ressources nécessaires pour se doter de ses propres forces nucléaires.

La plus grande partie des forces armées de l'Italie sont à la disposition de l'OTAN et placées sous le Commandement des Forces Alliées du Sud-Europe, dont le quartier général se trouve à Naples, et qui est responsable de la défense du secteur méditerranéen de l'OTAN, y compris la Grèce et la Turquie. Le système de défense terre-air de l'Italie comporte dix divisions d'infanterie et trois divisions blindées, des brigades alpines et des forces aériennes tactiques et de reconnaissance. Les forces de terre italiennes sont reconnues comme étant souples et bien équipées; elles sont entraînées à la guerre en montagne. Ces possibilités, en plus de la position géographique de l'Italie et du fait que son armée est théoriquement plus forte que celle de la Turquie, pourraient amener ses forces à soutenir éventuellement celles des autres nations faisant partie des Forces Alliées du Sud-Europe. Le système aérien sert à la défense seulement; il comprend un petit nombre d'avions intercepteurs complétés par des fusées Nike. Le système mer-air comporte des escortes de surface, l'aéronavale et des sous-marins. Les unités les plus considérables sont des croiseurs.

Depuis 1947, l'aide militaire américaine s'élève à quelque \$2,000,000,000, mais l'industrie italienne produit une quantité considérable de matériel militaire, soit sous licence étrangère, soit de fabrication italienne. Un avion italien, par exemple, a gagné le concours d'avions de combat légers de l'OTAN. Les militaires représentent environ 4 p. 100 du produit national brut, et le service militaire est obligatoire.

De 1952 à 1962, l'essor économique de l'Italie a doublé son revenu national, triplé sa production industrielle et quadruplé ses exportations. En 1962 et 1963, une rapide augmentation des salaires et une sérieuse diminution des récoltes ont entraîné une inflation et une augmentation massive des importations. L'Italie est un pays prospère, elle a d'importantes réserves monétaires, mais ses problèmes économiques affectent gravement sa situation politique chroniquement instable. La coalition Moro-Nenni s'est engagée à soutenir la politique étrangère de l'Italie, mais la position-clé qu'occupe la minorité communiste au parlement porte certains observateurs à supposer que l'Italie a des tendances neutralistes, tout en demeurant membre de l'OTAN. Il peut résulter de cette situation que l'Italie appuie le projet de désarmement et de neutralisation de l'Allemagne de l'Ouest. La situation politique de l'Italie est précaire, et on ne doit pas s'attendre à ce qu'elle modifie sa politique.

La Grèce

Dans la défense de l'Europe, la Grèce et la Turquie sont situées sur le flanc droit. La route de la Mer Noire à la Méditerranée passe par les îles Grecques; et les voies maritimes de l'Europe au Moyen-Orient longent sa côte sud. Les nations communistes d'Albanie, de Yougoslavie et de Bulgarie bordent sa frontière nord. En raison de sa situation, la Grèce présente pour l'Europe une grande valeur stratégique, tout en étant un territoire exposé.

Les relations de la Grèce avec ses voisins ne sont pas de tout repos. Avec l'Albanie, la Yougoslavie, la Bulgarie et la Turquie, elle a des différends plus ou moins importants au sujet de ses frontières et des groupes minoritaires. Ces querelles ne sont pas complètement apaisées par le fait que la Grèce et la Turquie soient membres de l'OTAN, et que la Yougoslavie, la Turquie et la Grèce soient signataire du Pacte des Balkans de 1954.

Les forces armées grecques sont bien entraînées pour défendre des frontières accidentées et une mer intérieure parsemée d'îles. Le système air-terre compte 120,000 hommes répartis en 11 divisions d'infanterie et une division blindée, et des forces aériennes tactiques de chasseurs-bombardiers et d'avions de reconnaissance. La région la plus propice aux forces blindées est celle qui entoure Salonique; ailleurs, le pays convient surtout aux divisions d'infanterie, et les armes et tactiques de l'infanterie grecque sont adaptées au terrain accidenté et aux méthodes de guérilla qui ont fait leurs preuves pendant la rébellion communiste de 1946 à 1949. Les forces navales comprennent des escortes de surface, quelques sous-marins et des péniches de débarquement, mais apparemment pas d'avions. Ces forces peu importantes sont confinées à un rôle de défense aérienne et de transport. Elles sont en tout temps à la disposition du Commandement des Forces Alliées du Sud-Europe pour la défense de la zone méditerranéenne de l'OTAN, et l'étendue de l'appui que la Grèce offre à l'OTAN s'est révélée par son offre, que les circonstances rendirent inutile, d'installer sur son territoire des bases de lancement de fusées à portée intermédiaire.

L'Armée grecque est constituée par le service militaire obligatoire, et le temps de service est normalement de 24 mois. Presque tout le matériel est de fabrication étrangère. Les dépenses militaires ont été assez élevées mais elles devraient tomber à moins de 5 p. 100 du produit national brut en 1963-1964.

Dans toute étude de la Grèce, on doit tenir compte de sa situation économique et politique. En 1963, les États-Unis avaient déjà apporté une aide d'environ 3 milliards et demi de dollars, et ce stimulant, qui s'est exprimé par un taux annuel de croissance économique d'environ 6 p. 100, a été renforcé par l'association de la Grèce à la Communauté Économique Européenne. La Grèce n'est cependant pas prospère; l'économie grecque est sous-industrialisée et constamment exposée à un déséquilibre entre les importations industrielles et les exportations agricoles. La Grèce suit manifestement une politique restrictive, qui semble être soutenue par l'armée. Sa longue indifférence à l'égard des problèmes fondamentaux, qui se traduit par des indices comme le faible revenu annuel de \$350 per capita, peut à la longue miner la stabilité de la politique grecque, bien que ses relations avec la Turquie soient encore plus critiques.

La Turquie

La Turquie a un sentiment très prononcé de son nationalisme, ce qui lui a permis de rester indépendante et neutre au cours de la deuxième guerre mondiale, et exerce encore une profonde influence sur son comportement. Elle est aussi traditionnellement hostile à la Russie. Elle occupe un poste stratégique important dans la défense européenne car elle commande, avec la Grèce, l'accès à la Mer Noire; elle est aux portes du Moyen-Orient et elle constitue une longue avancée sur le flanc russe méridional. Toutefois elle est le seul pays, à part la Norvège, qui ait une frontière commune avec l'URSS; sa côte nord tout entière est exposée à l'invasion; elle pourrait être débordée par une attaque passant par le nord de l'Irak et les plaines de l'Irak; et il pourrait être difficile de lui apporter des renforts si elle était attaquée.

La politique de défense de la Turquie comporte la participation à l'ONU, le traité des Balkans signé avec la Grèce et la Yougoslavie à une époque de tension avec la Russie de Staline, le Pacte de Bagdad par lequel l'OTANCE garantit une sécurité quelque peu douteuse à ses frontières du sud, et la participation à l'OTAN. Elle n'a pas une grande activité diplomatique: bien qu'elle ait contribué activement à la création de l'OTANCE, elle n'en a pas profité pour occuper un poste dominant.

La Turquie entretient des effectifs armés impressionnants; elle a environ 500,000 hommes sous les drapeaux, et peut en mobiliser 2 millions. Ses forces navales comprennent des navires de défense en surface et des sous-marins, mais elles manquent de porte-avions. Les forces de terre et de l'air sont prédominantes, elles comptent 400,000 hommes y compris l'aviation tactique. L'armée de terre ne dispose que d'une seule division blindée, mais le pays se prête surtout à des opérations d'infanterie. Le dispositif défensif aérien compte des avions de combat et quelques fusées Nike.

Les effectifs sont fournis par le service militaire obligatoire dont la durée varie de deux à trois ans. La Turquie dépend de l'étranger pour presque tout son matériel de guerre: dans l'armée, toutes les armes à partir des mitrailleuses sont fabriquées aux États-Unis; la plupart des navires sont fournis en vertu de l'aide mutuelle américaine. La Turquie accueille d'autres forces de l'OTAN sur son territoire, où furent installées des bases américaines de lancement de fusées nucléaires Jupiter à portée intermédiaire et où se trouve encore l'important radar américain servant à détecter le lancement de missiles par l'URSS. La Turquie et l'Italie ont toutes les deux accepté les fusées Jupiter avec une entente de «double veto» qui donne aux États-Unis et à ces deux pays le contrôle de l'utilisation de ces fusées. Pour remplir ses obligations envers les Nations Unies, la Turquie entretient un petit détachement de troupes en Corée.

Il faut tenir compte de la délicate situation intérieure de la Turquie dans toute étude de sa politique de défense. La Turquie est un pays pauvre; elle souffre des conséquences d'une rapide croissance démographique sur une économie lente, et se voit forcée de faire face à un grave déficit chronique de son commerce. Elle a un besoin pressant de réformes dans l'éducation et d'autres réformes d'ordre intérieur, mais celles-ci sont retardées par une opposition politique constante. L'armée joue un rôle déterminant dans la politique turque, mais n'y participe pas; elle est traditionnellement le «Gardien de la Révolution», acharné à établir un régime politique et gouvernemental. L'armée turque a cependant montré qu'elle abandonnerait sa neutralité pour empêcher que les réformes ne soient retardées plus longtemps par l'opposition politique.

La Yougoslavie

Bien que la Yougoslavie connaisse une plus grande sécurité qu'à l'époque des menaces et de l'agressivité de Staline, elle occupe une position assez précaire entre l'Est et l'Ouest. Ses relations avec l'Albanie ne sont pas chaleureuses, et elle a certains sujets de querelles avec la Grèce au sujet des frontières. Sur le plan stratégique, elle possède les ports, longtemps convoités par les Soviétiques, donnant accès à la Méditerranée.

Sa politique de défense peut être qualifiée d'une façon générale de neutralité armée. Des tentatives de pourparlers avec l'OTAN ont été repoussées en 1953; l'Alliance des Balkans de 1954 avec la Grèce et la Turquie semble demeurer sans effet, et une garantie unilatérale offerte par la Grande-Bretagne ne semble pas compter beaucoup dans ses calculs politiques. Au contraire de la Suède cependant, la Yougoslavie n'a pas eu les moyens économiques pour soutenir une neutralité compétente, et a dû recourir considérablement à l'aide militaire et économique britannique, et surtout américaine.

A part ses forces navales légères (des navires d'escorte et des dragueurs de mines principalement) le gros des forces yougoslaves consiste en un système terrestre et aérien comptant quelque 30 divisions et 500 avions tactiques de fabrication américaine. Le service militaire est obligatoire et l'armée compte environ 1 million de réservistes.

La Yougoslavie a reçu des États-Unis une aide militaire évaluée à plus de sept cent millions de dollars entre 1950 et 1959, mais le blocus économique imposé par les Soviétiques en 1948 a encouragé le développement d'une industrie de guerre, et des avions d'entraînement yougoslaves ont été construits. Certains indices laissent supposer que la Yougoslavie disposera d'ici peu d'avions de combat soviétiques. Les dépenses engagées pour la défense représentent environ 15 p. 100 du revenu national.

Les Puissances de l'Océan Pacifique

Dans cette dernière partie de l'exposé, nous nous écartons de l'Europe pour étudier deux puissances situées aux antipodes. Ces deux nations, l'Australie et le Japon, offrent une multitude de contrastes. En Australie, quelques Européens occupent un vaste continent, et délibèrent sur leur participation aux affaires asiatiques. Au Japon, une population asiatique débordante se presse sur les bords d'un petit chapelet d'îles, et est avide de participer plus activement aux affaires internationales. Chacun cependant se sent désagréablement près de forces hostiles, et chacun est à des milles de distance de ses puissants alliés.

L'Australie

La menace chinoise qui pèse sur l'Inde, le conflit entre la Malaisie et l'Indonésie, et la guerre du Viet-Nam sud sont des facteurs dominants et nullement éloignés de l'horizon stratégique de l'Australie. Plus précisément, l'Indonésie a annoncé qu'elle appuierait tout mouvement de libération qui pourrait se manifester dans les régions australiennes de la Nouvelle-Guinée, et, avec l'aide des Soviétiques, l'Indonésie est devenue une puissance militaire importante dans une Asie du Sud-Est instable.

Dans ces conditions, l'Australie semble faire un effort pour participer de façon plus active aux affaires politiques asiatiques qu'elle ne l'a fait par le passé. En même temps, elle est membre de l'OTASE, de l'ANZEU, et avec l'Angleterre et la Nouvelle-Zélande, de l'ANZM, mais la sécurité qu'offrent ces alliances est assez mal définie pour le moment. En 1960, le désir de la Grande-Bretagne d'abandonner ses obligations militaires dans la région semblait évident, et les États-Unis avaient montré un réel manque de sympathie à l'égard des inquiétudes de l'Australie qui craignait de voir la Nouvelle-Guinée passer à l'Indonésie. Cependant l'isolement que ces attitudes laissent présager a été démenti, dans une certaine mesure, par le maintien des engagements de la Grande-Bretagne en Malaisie, mais encore plus par l'intervention récente des États-Unis pour garantir la défense de la Nouvelle-Guinée de l'Est et installer une station de radio en Australie, comme élément de son système de défense Polaris.

L'Australie peut avoir raison de croire depuis déjà longtemps que la Grande-Bretagne ou les États-Unis lui prêteront main-forte si une nouvelle attaque survient, mais elle doit se rappeler que les forces britanniques sont disséminées un peu partout, et que même les États-Unis pourraient être trop engagés dans une lutte ailleurs pour pouvoir lui venir en aide en cas d'urgence.

Avant 1963, la politique militaire de l'Australie consistait à entretenir des forces flexibles utilisant des armes classiques capables de se déployer n'importe où dans la zone de l'Asie du Sud Est, où l'Australie a des intérêts stratégiques.

Les distances dans cette région exigent des forces ayant une grande mobilité et constamment en alerte, alors que la situation politique prête une certaine valeur à la possibilité d'action isolée ou avec des alliés.

Les forces australiennes étaient constituées en prévision d'une guerre froide ou limitée. Le système mer-air possède des destroyers et un porte-avions comme plus gros bâtiments, appuyés par des hélicoptères et une aviation maritime, et des sous-marins pour maintenir les communications par mer. Il peut aussi assurer aux troupes une grande mobilité stratégique. L'armée, dont les effectifs se composent de volontaires, a été organisée pour se déplacer rapidement et intervenir dans les moindres délais. Avec les avions de combat et les avions transporteurs tactiques, l'armée est la base d'un système terre-air adapté à des opérations limitées dans les régions tropicales; elle manque de chars blindés mais possède un matériel transportable par air. Les forces aériennes possèdent des avions de transport, ainsi que des chasseurs et des bombardiers de reconnaissance. Pour remplir les différents engagements qu'elle a contractés par ses traités, l'Australie entretient en Malaisie une base aérienne de bombardiers et de chasseurs et un bataillon d'infanterie; elle a aussi un groupe d'avions de chasse en Thaïlande.

Depuis 1959 les dépenses engagées par l'Australie pour sa défense ont été de l'ordre de \$480,000,000 par année, soit un peu plus que 3 p. 100 du produit national brut. Toutefois, au milieu de 1963, accompagnant une déclaration à l'effet que l'Australie défendrait la Papouasie et la Nouvelle-Guinée orientale, un nouveau programme portant les dépenses à environ \$670,000,000 en 1966, a été annoncé. Les principaux points de ce programme sont l'acquisition de nouveaux sous-marins, de destroyers armés de fusées téléguidées, et d'avions de combat; ainsi le programme semble correspondre à la politique militaire actuelle, et représenter une augmentation des forces en face d'une Indonésie belliqueuse. Cependant, plus tard en 1963, l'Australie a annoncé l'achat de 24 avions F111A de fabrication américaine livrables en 1966, avec des dispositions prévoyant l'achat de deux escadrilles d'avions B47 avant cette date si nécessaire. Quoiqu'on n'ait pas suffisamment de renseignements officiels à ce sujet, et que l'achat ait été expliqué comme un simple remplacement du matériel désuet de Canberra, ce geste pourrait marquer un progrès révolutionnaire vers la création d'une véritable force stratégique de dissuasion. L'Australie est prospère, mais son industrialisation est si éparse qu'elle peut être considérée comme un pays économiquement sous-développé. Elle connaît des difficultés créées par l'inflation et le déséquilibre de sa balance commerciale. Il sera intéressant de voir si elle peut se permettre une organisation militaire comprenant à la fois une force stratégique de dissuasion et une armée destinée à une guerre limitée.

Le Japon

Si l'Australie a parfois recherché avec inquiétude l'aide américaine, le Japon s'est plutôt trouvé dans une situation diamétralement opposée. Sous l'œil bienveillant mais vigilant des États-Unis, le Japon a surmonté la dévastation et l'humiliation de 1945 au point d'effectuer un redressement presque total. Avec une économie saine et une situation politique stable, il attend avec impatience le moment de faire sa rentrée sur la scène internationale. De plus en plus animé par un nationalisme croissant, ressentant profondément le besoin d'une destinée nationale, on l'a appelé «... une nation d'une immense vitalité, qui soupire après un rôle international primordial».

Le traité nippo-américain est l'élément fondamental de la politique de défense du Japon; les États-Unis ont encore une forte influence sur les affaires japonaises en général. Les bases navales et aériennes américaines demeurent, mais les forces terrestres des États-Unis ont été rappelées en 1957, après quoi le Japon fut autorisé à reconstituer ses propres forces de défense. Le Japon a

encore plusieurs sujets de dissension avec les États-Unis et l'URSS, mais pour le moment il ne montre aucun désir brûlant de régler ces différends, et encore moins par la force, et semble plus préoccupé d'améliorer sa position économique en Asie et à l'étranger.

La situation militaire du Japon est en conséquence purement défensive; elle a trois objectifs fondamentaux: appuyer les Nations Unies et promouvoir la coopération internationale, constituer des forces suivant ses possibilités nationales dans la mesure nécessaire pour sa propre défense, et faire face à une agression par des mesures conformes aux dispositions du traité avec les États-Unis.

Ces objectifs amènent l'entretien d'un système terre-air s'appuyant sur 13 divisions légères et mobiles qui atteindront en 1966 un effectif de 180,000 hommes, plus une réserve. Ce système terre-air comprend des chars d'assaut et une artillerie ainsi que de faibles effectifs aériens tactiques, mais le système aérien est avant tout défensif, constitué par des intercepteurs et des missiles. Le système mer-air comprend des avions de reconnaissance, des éléments de surface, et quelques sous-marins; il est destiné à des fonctions d'escorte et de défense portuaire qui reflètent l'importance vitale des importations pour le Japon.

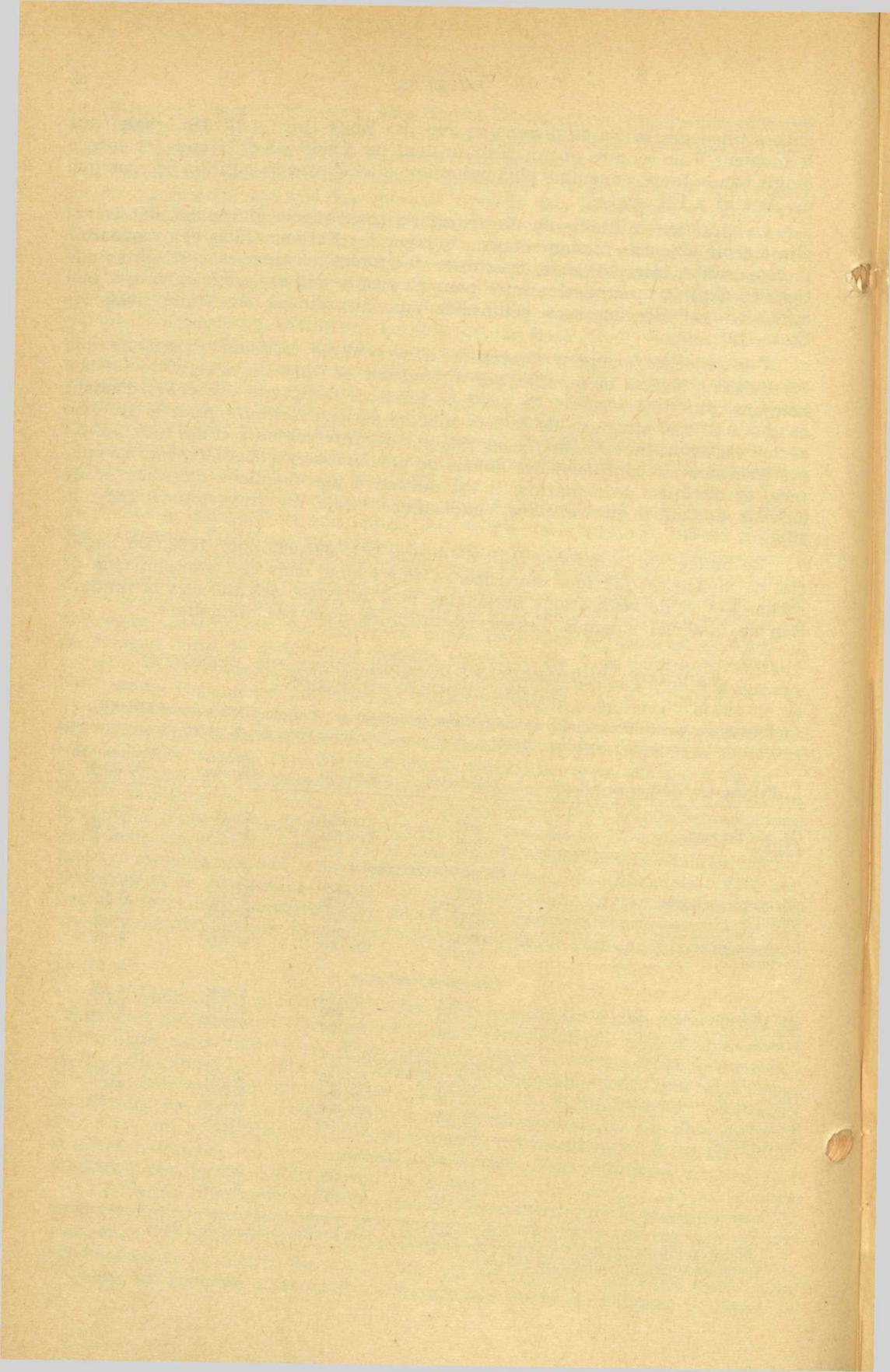
Le budget de la défense était d'environ \$675,000,000 pour 1963. Du matériel de guerre est fabriqué sous licence américaine, mais ceci s'accompagne de recherches et de réalisations nationales, et d'un effort orienté vers la production de matériel japonais. Le service militaire n'est pas obligatoire.

TABLEAU 1. COMPARAISON DES POPULATIONS, DES EFFECTIFS
ET DES BUDGETS MILITAIRES

REMARQUE: Ces chiffres ne sont qu'indicatifs et ne doivent pas être considérés comme définitifs.

Puissances nucléaires secondaires	Population	Effectifs	Budget militaire ¹	Pourcentage du PNB
Grande-Bretagne.....	54M	433,000	\$5.1B	7%
France.....	48M	630,000	\$4.0B	7.4%
<i>Puissances européennes</i>				
Allemagne de l'ouest.....	55M	404,000	\$4.6B	6%
Belgique.....	9.25M	110,000	\$444M	3.4%
Pays-Bas.....	12M	141,000	\$618M	5.0%
Luxembourg.....	320,000	5,500	\$7M	1.6%
Portugal.....	9.2M	102,000	\$176M	8.9%
<i>Puissances scandinaves</i>				
Norvège.....	3.7M	36,000	\$197M	4.2%
Suède.....	7.6M	80,000	\$594M	5%
Danemark.....	4.7M	49,000	\$225M	3.5%
<i>Puissances sud-européennes</i>				
Italie.....	50.2M	470,000	\$1.5B	4.0%
Grèce.....	8.5M	120,000	\$167M	5%
Turquie.....	29.5M	452,000	\$235M	5.0%
Yougoslavie.....	19M	300,000	\$830M	—
<i>Puissances du Pacifique</i>				
Australie.....	11M	50,700	\$533M	3.3%
Japon.....	95.2M	243,000	\$675M	—

¹ Budget militaire = la lettre B suivant le chiffre du budget signifie milliards de dollars.
(La lettre M signifie millions de dollars.)



LES OBLIGATIONS DU CANADA ENVERS LES NATIONS UNIES ET LES OPÉRATIONS INTERNATIONALES

Par le Secrétariat d'État pour le ministère des Affaires Extérieures.

Partie I—Les obligations du Canada aux termes de la Charte des Nations Unies.

Le Canada s'est intéressé depuis toujours au maintien de la paix; point n'est besoin d'une enquête approfondie pour comprendre la déception des Canadiens, lors de la faillite de la Société des Nations en 1938, non plus que pour apprécier la remarquable unanimité qui, sept ans plus tard, animait les Chambres du Parlement canadien, lors des discussions préliminaires à la Conférence de San Francisco, qui établit les principes sur lesquels fut fondée l'Organisation des Nations Unies. La Chambre des communes adopta, quasi à l'unanimité, (par 202 voix contre 5—(membres indépendants du Québec), avec l'assentiment des quatre grands principaux partis), une résolution qui proposait en partie:

Que cette Chambre appuie l'accueil favorable réservé par le Gouvernement du Canada, à la proposition d'envoyer des représentants à la Conférence (de San Francisco).

Que cette Chambre reconnaît que l'établissement d'une organisation internationale capable de maintenir la paix et la sécurité dans le monde est d'une importance vitale pour le Canada, et même pour le bien-être futur du genre humain et qu'il y va de l'intérêt du Canada de devenir membre d'une telle organisation.

Que la charte, établissant l'organisation internationale, devrait être soumise au Parlement pour approbation avant d'être ratifiée.¹

M. Martin, commentant la proposition dont la Chambre était saisie, dit ce qui suit:

Il ne faut guère de temps pour convaincre le pays et se convaincre soi-même de la nécessité du maintien de l'ordre parmi les nations, de la nécessité de créer une organisation quelconque, qui ne nous permettra peut-être pas d'enrayer la guerre, mais grâce à laquelle nous serons certainement en mesure de garantir la paix plus efficacement que nous ne l'avons fait dans le passé... la Société (des Nations) a échoué... parce qu'il n'est guère possible de prendre la responsabilité d'une décision si on n'a pas le pouvoir de la faire respecter. A quoi bon mettre sur pied une organisation parfaite en théorie mais qui, le moment venu d'assurer la paix et de permettre aux peuples d'en jouir, ne servira tout bonnement à rien? (C'est en partie sur ces principes que devrait être fondée l'organisation pour la sécurité mondiale...)

L'organisation pour la sécurité mondiale doit être nantie d'une force armée suffisante pour pouvoir atteindre son but.

Pour en arriver là, il doit y avoir une collaboration politique et militaire des plus étroites entre les... grandes puissances et les autres nations pacifiques qui ont un rôle à jouer dans l'édification de cette organisation proportionnellement à leur capacité d'y contribuer.²

M. Graydon ajouta:

Aucune nation n'est plus attachée à la paix (que le Canada)... Il faut créer une organisation internationale vouée au maintien de la paix dans le monde, et le Canada doit donner tout son appui à une telle entreprise.³

¹ Le *Hansard*, p. 21, 1^{re} session 1945.

² *Hansard*, page 41, 1^{re} session 1945.

³ *Ibid*, p. ..., 1^{re} session.

Et l'honorable Louis Saint-Laurent:

...nous devons mettre sur pied une organisation puissante qui puisse «montrer les dents» et cette disposition à résister deviendra réalité lorsque chacun des signataires s'engagera à fournir au besoin des forces prêtes à combattre... Un pays ne peut être un membre titulaire de cette organisation s'il n'est pas prêt à puiser dans ses réserves en hommes et en ressources naturelles pour contribuer à la puissance collective.¹

Peu après l'issue heureuse de la Conférence de San Francisco, la Chambre donna son adhésion à la proposition de M. Saint-Laurent qui visait à faire approuver par le Parlement l'entente établissant les Nations Unies et le statut de la Cour internationale de justice. Après avoir été approuvé par le Parlement, le document canadien de ratification de la charte des Nations Unies fut subséquemment déposé à Washington. Le 9 novembre 1945 le Canada devenait un des membres fondateurs des Nations Unies.

D'après la charte, la responsabilité première du maintien de la paix et de la sécurité internationale incombe au Conseil de sécurité. Dans ce domaine, le Conseil jouit de deux grandes catégories de pouvoirs. Le chapitre VI lui confie la tâche de contribuer au règlement pacifique des conflits, cependant que le chapitre VII dote le Conseil de sécurité de pouvoirs de coercition, y compris le droit de prendre des décisions engageant tous les membres. Le concept de sécurité collective, au chapitre VII, est basé sur l'entente entre les grandes puissances et sur la supériorité écrasante d'une force armée composée d'éléments des forces armées des États membres permanents dont les chefs d'état-major allaient constituer la Commission militaire.

Contrairement au pacte de la Société des Nations, la charte des Nations Unies prévoyait, au chapitre VII (article 43 et suivants), l'établissement de forces militaires internationales et l'intervention des Nations Unies pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationale. On envisageait de mettre des unités militaires à la disposition du Conseil de sécurité, à la suite d'accords spéciaux négociés avec les États membres. Cette armée permanente des Nations Unies devait être employée pour les opérations militaires que le Conseil de sécurité jugerait nécessaires au maintien de la paix dans le monde et à la mise à exécution de ses décisions. On envisagea l'idée qu'à l'occasion, ces opérations pourraient prendre la forme d'une action militaire dirigée contre un pays agresseur.

On était d'avis que ces pouvoirs exécutifs s'appliqueraient seulement lorsque tous les moyens pacifiques de règlement des conflits indiqués au chapitre VI auraient été épuisés. Le Conseil pourrait alors demander aux membres de prendre des mesures ou d'appliquer des sanctions non-militaires (article 41). Si cette mesure se révélait insuffisante, le Conseil pourrait alors recourir à la force.

A San Francisco, l'emploi de mesures coercitives paraissait bien improbable, car on était d'avis que la seule intention des grandes puissances de faire appel à la force, tendrait à empêcher toute association possible des petites ou des moyennes puissances. D'ailleurs, il faut lire le chapitre VII de concert avec le chapitre relatif au mode de votation au Conseil de sécurité. Selon ces règlements, n'importe laquelle des cinq grandes puissances peut mettre son veto à l'application de mesures coercitives. Donc, en pratique, les Nations Unies ne pouvaient pas employer la force contre une des grandes puissances ni en fait contre aucun autre État si l'une des cinq grandes puissances s'y opposait.

¹ *Ibid.* p. 1383, 2^e session.

Cependant que l'on prévoyait et comprenait ces faiblesses en 1945, on croyait généralement que le chapitre VII fournissait les grandes lignes d'un plan complet de sanctions qui pourrait être développé et qui, en fin de compte, donnerait aux Nations Unies le droit et le pouvoir de retenir tout état agresseur.

Malheureusement, les faiblesses du chapitre VII ne devinrent bientôt que trop évidentes. Les grandes puissances ne purent s'entendre sur la composition et l'importance de ces forces militaires des Nations Unies, les effectifs respectifs des divers contingents nationaux, ni sur la politique relative aux bases militaires et autres questions connexes. Ces premières divergences de vue ont persisté et se sont accentuées.

L'hypothèse sur laquelle s'appuyait ce système de sécurité se révélait donc illusoire. Moins de deux ans après la signature de la charte, il devint évident que le système de sécurité prévu au chapitre VII serait inefficace à cause de l'impossibilité pour les membres permanents du Conseil de sécurité d'aboutir à un accord. Il devint aussi évident que les Nations Unies n'étaient en aucune manière, capables d'entreprendre une action en commun contre n'importe laquelle des grandes puissances. Aucune grande puissance ne consentirait à subordonner ses décisions au jugement collectif lorsque ses intérêts politiques étaient en jeu et il n'y avait aucun moyen pour l'Organisation d'enrayer une agression résultant d'un conflit entre grandes puissances. L'Organisation ne pouvait faire appel aux ressources militaires des grandes puissances pour intervenir directement lorsque la paix serait menacée ailleurs, de peur que ces grandes puissances n'interviennent elles-mêmes.

Bien que la Commission militaire ait continué de tenir des réunions régulières, ce fut plutôt pour la forme et ces réunions furent dépourvues de toute signification réelle. On n'est jamais arrivé à une entente aux termes de l'article 43 en vue de mettre des forces militaires à la disposition du Conseil de sécurité.

L'Organisation a connu un regain de vie à la suite du changement dans les attitudes et les tendances, depuis l'échec du système de la charte originale. Cette transaction s'est effectuée progressivement à la lumière des faits. Par consentement tacite, les dispositions du chapitre VII, relatives aux sanctions, furent abandonnées et remplacées par des recommandations. Par exemple, le Conseil de sécurité a trouvé nécessaire de choisir les mesures les plus opportunes pour préserver la paix. Il a donc, à l'occasion, recommandé la mise sur pied d'une force militaire internationale sous le contrôle des Nations Unies, sans se soucier des dispositions de l'article 43. Dans le cas du Congo, par exemple, le Conseil de sécurité a autorisé le secrétaire général à prêter main-forte au gouvernement de la république du Congo sous forme d'intervention militaire. L'armée chargée de maintenir la paix, qui fut mise sur pied à la suite de ces résolutions du Conseil de sécurité est, de toute évidence, une aide militaire d'un caractère entièrement différent des forces militaires prévues à l'article 43.

On entreprit des démarches pour permettre à l'Assemblée générale plutôt qu'au Conseil de sécurité, de prendre, en certaines circonstances, des initiatives pour le maintien de la paix. L'UNEF fut créée en 1956 par l'Assemblée générale sous le thème de «L'Union pour la paix». La Cour internationale, dans son avis consultatif de 1962, confirma la légalité de l'initiative prise par l'Assemblée générale en créant l'UNEF décidant que, si le Conseil de sécurité a le droit exclusif de prendre des mesures coercitives, les pouvoirs conférés à l'Assemblée générale comprennent le droit de recommander des mesures pour le règlement pacifique de toute situation. Par la suite, on eut recours aux ressources militaires des puissances plus petites. Le Canada fut l'un des premiers États membres à se rendre compte qu'à la suite de ces changements une

large part de la responsabilité d'empêcher ou de limiter la portée de conflits internationaux qui incombait auparavant aux grandes puissances, allait maintenant devenir celle des puissances soi-disant moyennes ou petites.

Le Canada a toujours vigoureusement soutenu et a parfois ouvert la voie aux initiatives les plus importantes prises par les Nations Unies pour maintenir la paix.

Les forces chargées de maintenir la paix dont le Canada a fait partie et continue de faire partie sont très diverses et leur rôle n'a presque rien en commun avec les mesures coercitives prévues au chapitre VII pour parer à toute agression. Elles sont essentiellement vouées au maintien de la paix et ne sont pas des forces combattantes; de plus elles n'agissent qu'avec le consentement des parties directement intéressées. Il est bon de remarquer, en passant, que tous les membres permanents du Conseil de sécurité ont, à un moment donné au cours des 19 dernières années, voté en faveur de la création de l'une ou l'autre de ces forces armées des Nations Unies destinées au maintien de la paix et que pas un d'entre eux n'est jamais allé plus loin que de s'abstenir de voter leur mandat.

Opérations relatives au maintien de la paix

Depuis 1945, les Nations Unies se sont chargées de plusieurs missions ou «opérations» destinées au maintien de la paix dans différentes parties du monde, depuis la Palestine jusqu'au Congo et de Chypre à la Nouvelle-Guinée occidentale. Le Canada a fermement appuyé les Nations Unies dans ces tentatives en faveur de la paix et les forces militaires canadiennes ont servi sous la bannière des Nations Unies au Cachemire (UNMOGIP—1949), en Palestine, (UNTSO—1949), en Corée (1950-1953), à Gaza et dans la péninsule de Sinaï (UNEF—1956), au Liban (UNOGIL—1958), au Congo (ONUC—1960-1964), dans la Nouvelle-Guinée occidentale (UNTEA—1962-1963), au Yémen (UNYOM—1963), et plus récemment encore à Chypre (UNFICYP—1964). Actuellement, plus de 2,200 soldats canadiens prennent part à diverses opérations entreprises par les Nations Unies en vue de maintenir la paix (Voir appendice).

Caractéristiques des forces des Nations Unies

Quatre grandes opérations ont été entreprises par les Nations Unies pour maintenir la paix; en Palestine (NUEF), au Congo (ONUC), en Nouvelle-Guinée occidentale (UNTEA) et à Chypre (UNFICYP). Quoique chacun de ces corps expéditionnaires ait différé des autres par sa composition, sa nature et la mission à accomplir, ils ont eu certaines caractéristiques communes. Le secrétaire général, U Thant a décrit les caractéristiques fondamentales de l'UNEF, de l'ONUC et de l'UNTEA dans les termes suivants:

Les trois ont été improvisés et appelés à servir en campagne dans un très bref délai; tous les trois étaient sévèrement limités dans leur droit d'employer la force, tous trois étaient uniquement destinés au maintien de la paix et non au combat armé dans le sens où on l'entend ordinairement, tous trois ont été recrutés parmi les plus petites puissances et en tenant particulièrement compte de leur acceptabilité dans la région où ils étaient appelés à servir, tous trois ont opéré avec le consentement exprès et en collaboration avec les états ou territoires où ils étaient stationnés et avec chacune des autres parties directement intéressées et tous trois furent placés sous la direction et le contrôle du secrétaire général agissant au nom des organismes des Nations Unies.

Quant au commandement unifié en Corée, les Nations Unies ont chargé un groupe de pays de la mise sur pied d'une force armée internationale destinée à remplir les fonctions déterminées par l'Organisation. Cette opération

était assez différente des autres missions de paix des Nations Unies. Pour la première fois, l'Organisation devait régler un conflit armé d'une importance capitale et auquel les grandes puissances s'intéressaient d'assez près. Pour relever ce défi sans tarder les Nations Unies ont dû prendre des nouvelles initiatives et agir de façon différente. Jusqu'à cette époque, on avait cru que, vu l'intransigeance des Soviétiques, les dispositions de la charte se rapportant à des mesures militaires prises en commun, resteraient lettre morte. Dans une situation d'une telle gravité le Conseil de sécurité a pu agir immédiatement et de façon efficace, principalement parce que l'Union soviétique boycottant le Conseil, ne se trouvait pas en mesure d'exercer son droit de veto.

L'idée maîtresse de l'UNEF, de l'ONUC, et de l'UNFICYP est essentiellement différente. Ces corps expéditionnaires ont un caractère véritablement international confirmé par les règlements régissant ces trois forces. Dans chaque cas, ces forces ont le statut légal d'organismes auxiliaires des Nations Unies et, comme tels, jouissent du statut, des privilèges et de l'immunité de l'Organisation elle-même.

Les membres de l'UNEF, de l'ONUC et de l'UNFICYP, tout en gardant leur nationalité, font partie, pour la période de leur affectation, de la force internationale relevant des Nations Unies et sont sous les ordres du commandant de cette force. Les règlements stipulent que les fonctions de cette force sont de caractère exclusivement international et que les membres doivent s'en acquitter et régler leur conduite en agissant au mieux des intérêts des Nations Unies. Dans l'ensemble, cette union du service national avec une fonction internationale a donné de bons résultats dans la pratique.

Autres opérations des Nations Unies relatives au maintien de la paix

Des Canadiens ont fait partie d'un certain nombre de groupes d'observateurs militaires organisés sous les auspices des Nations Unies. En 1948, les Nations Unies ont envoyé un groupe d'observateurs (UNMOGIP) surveiller l'application de la trêve au Cachemire. Il a, depuis lors, réussi à maintenir la paix au Cachemire bien qu'on ne soit pas encore parvenu à trouver une solution satisfaisante au différend.

En juillet 1948, la conclusion des premiers accords de trêve en Palestine a amené les Nations Unies à envoyer des groupes plus nombreux d'observateurs. Ceux-ci, travaillant sous les ordres du médiateur envoyé par les Nations Unies dans cette région, formèrent plus tard l'Organisation des Nations Unies chargée de la surveillance de la trêve en Palestine (UNTSO) chargée de la surveillance des accords d'armistice entre Israël et ses voisins arabes. L'UNTSO s'est révélée être un élément essentiel au maintien de la paix au Moyen-Orient. Les opérations de paix qui ont suivi ont profité de cette expérience et l'on y a fait preuve d'un plus grand savoir-faire.

Le conflit au Liban, en 1958, amena la création, par le Conseil de sécurité d'un groupe d'observateurs (UNOGIL) pour prévenir l'infiltration illégale d'hommes et d'armes à la frontière libanaise. L'UNOGIL a quelquefois joué le rôle d'une « commission de bons offices », aidant à concilier les divergences de vue des diverses factions politiques du pays. L'UNOGIL fut retirée du Liban vers la fin 1958.

Au cours des derniers dix-huit mois, les Nations Unies ont terminé une opération de maintien de la paix et en ont entrepris deux autres. Le Canada a participé aux trois. La première présentait un caractère exceptionnel pour les Nations Unies, vu qu'il s'agissait d'administrer un territoire ne se gouvernant pas lui-même durant une période limitée. C'était le territoire de la Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental) qui, pendant une période de sept mois, entre le retrait des Hollandais et le transfert de la souveraineté à l'Indonésie fut administré par l'Autorité exécutive provisoire des Nations

Unies (UNTEA) appuyée par une force de sécurité. Des aéronefs canadiens «Otter» avec leur personnel navigant et les équipes au sol, faisaient partie de la force des Nations Unies lors de cette opération.

La seconde opération, qui est toujours en cours, fut entreprise à la requête des gouvernements de la République arabe unie, de l'Arabie saoudite et du Yémen. A la suite d'une décision prise le 11 juin 1963 par le Conseil de sécurité, un groupe d'observateurs des Nations Unies fut dépêché au Yémen pour observer, témoigner et faire rapport relativement à l'exécution de l'accord de dégagement, conclu entre la République arabe unie et l'Arabie saoudite. Le contingent d'aviation de la mission d'observation au Yémen se composait d'avions et d'équipages canadiens. Bien que l'UNYOM ait eu un effet de dissuasion très utile, l'exécution de l'accord visant au retrait des troupes s'est faite lentement et est encore loin d'être terminée.

La troisième opération, de beaucoup la plus importante, a occasionné d'importants mouvements de troupes et de matériel canadiens à Chypre. En réponse à une requête du secrétaire-général des Nations Unies, le Canada a approuvé l'envoi de 1,200 hommes avec leur équipement à Chypre pour y faire partie de la force des Nations Unies (UNFICYP). Quelques heures à peine après que le Parlement eut approuvé la contribution du Canada à cette force, des éléments d'avant-garde partaient préparer l'arrivée du gros des troupes canadiennes. Les troupes canadiennes commencèrent leur service en campagne le 27 mars 1964 et, avec l'arrivée, trois jours plus tard, des HMCS BONAVENTURE et RESTIGOUCHE, transportant du personnel additionnel et de l'équipement pour les patrouilles, le contingent canadien entra en pleine activité. Aux termes du mandat original de la force des Nations Unies à Chypre, une période ne dépassant pas trois mois avait été fixée pour le séjour de la force. Cette période a maintenant été prolongée de trois mois et devrait se terminer le 26 septembre 1964.

La Commission sur l'Indochine

Le Canada joue aussi un rôle dans certaines opérations de paix importantes dirigées par des organismes totalement indépendants des Nations Unies: les trois commissions internationales pour la surveillance et le contrôle au Cambodge, au Laos et au Vietnam.

En 1954, une conférence fut tenue à Genève aux fins de résoudre la crise sérieuse issue du conflit entre la France et le Viet Minh, en Indochine, et pour empêcher qu'en s'étendant ce conflit ne mette aux prises de grandes puissances dans une guerre totale. On en arriva à un règlement qui fut incorporé dans trois accords, c'est-à-dire, un accord pour chacun des trois États qui remplacèrent l'Indochine française. Chacun des accords prévoyait une Commission internationale chargée d'en surveiller et contrôler l'application. Le Canada accepta avec l'Inde et la Pologne de fournir le personnel requis par les Commissions. (Ce furent naturellement les pays ex-indochinois et non la Commission internationale qui furent eux-mêmes chargés d'appliquer les accords. Il n'était pas possible alors de recourir aux bons offices des Nations Unies pour régler le problème indochinois, car quelques-uns des pays principalement intéressés n'étaient pas membres des Nations Unies. Il y a maintenant dix ans que nous avons accepté la responsabilité de devenir membre de ces Commissions; il est malheureusement peu vraisemblable que nous puissions bientôt être relevés des obligations contractées, qui nous obligent à fournir un contingent d'environ cent civils et militaires.

Cependant, au Cambodge, pays resté unifié depuis le règlement, la Commission a pu réaliser une grande partie de la tâche qui lui avait été assignée par l'accord relatif au Cambodge de telle sorte qu'il lui a été possible d'y réduire

ses effectifs à un chiffre plutôt symbolique. A notre avis, la Commission pourrait se retirer tout à fait; nous ne le faisons pas pour répondre au vœu exprimé par le gouvernement cambodgien.

A la requête du même gouvernement, la Commission a enquêté sur un certain nombre d'incidents de frontière qui se sont produits entre le Cambodge et le Vietnam du Sud. C'est le vote majoritaire de l'Inde et de la Pologne réunies qui en a décidé ainsi; le Canada s'est prononcé contre cette enquête en alléguant que l'accord sur le cessez-le-feu ne confère pas à la Commission le pouvoir d'enquêter sur des conflits entre le Cambodge et des pays qui n'ont pas signé le dit accord sur l'arrêt des hostilités, c'est-à-dire des pays autres que le Cambodge et la république démocratique du Vietnam. Étant donné que les autorités du Vietnam du Sud ne collaborent pas avec la Commission sur le Cambodge dans cette enquête, les rapports et les conclusions sur les incidents de frontière ont été forcément de provenance unilatérale.

Au Laos, il apparut en 1958 qu'avec la réunification du pays sous un gouvernement de coalition, la tâche de la Commission internationale y était terminée. La Commission fut par conséquent ajournée *sine die*, puis ses représentants quittèrent le pays. Malheureusement le gouvernement de coalition échoua et il fallut tenir une autre conférence à Genève, en 1961-1962. Il en sortit de nouveaux accords sur le Laos, aux termes desquels la Commission internationale était reconstituée avec des effectifs identiques, le Canada s'engageant derechef à fournir un contingent d'environ trente civils et militaires. Nous ne sommes aucunement satisfaits de la façon dont la Commission a fonctionné au Laos. D'une part, l'unanimité manifestée par les membres du gouvernement de coalition, d'autre part, un manque de collaboration du commissaire polonais, ont sérieusement empêché la Commission d'accomplir son travail. Il semble fort probable maintenant que, eu égard à la détérioration de la situation militaire, on doit tenir une autre conférence internationale pour étudier les problèmes de ce malheureux pays.

La Commission sur le Vietnam a rempli avec succès la première partie de son mandat: elle a obtenu le retrait des forces armées des deux côtés du 17^e parallèle, elle a réglé certaines autres questions relatives au décrochage des forces aux prises. Seulement, dans le même temps, on s'est rendu compte qu'il était impossible d'aboutir à un accord sur l'arrangement politique envisagé (en vue de réaliser la réunification du pays par voie d'élections) dans l'accord sur le cessez-le-feu de même que dans la déclaration finale de la Conférence de Genève. Résultat, la Commission n'a pas été retirée de ce pays. La Commission fonctionne aujourd'hui dans un climat qui est en fait celui d'une guerre civile ranimée. On a virtuellement, en d'autres termes, rompu l'accord sur le cessez-le-feu. Néanmoins, la Commission reste mandatée pour surveiller l'exécution de cet accord en ce qui concerne les importations d'armes et les menées subversives. Elle a, en 1962, présenté (le délégué polonais ayant exprimé un avis contraire), un rapport spécial attestant que le Vietnam du nord s'était livré à des actes hostiles visant à renverser le gouvernement du Vietnam du sud, et que le Vietnam du sud, de son côté, avait permis l'importation d'armes en quantité plus grande que ne l'autorisait l'Accord. Le Vietnam du sud et les États-Unis ont voulu justifier leur action en faisant ressortir que les importations d'armes cesseraient quand cesseraient les activités subversives du Vietnam du nord contre le Vietnam du sud.

Depuis son rapport spécial la Commission est redevenue inactive. Il nous a été impossible de convaincre nos collègues de la nécessité d'une action continue touchant cette question de subversion. Bien qu'une telle situation puisse constituer un argument en faveur de la dissolution de la Commission, on peut malgré tout opiner que la présence de celle-ci est susceptible d'empêcher une situation

déplorable d'empirer. Les accords de Genève représentent le dernier symbole d'une entente internationale sur l'Indochine: avant de nous résoudre à y mettre fin d'une façon définitive, il sied de prendre le temps de réfléchir.

Administration et opération

Lorsque le secrétaire général des Nations Unies réclame l'aide du Canada en vue d'une opération pour le maintien de la paix, le ministre de la Défense nationale ainsi que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures peuvent présenter conjointement au Cabinet une requête demandant au Gouvernement l'autorisation de fournir le personnel et l'équipement requis.

Lorsque l'aide demandée est plus substantielle, la façon de procéder établie consiste à rechercher l'approbation du Parlement dans les dix jours qui suivent l'adoption d'un décret du conseil. En raison de l'expérience acquise dans ce domaine, le secrétaire général présentera une requête assez spécifique puisque, avec ses conseillers militaires, il aura déjà discuté avec la délégation canadienne (laquelle compte un attaché militaire) aux Nations Unies, à New York, des capacités du Canada en l'occurrence. Si le Cabinet donne son accord, la responsabilité de sélectionner le personnel approprié, de choisir l'équipement requis, puis de les transporter à l'endroit du litige, incombe au ministère de la Défense nationale. Au ministère des Affaires extérieures incombe par ailleurs la responsabilité de négocier les conditions du service militaire et, par l'intermédiaire des Nations Unies, de prendre avec le ou les pays où l'on enverra le personnel militaire, tous les arrangements nécessaires. Les services diplomatiques canadiens sur place sont habilités à offrir toute la collaboration souhaitable.

Aux Nations Unies c'est le secrétaire général qui dirige la politique des opérations de maintien de la paix; on lui adjoint parfois, comme dans le cas du Congo, une commission consultative composée de représentants des pays contributeurs. Dans le cas de l'Indochine, qui ne relève pas des Nations Unies, ce sont les Affaires extérieures qui adressent aux trois commissaires canadiens des instructions relativement à l'application des accords sur le cessez-le-feu.

Création d'une force permanente des Nations Unies pour le maintien de la paix

On a émis de temps à autre des suggestions à l'effet d'établir une force permanente de l'ONU pour le maintien de la paix. Dès 1947-1948, le secrétaire général d'alors, Trygve Lie, proposa la création d'une garde permanente des Nations Unies, dont les membres seraient individuellement recrutés par le secrétaire général et rempliraient des fonctions requérant un personnel spécialisé, comme par exemple le service de la garde, les services d'observation, la surveillance des plébiscites, etc. Cette garde devrait être non militaire de par sa nature et incorporée au Secrétariat. Le plan ne reçut pas l'approbation de l'Assemblée; comme solution de compromis, les Nations Unies établirent un service de campagne, chargé du transport et des communications entre le quartier général des Nations Unies et ses champs d'opération.

A l'issue de la guerre de Corée, M. Lie proposa la formation d'un corps de réservistes volontaires, une sorte de «Légion des Nations Unies». L'idée était beaucoup plus révolutionnaire que la précédente; elle impliquait fondamentalement que chaque État fournirait des volontaires pour constituer les effectifs du corps de réserve, ces unités de différentes nationalités devant recevoir un entraînement spécial et constituer une réserve permanente au service de l'ONU. Cette seconde suggestion ne fut pas non plus acceptée: on la classa.

Le Canada a exprimé l'opinion que, idéalement parlant, les Nations Unies devraient véritablement disposer en permanence de leur propre force qui veillerait, sous leurs ordres, au maintien de la paix. Il est évident cependant

que pour des raisons politiques, la chose n'est pas réalisable en ce moment. La création d'une force permanente des Nations Unies apparaît prématurée pour un bon nombre de raisons. Sans parler de ses incidences politiques, maints gouvernements ne sont pas prêts à l'envisager sur le plan financier. Qui plus est, ainsi que l'a souligné le secrétaire général U Thant, un certain nombre d'étapes, dans des domaines connexes, doivent précéder l'organisation d'une force permanente pour le maintien de la paix :

«Il nous faut travailler davantage à codifier un Droit international pratique, à le faire accepter; il nous faut éduquer l'opinion publique de par le monde, de telle sorte qu'elle accepte de transformer le nationalisme actuellement prédominant en internationalisme dans ses préoccupations, dans ses jugements; nous devons inspirer une foi plus vive dans les institutions internationales, une plus grande confiance dans les possibilités d'une fonction publique des Nations Unies—dont à l'échelle internationale la loyauté et l'objectivité sont généralement reconnues et au-dessus de tout soupçon. Il importera encore d'améliorer le mode de financement d'une organisation internationale. Tant que ces conditions ne seront pas remplies, l'établissement d'une force permanente des Nations Unies ne s'avérera pas pratique.¹»

Dans l'entre-temps, on pourrait faire beaucoup pour améliorer les présentes dispositions. Le Canada a suggéré aux Nations Unies :

- (1) que les gouvernements intéressés échangent leurs expériences relatives aux problèmes militaires qui peuvent se poser dans les opérations de l'ONU;
- (2) que soit incorporée au Secrétariat de l'ONU une équipe (peu nombreuse) d'experts en organisation militaire qui auront pour attribution de conseiller le secrétaire général, de l'aider dans l'organisation d'opérations d'urgence en vue de maintenir la paix;
- (3) que chaque gouvernement tente d'améliorer ses propres dispositions prises pour venir en aide à l'ONU dans ses opérations, par exemple, en faisant en sorte de satisfaire à l'attente de M. U Thant qui a réclamé un plus grand nombre d'unités constamment en état d'alerte, prêtes à répondre à l'appel des Nations Unies à bref délai.

De telles mesures pratiques, qui visent à renforcer et à améliorer l'œuvre de paix des Nations Unies suscitent un intérêt croissant. Le Canada a été le premier pays à répondre à l'appel des Nations Unies en affectant un détachement militaire au service du nouvel organisme. De leur côté, les États scandinaves, le Danemark, la Suède, la Norvège et la Finlande, ont présenté un projet de loi visant à former des contingents de réserve toujours prêts à répondre à l'appel de l'ONU. Les Pays-Bas ont également mis sur pied une force du même genre et, plus récemment, le gouvernement de l'Iran a annoncé son intention de suivre les exemples donnés. Voilà des progrès encourageants que le Canada appuie fortement.

Financement de l'ONU

Le financement de l'ONU ne présenterait pas de risques graves n'étaient les répercussions sur les plans politique et financier des opérations entreprises par l'Organisation pour maintenir la paix. Au 30 avril 1964, les fonds accusaient un déficit dépassant 124 millions de dollars; plus de 90 p. 100 de cette somme, soit 112, 7 millions, représentaient des arriérés dus pour les opérations UNEF et ONUC. En somme, le problème des arriérés provient de ce que certains membres refusent ou sont incapables de payer leur quote-part

¹ Passage d'un discours prononcé par le secrétaire général U Thant devant l'Alumni Association de l'Université Harvard à Cambridge, Massachusetts, le 13 juin 1963. Voir la *Revue des Nations Unies*, juillet 1963, p. 54.

des dépenses encourues par l'ONU pour ses opérations de maintien de la paix, cela en dépit du fait que l'Assemblée générale a accepté l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice, avis selon lequel les dépenses encourues au cours des dites opérations devraient être considérées comme «dépenses de l'Organisation», que les membres sont tenus de payer, cela également en dépit du fait que les pays en voie de développement se sont vu accorder une réduction substantielle de leur quote-part.

L'article 19 de la Charte des Nations Unies prévoit la perte automatique de leur droit de vote par les États membres dont les contributions accusent un retard de plus de deux ans. En ce moment même, une douzaine d'États membres tombent sous le coup de cette sanction qui devrait leur être appliquée lors de la session de 1964 de l'Assemblée générale, à moins que dans l'intervalle ils n'aient réduit leurs arriérés à un montant permis. L'Assemblée générale peut néanmoins rendre son droit de vote à un membre débiteur, si elle est persuadée que celui-ci n'a pu verser sa contribution à cause de circonstances indépendantes de sa volonté. L'application de l'article 19 à des États débiteurs provoquerait sûrement des débats orageux.

Etant donné que les problèmes financiers des Nations Unies proviennent en grande partie de controverses relatives aux opérations de maintien de la paix, le Canada s'est dit d'avis que leur solution pourrait résider dans un accord commun sur des dispositions à long terme pour financer ces opérations. De telles dispositions à long terme comprendraient une échelle particulière des contributions établie selon les principes de la responsabilité collective et des possibilités financières respectives de chaque État contributeur.

Jusqu'à ce jour, les Nations Unies ont poursuivi leurs opérations de maintien de la paix sans pouvoir tabler sur un système de financement cohérent. C'est le budget normal de l'organisme qui finança les premières opérations, lesquelles n'allaient guère au-delà de détachements de groupes d'observateurs ou de surveillants de trêves. Pour ce qui est de la Guerre de Corée, les États qui y prirent part sous le drapeau de l'ONU acquittèrent chacun la totalité des dépenses de leurs contingents respectifs, en hommes et en matériel. Les dépenses de la Force d'Urgence des Nations Unies et de l'Opération des Nations Unies au Congo étaient couvertes et le sont encore par des fonds établis spécialement à cette fin.

Pour constituer ces fonds, on négocie chaque année selon un barème spécial de contributions. A propos de ces dernières, encore, dans le cas de la UNEF comme dans celui de l'ONUC, l'habitude est d'accorder des réductions (allant de 50 à 80 p. 100) aux pays en voie de développement, en considération du fait que ces pays ne peuvent fournir qu'une faible contribution. Le déficit créé par ces réductions, ce sont les contributions volontaires de certains pays de l'Ouest (lesquels se sont équitablement réparti ce surcroît de contribution) qui ont permis de le combler ces dernières années.

Tandis que les expériences de la UNEF et de l'ONUC nous fournissent probablement les plus claires indications pour l'établissement d'une échelle des contributions, d'autres modes de financement des opérations de ce genre, très différents du premier, ont été adoptés depuis lors. Ainsi, touchant l'UNYOM et l'UNTEA, la première opération concernant le Yémen, la seconde, la Nouvelle-Guinée occidentale, il fut entendu que la totalité des dépenses, dans chaque cas, serait payée par les trois pays directement intéressés: la RAU (République arabe unie) et l'Arabie séoudite, dans le cas du Yémen; les Pays-Bas, et l'Indonésie, dans le cas de la Nouvelle-Guinée occidentale. Pour financer l'opération UNFICYP, les trois premiers mois, on procéda autrement encore: certains pays qui fournirent des contingents en assumèrent les dépenses; pour couvrir celles d'autres pays participants, le secrétaire général fut autorisé à recevoir des contributions volontiers.

Le problème du financement des Nations Unies—en particulier celui ayant trait aux opérations du maintien de la paix—est essentiellement politique plutôt que financier. Les pays du bloc soviétique allèguent que seul le Conseil de sécurité a la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité, et qu'il a également l'exclusive responsabilité du financement des opérations de l'ONU en vue du maintien de la paix. Ils affirment avec insistance que les expéditions du Congo et du Moyen-Orient ont été mal engagées et mal menées. La France a refusé de payer sa quote-part à l'ONUC sous prétexte que les Nations Unies ne constituant pas un super-État, n'ont pas le droit d'imposer des contributions à moins que les États membres sollicités ne prennent part aux opérations pour lesquelles les contributions sont exigées. De leur côté, les États arabes professent qu'un pays victime d'une agression devrait être exempt de contribution. Certains pays d'Amérique latine, encore que disposés à payer, se sont déclarés incapables de le faire, même si on réduisait le montant de leur contribution. Ce sont là quelques-unes des opinions contradictoires sur le financement des opérations qui doivent être conciliées avant que l'on puisse trouver une solution pratique quelconque au problème posé.

L'éventualité qu'une telle solution puisse être trouvée dans un proche avenir apparaît incertaine. A l'instigation du Canada, le groupe de travail des Quinze (devenu depuis le Groupe de travail des Vingt-et-Un) a été créé, en 1961, afin d'essayer de résoudre ce problème financier à la satisfaction générale par voie de négociations. Le groupe a marqué quelques points: sa recommandation à l'effet que soit requise de la Cour internationale de Justice une opinion émise par un conseil consultatif sur la question a ultérieurement induit l'Assemblée générale à adopter le principe de la responsabilité collective en regard du paiement des contributions. Le Groupe a élaboré d'autres principes se rapportant au financement des Nations Unies. Il a remis à plus tard sa session de 1964 pour attendre l'issue d'un colloque entre les Grandes Puissances sur les moyens de financer les futures opérations de maintien de la paix. Si ces discussions, puis la session officielle du groupe n'aboutissent pas à de bons résultats, la possibilité d'une confrontation Est-Ouest au sujet de l'Article 19, à la session subséquente de l'Assemblée générale, deviendra sensiblement plus grande.

Les objectifs fondamentaux du Canada demeurent les mêmes:

- a) assurer que l'Organisation possède des fonds suffisants pour remplir efficacement ses tâches principales aux termes de la Charte, en particulier le maintien de la paix et de la sécurité internationales;
- b) élaborer de saines méthodes d'administration et de financement afin que les opérations des Nations Unies puissent prendre appui sur des assises financières rationnelles et pour assurer le prompt paiement des contributions;
- c) favoriser l'élaboration et l'adoption générale d'arrangements financiers à long terme qui répartiraient le coût des opérations de maintien de la paix selon les principes de la responsabilité financière collective et des possibilités pécuniaires de chaque pays membre;
- d) résoudre adéquatement le problème des arriérés.

Le Canada contribue pour 3,12 p. 100 au budget normal des Nations Unies, soit plus que ne contribue aucun autre membre de l'ONU parmi les États qui ne sont pas membres permanents du Conseil de sécurité. Nous avons contribué pour le même pourcentage aux opérations de l'UNEF et de l'ONUC, et nous avons payé notre quote-part des contributions volontaires qui ont compensé les réductions accordées aux pays moins développés. De plus, le Canada a versé ou promis de verser 1 million et demi de dollars au total pour les opérations civiles des Nations Unies au Congo et a en outre, pris à son compte des

dépenses supplémentaires en réduisant ou en défalquant certaines dettes contractées envers lui par l'ONU pour services d'ordre militaire. C'est encore nous qui avons défrayé en totalité, durant les trois premiers mois, les dépenses occasionnées par notre contingent dans la force de l'UNFICYP (1 million 900,000 dollars); par contre, nous entendons porter au compte de l'ONU les frais encourus pour fournir au quartier général de la même force un quartier général de brigade et un personnel canadien et subvenir à leurs besoins.

Partie II—Conséquences pour la politique canadienne

Les techniques et les problèmes de l'ONU concernant le maintien de la paix ont été récemment l'objet d'un intérêt renouvelé. Il est inévitable qu'éclatent encore, de temps à autre, des crises qui, telles celle de Cuba, n'auront chance d'être dénouées sans aboutir à un désastre que par le moyen de négociations directes entre grandes puissances, en quels cas le rôle des Nations Unies restera périphérique. Ces éventualités n'amointrissent aucunement la mission internationale de l'ONU en tant que conciliatrice et médiatrice de paix: cette mission, elle a pu l'accomplir dans nombre des cas où elle est intervenue. Les requêtes qu'on lui adressera à l'avenir ne seront pas moins nombreuses, quoique dans ses fonctions de médiatrice de paix elle puisse se montrer plus prudente à certains égards qu'elle ne s'est montrée dans son intense activité des dernières années.

Du fait que les Nations Unies ne sont pas encore en mesure d'assurer seules la paix et la sécurité du monde, le Canada considère son adhésion à l'OTAN et au NORAD comme des éléments complémentaires de sa politique étrangère. Si, dans des conflits de moindre envergure, l'ONU s'est révélée apte à exercer véritablement une influence stabilisatrice et pacificatrice, pour ce qui a trait aux menaces de guerre nucléaires ou de grande guerre de style classique, c'est la méthode de dissuasion de l'OTAN (association d'États libres) qui a prouvé catégoriquement son efficacité. Pour nous, nous continuons de croire que notre appui à l'OTAN et au NORAD constitue la pierre angulaire de notre politique étrangère.

En 1954, avant que ne fût annoncée l'intention du Canada de siéger à la Commission internationale pour la surveillance au Vietnam, au Laos et au Cambodge, M. Pearson, alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures, précisa en Chambre des communes:

En devenant membre de l'Organisation des Nations Unies nous avons évidemment accepté les dispositions de sa Charte. Le Canada a par conséquent une obligation bien nette, même si elle est générale, de maintenir et de restaurer la paix et la sécurité dans toutes les régions où celles-ci sont en danger.¹

L'esprit qui inspirait cette assertion a beaucoup contribué en fait à façonner et la politique étrangère et la politique de défense du Canada durant la dernière décennie. *Le Livre Blanc sur la Défense* annonce une vaste réorganisation des forces armées du Canada; il reste que le programme élaboré ne comporte aucun élément qui soit plus significatif que ne l'est la mesure de l'adaptation de nos forces militaires au rôle qu'elles ont assumé en prêtant main forte à l'ONU en vue d'assurer la sécurité mondiale.

Il est clair que, comme par le passé, le Canada va se charger d'un rôle, qu'il est mieux équipé que jamais à remplir. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a affirmé:

Nous devons faire davantage. Nous devons renforcer les effectifs internationaux qui travaillent à maintenir la paix. Pour renforcer les

¹ Voir le Hansard, session 1953-1954 le 23 mai 1954, p. 5192.

moyens d'action de l'ONU dans son œuvre de maintien de la paix, le Canada est déterminé à rechercher des méthodes pratiques et à en recommander l'emploi.¹

Dans cet esprit *Le Livre Blanc sur la Défense* s'exprime ainsi:

«La politique de défense du Canada, qu'on ne doit pas dissocier de notre politique étrangère, vise à préserver la paix en appuyant des mesures de défense collective conçues pour dissuader une agression militaire; à appuyer la politique étrangère du Canada, y compris celle que nous impose notre adhésion à des organisations internationales; à assurer la protection et la surveillance de notre territoire, de notre espace aérien et de nos eaux côtières.

«Certains des événements internationaux les plus importants survenus depuis la seconde guerre mondiale ont façonné nos politiques extérieure et de défense. Notre adhésion à la Charte des Nations Unies en fut la première en date comme en importance: par ce geste le Canada se mettait dans l'obligation d'appuyer un système de co-opération internationale établi pour maintenir la paix et la sécurité.

La politique étrangère et les négociations diplomatiques ont une grande importance puisqu'elles constituent des instruments de tout premier ordre pour tirer parti de toutes les occasions de compromis et de détente; mais il est essentiel que la diplomatie d'un État soit appuyée par une force militaire adéquate et flexible, afin que cet État puisse collaborer à une action collective pour le maintien de la paix et de la sécurité, de même que pour pouvoir agir à temps en cas de crise.»

Conclusions

1. En tant que membre des Nations Unies le Canada a accepté les articles de la Charte. En conséquence, le Canada est tenu de collaborer aux efforts des Nations Unies pour le maintien de la paix et de la sécurité dans le monde. Le Canada est d'avis que le maintien de la paix est une entreprise qui a dépassé maintenant le stage de nécessité pratique dans le contexte des affaires internationales et qu'il devrait être considéré comme tel.

2. L'échec des grandes puissances à se mettre d'accord sur les mesures coercitives envisagées dans la Charte des Nations Unies a fait retomber la plus grande responsabilité du maintien de la paix sur les petites et moyennes puissances. Le Canada fait partie d'un groupe relativement peu nombreux de pays aptes à et équipés pour pouvoir jouer des rôles variés sur la scène des Nations Unies.

3. Le Canada a collaboré dans le passé et continue de collaborer non seulement aux efforts des Nations Unies pour maintenir la paix, mais aussi à ceux des Commissions internationales de surveillance au Vietnam, au Laos et au Cambodge, agissant aussi conformément à l'esprit de la Charte des Nations Unies. Les forces canadiennes ont entrepris de telles opérations après qu'elles eurent reçu l'autorisation requise du Parlement, ainsi qu'il apparaît dans les débats parlementaires s'y rapportant, et ainsi que l'attestent les crédits votés à cette intention.

4. Le gouvernement canadien est résolu à faire davantage pour affermir les Nations Unies en tant que gardiennes de la paix. Nous avons plaidé en faveur de l'adoption de mesures pratiques pour répondre au besoin d'organisation et de planification qui se fait sentir; nous continuerons de travailler dans le même but. Nous croyons que ces démarches doivent se conjuguer avec des efforts renouvelés pour trouver des arrangements à long terme en ce qui

¹ Discours prononcé à l'Annual Awards Dinner, au Overseas Press Club of America, à New York, le 28 mai 1963

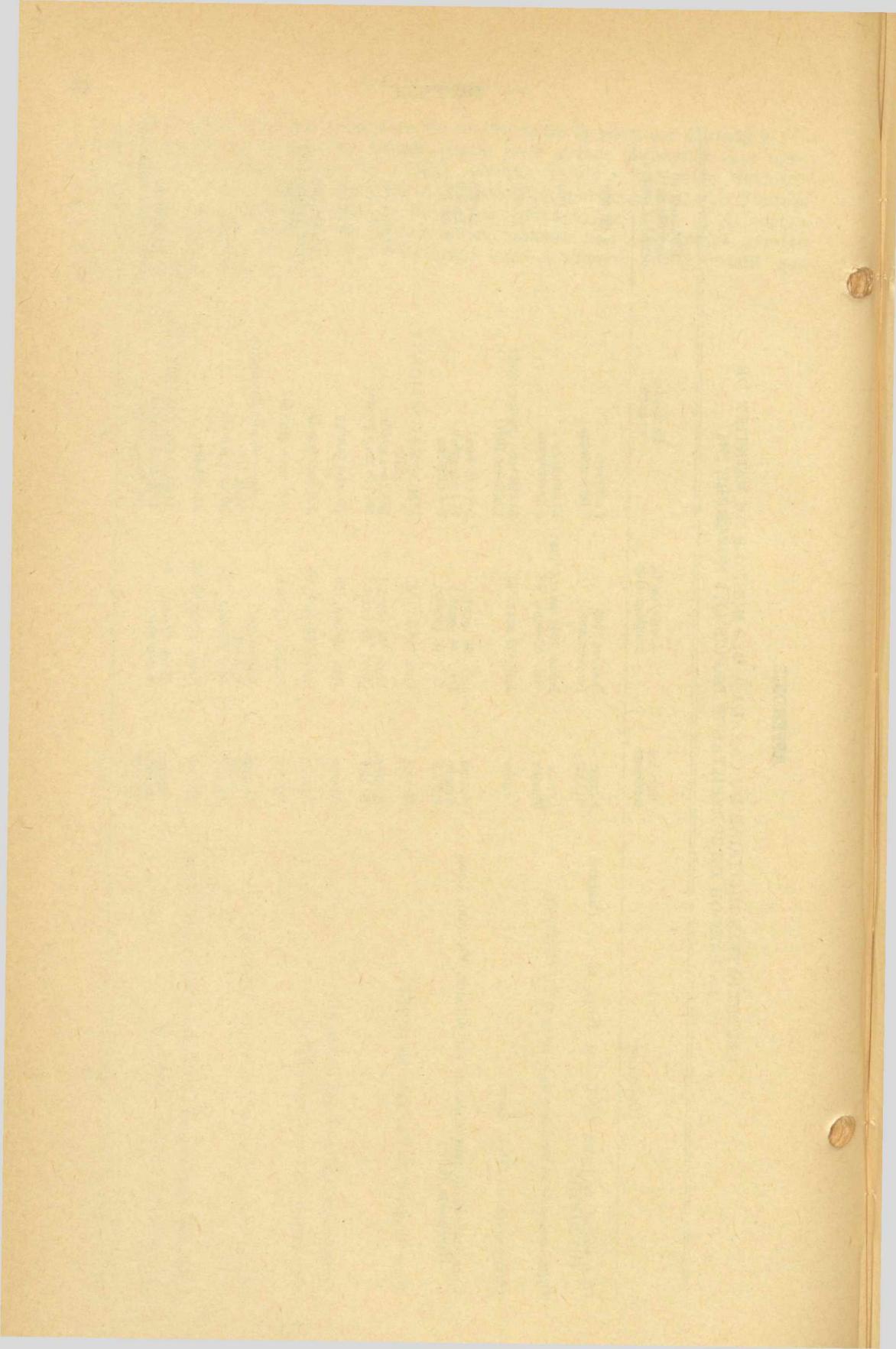
a trait au financement des opérations de maintien de la paix. Le Canada a réorganisé ses forces armées en grande partie pour prêter assistance aux opérations dûment approuvées de l'ONU, chaque requête de cette dernière devant faire l'objet d'une étude et d'une décision particulières. En d'autres termes, les opérations de maintien de la paix dans le cadre de l'ONU constituent un champ d'action de première importance pour les forces armées du Canada et il en sera encore longtemps ainsi à l'avenir, pour autant que celui-ci puisse être prévu.

APPENDICE

PARTICIPATION MILITAIRE DU CANADA À DES MISSIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX OU DE SURVEILLANCE DEPUIS LE 9 NOVEMBRE 1945

Opération	Service intéressé	Durée de la participation	Personnel engagé	Coût annuel approximatif pour le Canada
Observation militaire ONU aux Indes et au Pakistan (UNMOGIP)	Armée RCAF	Janvier 1949 (se continue)	9 officiers 8 tous grades	\$ 89,000
Organisation de surveillance de la trêve ONU (UNTSO)	Armée Marine	Juillet 1949 (se continue) Juil. '50-sept. '53	18 officiers 3 destroyers	\$177,000
Commandement ONU, Corée	Armée	Juil. '50-sept. '53	22,500 tous grades (reste 1 officier 10R)	\$ 20,000
Commissions internationales de surveillance, Vietnam, Laos, Cambodge (CIS)	Marine	Juil. '54 (cont.)	2-3 officiers	\$ 33,600
	Armée	Juil. '54 (cont.)	16 tous grades	\$818,000
	RCAF	Juil. '54 (cont.)	2-4 officiers	\$ 42,000
Force d'urgence ONU en Palestine (UNEF)	Marine	Dec. '56 fev. '57	HMCS MAGNIFICENT sealift	
	Armée RCAF	Nov. '56 (cont.) Nov. '56 (cont.)	958 tous grades 86-275 tous grades	\$3,930,000 612,000
Observateurs ONU au Liban (UNOGIL)	Armée	Juin '58-Jan. '59	70 tous grades	\$ —
Organisation ONU au Congo (ONUC)	Armée	Août '60-Juin '64	250 tous grades	\$1,424,000
	RCAF	Juillet '60 (cont.)	6-19 tous grades	(sujet à réduction) \$256,000
Mission d'observation ONU au Yémen (UNYOM)	Marine	Juillet '63	1 sous-officiers de marine	—
	Armée	Juin '63	5 officiers	—
	RCAF	Juin '63-sept. '63	56 tous grades	—
Administration temporaire ONU, agents exécutifs (UNTEA)	RCAF	Sept. '62-avril '63	13 officiers	—
Forces ONU à Chypre (UNFICYP)	Marine Armée RCAF	Mars '64-sept. '64 Estimation	HMCS BONAVENTURE 1150 tous grades 100 tous grades	\$1,500,000 (trois mois évaluation)

DÉFENSE



UNE FORCE DE POLICE INTERNATIONALE

par J. KING GORDON

Introduction

Il y a eu une transition tacite du concept de sécurité collective énoncé au chapitre VII de la Charte des Nations Unies à la thèse plus réaliste du maintien de la paix. L'idée que les méthodes militaires classiques, ou, pour parler plus net, la guerre, pourraient être invoquées par les Nations Unies, ou en leur nom, dans l'intention de contrecarrer une attaque ou de s'assurer la paix, semble actuellement irréalisable.

U Thant, Discours aux gradués
d'Harvard, 12 juin 1963.

Le mot « police », qu'on peut lire dans l'en-tête du présent texte, pourrait faire songer à des implications de trop d'importance, ou, inversement, de trop peu d'importance.

Dans le cadre d'un pays, d'une province, d'un comté, d'une ville, d'une cité ou d'un village, la « force de police » est l'instrument dont se sert la société pour faire respecter la loi. La police peut servir à déceler une infraction à la loi, à empêcher un délinquant d'agir ou à le mettre en arrestation, à protéger les citoyens contre l'agression ou la violence, à restaurer l'ordre ou à faire comparaître les délinquants devant les tribunaux. La puissance et l'autorité de la police reposent sur l'organisation de la société et sur l'acceptation générale de la loi. Transposer le terme « force de police » dans le contexte des affaires internationales actuelles pourrait faire supposer comme acquises l'intégration de la société des nations et l'acceptation générale de la loi mondiale, conditions qui n'existent pas actuellement.

On peut prétendre, comme beaucoup, que notre survivance en fin de compte dépend de l'organisation de la société « mondiale » sous la direction d'un gouvernement « mondial » et soumise à une loi « mondiale » qu'une police « mondiale » ferait respecter.¹ Cette étude cependant ne se fondera pas sur de telles hypothèses pour discuter d'une force de police internationale. Son but est plus modeste: il s'agit d'examiner ici les fonctions et la structure possible d'une force de cette nature dans le cadre du monde actuel. Se livrer à une comparaison avec une force de police nationale ou métropolitaine, c'est simplement rappeler au lecteur que l'opinion mondiale doit consentir un certain appui à la force de police internationale si on veut qu'elle puisse s'acquitter de sa tâche.

Il se peut aussi que le terme « police » suggère que nous pourrions être traités avec trop de sévérité. De ce point de vue, nous ne considérons pas tellement la police comme un instrument d'application de la loi au sein de la société. Nous portons davantage notre attention sur les méthodes qu'elle utilise pour le maintien de l'ordre. Admettons, il est vrai, qu'une force internationale, dans certaines circonstances, devra adopter des méthodes policières pour préserver et maintenir l'ordre, protéger les individus contre la violence. Cela est vrai même de la police de la circulation. Mais au cours des quinze dernières années, les Forces des Nations Unies ont eu à remplir des tâches nombreuses et variées, auxquelles le terme de « police », dans le sens où nous l'avons employé, ne pourrait s'appliquer. Dans plusieurs cas, la force internationale a agi comme une

¹ Grenville Clark et Louis B. Sohn: *World Peace Through World Law*

armée chargée d'atteindre des objectifs limités. On se souviendra que le Lieutenant Général E. L. M. Burns qui commandait les forces d'urgence des Nations Unies (UNEF) ne prisait pas le terme «paramilitaire» que le Secrétaire Général avait employé pour la décrire dans un de ses rapports.²

S'il faut éviter une interprétation trop littérale du terme «police», il est cependant avantageux de l'employer pour décrire une évolution tout à fait nouvelle dans la conception internationale du problème de la guerre et de la paix. Les étudiants en sciences politiques internationales se référeront au *Concert européen*, sorte d'engagement de se consulter conclu entre les grandes puissances européennes. On peut y voir le commencement d'un sens des responsabilités internationales pour le maintien de la paix dans les temps modernes. Cette idée prit de l'ampleur et s'exprima dans un vaste concept de sécurité collective qui se traduisit par la signature du Pacte de la Société des Nations. La Charte des Nations Unies affirma à nouveau cette doctrine et la modifia pour tenir compte de ce que l'on appelait alors les droits et les responsabilités supérieures des Grandes Puissances. Cependant la Charte allait au-delà du Pacte en ce qu'elle prescrivait des mesures détaillées tendant à l'organisation d'une force internationale qui exprimerait la volonté des nations dans le cas où la paix serait menacée ou rompue, ou dans le cas d'une agression. L'incapacité de mettre en œuvre ces dispositions, attribuable en grande partie à la désunion des grandes Puissances, n'a cependant pas empêché les Nations Unies de travailler au maintien de la paix. Dans plusieurs cas où des désordres localisés menaçaient de dégénérer en guerre de grande envergure, des opérations pour le maintien de la paix maîtrisèrent le danger et ouvrirent la voie à des négociations internationales au sujet du différend qui avait menacé la paix.

Ces opérations et les forces qui y furent employées différaient essentiellement de celles que la Charte des Nations Unies (Chapitre VII) avait envisagées, et le Secrétaire Général a relevé cette différence dans la citation placée en exergue du présent texte. C'est cette différence qui commande une nouvelle terminologie et, faute d'une expression plus exacte, nous utiliserons le terme «force de police internationale».

En allant plus avant dans ce texte, il sera nécessaire de porter notre attention sur la transition du concept de sécurité collective à celui de maintien de la paix. Nous examinerons ensuite le genre d'opérations dans lesquelles les Nations Unies ont engagé une force internationale. Et enfin, nous rassemblerons quelques idées sur les mesures permanentes qui permettraient de mobiliser une force internationale avec plus d'efficacité.

Partout on constatera que les considérations militaires sont moins importantes que les considérations politiques. Nous sommes arrivés à un moment de l'Histoire où le règlement des grands conflits internationaux par des moyens militaires est inconcevable et où le règlement des différends de moindre envergure par des moyens identiques est extrêmement dangereux. Un écrivain a qualifié feu Dag Hammarskjöld de «pacificateur d'escarmouches».³ Cette expression heureuse définit bien les opérations dans lesquelles on emploiera une force de police internationale comme on ferait intervenir une brigade de lutte contre l'incendie: Si nous poussons plus loin la métaphore, le devoir essentiel en matière de politique ressemble à celui du garde-forestier ou du jardinier, soit d'entretenir une végétation bien verte que le feu ne pourra menacer.

² Burns s'est expliqué en ces termes: «Je me suis opposé à l'emploi du terme «paramilitaire» pour décrire les forces d'urgence des Nations Unies et leurs fonctions. Le dictionnaire anglais Oxford définit «paramilitaire» comme suit: «Se dit d'un organisme dont la structure et les fonctions imitent celles de l'armée». Par exemple, la police et la gendarmerie ont des structures plus ou moins apparentées à celles des forces militaires et leurs fonctions sont de maintenir l'ordre dans des zones turbulentes où existent déjà des forces militaires régulières. Mais les Forces d'urgence des Nations Unies étaient et demeurent incontestablement composées d'unités militaires provenant des forces régulières des pays qui y prennent part. Il ne s'agit pas d'un organisme dont la structure et les fonctions imitent celles de l'armée.» *Between Arab and Israeli*, p. 313n.

³ Joseph P. Lash: Dag Hammarskjöld, *Custodian of the Brushfire Peace*.

Un point se dégage de cette étude: de nos jours le maintien de la paix exige les relations de coordination les plus étroites possible entre les moyens politiques éprouvés, comme les négociations, la médiation et la conciliation, et les moyens très efficaces empruntés à l'armée et à la gendarmerie qui empêcheront un incident local de dégénérer en un conflit plus dangereux et de plus grande envergure.

I

SÉCURITÉ MONDIALE ET DÉFENSE NATIONALE

«Les Buts des Nations Unies sont les suivants:
Maintenir la paix et la sécurité internationales . . .»

Article 1, Charte des Nations Unies

Ceux qui rédigèrent le Pacte de la Société des Nations étaient très fiers d'avoir tracé le schéma d'un système presque automatique de sécurité collective. Malheureusement les engagements solennels énoncés dans le Pacte ne se reflétèrent pas dans la politique extérieure des états-membres. Quelques-uns en rejetèrent la faute sur le manque d'universalité de la Société des Nations, sur l'absence des États-Unis, de la Russie et de l'Allemagne qui entraîna les états-membres et les états non-membres à rechercher la sécurité par les méthodes classiques de l'armement et des alliances. D'autres insinuèrent que les chefs des Grandes Puissances n'ont jamais envisagé de changements radicaux dans leur politique. L'efficacité du système de sécurité collective ne fut jamais mise à l'épreuve.

Les fondateurs de l'Organisation des Nations Unies firent preuve de plus de réalisme en ne faisant aucun effort pour tenter de ressusciter le système général de sécurité collective sur lequel avaient reposé les espoirs de la Société des Nations. On renonçait aux repréailles automatiques. Il appartenait au Conseil de Sécurité, dont la première tâche était d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, de «constater l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression». Le Conseil devait aussi décider des mesures à adopter pour maintenir ou restaurer la paix et la sécurité internationales.

Mais le Conseil ne pouvait agir que si les Grandes Puissances (elles occupent les cinq sièges permanents) convenaient de l'existence d'une situation nécessitant l'adoption de certaines mesures. Encore fallait-il qu'elles soient d'accord sur les mesures à prendre. Il s'ensuivait qu'aucune mesure n'était prise lorsque l'intérêt de l'une ou l'autre de ces grandes puissances était en jeu. Pour parler plus carrément, les Nations Unies ne pouvaient prendre aucune mesure pour éviter une guerre ou un acte d'agression entre les Grandes Puissances. Mais si la Charte des Nations Unies était plus réaliste en ce qu'elle reconnaissait les privilèges de souveraineté des Grandes Puissances, elle était aussi plus spécifique que le Pacte des Nations parce qu'elle formulait des plans pour une action collective fondée sur l'hypothèse d'une unanimité au sein des Grandes Puissances. Le processus à suivre pour réunir une force internationale est énoncé en détail:

- (1) Tous les membres des Nations Unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales.
- (2) L'accord ou les accords susvisés fixeront les effectifs et la nature de ces forces, leur degré de préparation et leur cantonnement général, ainsi que la nature des facilités et de l'assistance à fournir.

- (3) L'accord ou les accords seront négociés aussitôt que possible sur l'initiative du Conseil de sécurité. Ils seront conclus entre le Conseil de sécurité et des membres de l'Organisation, ou entre le Conseil de sécurité et des groupes de membres de l'Organisation, et devront être ratifiés par les États signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives.⁴

Ces accords selon lesquels certaines unités seraient mises de côté pour servir au sein d'une force internationale devaient être négociés avec l'aide du Comité d'état-major formé des Chefs d'état-major des cinq membres permanents du Conseil ou de leurs représentants. Les buts généraux du Comité d'État-Major étaient de «conseiller et d'assister le Conseil de Sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil pour maintenir la paix et la sécurité internationales, l'emploi et le commandement des forces mises à sa disposition, la réglementation des armements et le désarmement éventuel.» On spécifiait en plus que le Comité serait aussi «responsable, sous l'autorité du Conseil de Sécurité, de la direction stratégique de toutes les forces armées mises à la disposition du Conseil.»⁵

On se rendra compte que les exigences relatives à l'unanimité des Grandes Puissances pour toute décision du Conseil de Sécurité s'appliquaient avec encore plus de force aux décisions du Comité d'État-Major concernant l'organisation et la direction stratégique d'une force internationale. Le Comité d'État-Major se réunit par intermittence pendant deux années, de 1946 à 1948 mais il se rendit compte qu'il ne pouvait en venir à une entente sur les buts essentiels, savoir l'importance et la composition de cette force. Les arrangements spéciaux indiqués à la Charte, visant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, n'entrèrent jamais en vigueur. L'article 43 de la Charte resta lettre morte.

Intervention des Nations Unies en Corée

En juin 1950, les armées de la Corée du Nord franchissaient le 38^e parallèle et pénétraient dans le territoire de la Corée du Sud. Là, il était évident qu'il y avait rupture de la paix et agression exigeant les mesures collectives prescrites par la Charte. Le Conseil de sécurité se réunit immédiatement, demanda un cessez-le-feu, exigea le retrait des troupes de la Corée du Nord au delà du 38^e parallèle et demanda aux états-membres de mettre cette résolution en œuvre. Cinquante et un pays donnèrent leur appui au Conseil de sécurité et seize d'entre eux fournirent des unités combattantes qui devaient servir sous le drapeau des Nations Unies.

Mais bien que les décisions prises dans le cas de la Corée montrèrent un désir unanime d'action collective dans le but de contrecarrer l'agression, les mesures et la ligne de conduite adoptées n'étaient pas du tout celles que la Charte recommandait. Tout d'abord, le Conseil prit sa décision en l'absence du délégué de la Russie, qui boycottait le Conseil par protestation contre la non-reconnaissance de la Chine rouge. En deuxième lieu, les forces des Nations Unies ne furent pas organisées conformément aux conditions des articles 43 et 47 de la Charte. Le Comité d'État-Major fut évidemment tenu à l'écart. En troisième lieu, les opérations ne furent pas placées sous l'égide du Conseil de sécurité, mais plutôt sous le commandement du gouvernement des États-Unis. Même si les troupes furent désignées sous le nom de «Commandement unifié des Nations Unies» et si le drapeau de l'ONU fut hissé, les troupes des états-membres furent utilisées pour appuyer ce qui était essentiellement une manœuvre militaire des États-Unis. Plus tard, le Conseil et l'Assemblée générale prirent tous deux des dispositions de caractère politique et les pressions exercées

⁴ Article 43 de la Charte des Nations Unies.

⁵ Article 47 de la Charte des Nations Unies.

par les états-membres commandèrent très probablement la décision de ne pas pousser les opérations militaires au delà de la rivière Yalu et d'établir par la suite la frontière définitive d'armistice sur le 38° parallèle.

Le maintien de la paix et l'Assemblée Générale

La Charte a confié une responsabilité de toute première importance au Conseil de sécurité en ce qui a trait aux problèmes intéressant la paix et la sécurité internationales. Mais lors de la Conférence de San Francisco, à la suite d'une pression exercée par les nations moyennes et petites, on a modifié le plan originel de Dumbarton Oaks dans le sens d'une augmentation du prestige et de l'autorité de l'Assemblée Générale. Un nouvel article, l'article 10, a conféré à l'Assemblée le pouvoir de «discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Charte». Le secrétaire d'état aux Affaires extérieures de l'Australie qui avait joué un rôle de toute première importance dans la révolte des petits pays commenta: «L'addition de cette clause donne incontestablement à l'Assemblée une compétence générale pour discuter de tout sujet de portée internationale, qu'il soit rattaché à la sécurité ou au bien-être ou encore de nature individuelle ou générale.»⁶

Le Conseil de Sécurité avait pris sa décision à l'occasion de l'invasion coréenne, dans des circonstances extraordinaires, c'est-à-dire l'absence du délégué de la Russie. A l'automne 1950 les délégués réunis en Assemblée générale réfléchirent tout spécialement aux moyens de transférer à l'Assemblée générale la responsabilité de prendre des mesures dans le cas où le Conseil de sécurité serait paralysé par un veto. Une résolution des États-Unis, intitulée «*Union pour le maintien de la paix*», fut adoptée. Cette résolution prévoyait que l'Assemblée générale pourrait être convoquée dans les vingt-quatre heures qui en suivraient la demande, si le Conseil de sécurité était empêché de prendre une décision cruciale touchant la paix et la sécurité internationales.

La résolution tablissait une marche à suivre qui se rapprochait étroitement de celle du Conseil de sécurité, telle qu'elle est indiquée au chapitre VII de la Charte concernant la mobilisation d'une force internationale:

(L'Assemblée générale) recommande aux états-membres des Nations Unies que chacun des membres entretienne, au sein de ses forces armées nationales, des éléments entraînés, organisés et munis de l'équipement nécessaire qui puissent rapidement servir, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, comme unités de l'Organisation des Nations Unies, sur la recommandation du Conseil de sécurité de l'Assemblée générale, sans porter atteinte à l'utilisation de tels éléments dans l'exercice du droit naturel de légitime défense individuelle ou collective reconnu par l'article 51 de la Charte.

La résolution prévoyait la création d'une Commission d'observation pour la paix chargée de faire des rapports sur toute situation, où que ce soit, caractérisée par un état de tension internationale dangereux pour la paix et la sécurité. Il fallait donc que le Secrétaire général nomme un comité d'experts militaires pour donner leurs conseils techniques aux états-membres sur leur demande. Une Commission des mesures collectives composée de 14 membres fut formée pour étudier les mesures à prendre.

Bien qu'il y eût une similitude de forme entre les mesures adoptées pour l'établissement d'une force internationale par la résolution *Union pour le maintien de la paix* et les clauses du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, les mesures à prendre étaient essentiellement différentes. En premier lieu, les décisions de l'Assemblée générale sont de simples recommandations;

⁶ Herbert Vere Evatt: *The United Nations*, The Holmes Lectures, p. 20

les décisions du Conseil de Sécurité définies au chapitre VII sont obligatoires, avec une simple marge de liberté pour la procédure constitutionnelle au niveau des états-membres. En second lieu, les contingents militaires formés en application des résolutions de l'Assemblée et placés sous le commandement des Nations Unies sont offerts bénévolement par les états-membres, tandis que, sous le régime du chapitre VII, les états-membres «*entreprennent*» de lever des contingents pour les Nations Unies. La nature des décisions de l'Assemblée générale permet de mettre en doute l'utilisation pour le maintien de la paix des contingents recrutés sous le régime de «*l'Union pour le maintien de la paix*». En outre, malgré l'inapplication du droit de veto, il est très improbable que de tels contingents pourraient être utilisés si l'intérêt des Grandes Puissances était en jeu.

Ainsi, les résultats immédiats de la résolution *Union pour le maintien de la paix* furent peu importants. La Commission d'observation pour la paix joua un rôle minime dans la crise des Balkans en 1952. Le travail de la Commission des Mesures collectives fut relégué aux archives. Seuls quatre pays répondirent à la demande des Nations Unies et offrirent des contingents. Les États-Unis ne comptaient pas parmi ces pays. Malgré tout les conséquences éloignées de cette Résolution furent considérables. L'Assemblée générale fut dotée d'un nouveau sens des responsabilités à l'égard du maintien de la paix. Cette responsabilité était bien inscrite dans la Charte mais, jusqu'à cette époque, elle avait été éclipsée par les revendications préalables du Conseil de Sécurité. Le veto perdit de son caractère menaçant. Et le règlement permettant à l'Assemblée générale de se réunir du jour au lendemain en cas d'impuissance du Conseil de Sécurité revêtait peut-être le plus d'importance.⁷

Le fondement légal de la résolution *Union pour le maintien de la paix* a été l'objet d'une controverse violente. L'Union soviétique protesta avec véhémence et refusa par la suite d'assumer aucune des dépenses engagées sous l'autorité de l'Assemblée générale. La France adopta aussi cette attitude dans une certaine mesure. L'un des arguments les plus convaincants sur la légalité du rôle de l'Assemblée fut présenté par le juriste norvégien Jens Evensen, dans une des communications présentées à l'occasion de la récente Conférence sur la Force internationale de la paix, tenue à Oslo.⁸ Il soutient que «selon la Charte, il incombe clairement aussi à l'Assemblée générale de prendre les mesures nécessaires au maintien de la paix à travers le monde. Ce n'est pas seulement son droit, mais son devoir.» La Cour internationale de justice a adopté la même attitude lorsqu'elle a donné son opinion consultative sur le point suivant: Les frais des opérations pour le maintien de la paix étaient-ils des «dépenses de l'Organisation», dépenses à partager par les états-membres sous le contrôle de l'Assemblée Générale au même titre que les dépenses budgétaires ordinaires?⁹

Il semble donc évident que les clauses de la Charte sont suffisamment flexibles non pour accréditer l'hypothèse de l'accroissement de la responsabilité des états-membres au sein de l'Assemblée générale, mais aussi pour promouvoir des innovations dans les lignes de conduite à suivre et les moyens à employer pour maintenir la paix. Que les procédures particulières aux mesures collectives n'aient pu être mises en œuvre de façon satisfaisante ne signifie pas que nous sommes dans une impasse ou que nous sommes plongés

⁷ Consulter William R. Frye, *A United Nations Peace Force*, p. 57-65 pour une analyse critique de l'*Union pour le maintien de la paix*, voir Inis L. Claude, *The United Nations and the Use of Force*, International Conciliation No. 532

⁸ Jens Evensen, *Problems of International Law relating to the Establishment of UN Security Forces*, Internasjonalt Politikk, Oslo, 1964, p. 44-75

⁹ Advisory Opinion in I.C.J. Reports 1962, p. 151 et suivantes.

dans l'anarchie internationale. L'Assemblée générale a pu reprendre au Conseil de sécurité tout-puissant une partie des pouvoirs qui lui revenaient. Le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ont prouvé qu'ils pouvaient mettre au point des méthodes de règlement des conflits et du maintien de la paix, non pas à l'échelle mondiale, mais incident par incident, crise par crise. Si au cours de la période d'après-guerre, l'univers a constaté qu'il était plus difficile de vivre en suivant la Charte à la lettre, il a du moins réussi à élaborer une masse impressionnante de droit coutumier.

II

OPÉRATIONS INTERNATIONALES POUR LE MAINTIEN DE LA PAIX

Je crois que nous ne verrons plus jamais les Nations Unies s'engager dans des manœuvres de combat aussi générales que lors de la guerre de Corée. Il me semble que c'est impossible... Les tâches que nous serons appelés à accomplir seront de la même nature que les opérations menées à Gaza, au Congo et ailleurs.

Général Charles Foulkes, CB, CBE, DSO, CD (retraité)
Propos tenus devant le Comité spécial pour la Défense,
le 22 octobre 1963

Le professeur Alistair Taylor de l'université Queens, qui fut à un certain moment membre de la Commission des bons offices de l'ONU pour l'Indonésie, établit une distinction majeure entre *imposer et surveiller* la paix.¹⁰ L'établissement de la paix se rattache à l'idée de la sécurité collective: il s'agit d'opérations militaires préventives dirigées contre une nation qui trouble ou menace de troubler la paix. La surveillance de la paix consiste dans des opérations relatives au maintien de la paix et au règlement des conflits. Lorsqu'il s'agit d'imposer la paix, les opérations militaires prédominent; lorsqu'il s'agit de maintenir la paix, l'action politique, la diplomatie et la médiation passent au premier plan.

Les opérations des forces internationales des Nations Unies, à l'exception de la Corée qui fut un exemple très discuté de mesures de sécurité collectives, se rangent dans la catégorie des missions visant au maintien de la paix. Quoiqu'elles varient grandement au point de vue des fonctions qui leur sont attribuées et des éléments qui les composent, elles possèdent certains traits en commun. Elles sont unies par leurs efforts politiques et diplomatiques en vue de régler les conflits au moyen d'enquêtes, de pourparlers et de bons offices, on encore par la médiation, l'arbitrage ou la «diplomatie préventive». Ces forces ont été mises sur pied et occupent leurs positions avec l'approbation des parties en cause et, dans une large mesure, avec l'accord des états-membres. Il leur est défendu d'avoir recours à la force, sauf en cas de légitime défense ou de situations exceptionnelles, comme pour prévenir une guerre civile ou des actes de violence. Elles ont toutes reçu l'ordre de ne pas intervenir dans les affaires du pays où elles ont été envoyées.

Les opérations de maintien de la paix dirigées par l'ONU peuvent se diviser en trois grandes catégories: 1) les groupes d'observateurs chargés de surveiller les lignes de cessez-le-feu et de trêve; 2) les effectifs militaires chargés de tenir les armées à distance et d'effectuer, par la suite, la patrouille des frontières; et 3) les effectifs militaires ayant pour mission de tenir les

¹⁰ A. M. Taylor, *Canada's Military Role and Universalism*. Discours prononcé devant le Collège de l'État-Major de l'Aviation royale canadienne à Toronto le 4 février 1964.

armées à distance et de contribuer au maintien de la paix intérieure. Ces catégories ne sont guère précises. Chaque opération lancée par les Nations Unies fait face à des problèmes particuliers et a un mandat spécial qui peut ne pas coïncider sur place avec ses responsabilités. Nous nous servirons toutefois de ces catégories pour l'étude de ces diverses opérations.

(1) *Groupes d'observateurs*

Il est peut-être bon de souligner que, d'une façon générale, chaque fois que les Nations Unies ont envoyé des équipes d'observateurs, il s'agissait d'une situation intérieure compliquée par l'intervention ou la menace d'une intervention étrangère.

Le premier exemple nous en est fourni par la Grèce, en 1946.

La Grèce accusait alors les pays voisins de sa frontière nord soit l'Albanie, la Bulgarie et la Yougoslavie, de prêter main-forte aux partisans grecs soulevés contre le gouvernement. Le Conseil de sécurité créa une Commission spéciale d'enquête et, par la suite, l'Assemblée générale constitua elle aussi une Commission spéciale pour les Balkans chargée d'enquêter sur l'affaire et d'ententer le règlement. Un contingent international d'observateurs militaires assista les deux organismes dans leurs fonctions.

La question de la Palestine fut inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée des Nations Unies en avril 1947 lorsque le Gouvernement britannique déclara que la Grande-Bretagne ne pouvait plus exercer son mandat sur ce pays. Une commission spéciale suggéra le partage de la Palestine en deux États, l'un arabe et l'autre juif. Cette recommandation fut bien accueillie par les représentants juifs mais fut refusée par ceux des États arabes. La lutte, qui était violente entre les deux groupes, dégénéra en guerre ouverte après la proclamation de l'État d'Israël en mai 1948. Afin d'imposer la trêve et le cessez-le-feu, on nomma, en avril 1948, une Commission d'armistice composée des consuls de Belgique, de France et des États-Unis à Jérusalem, assistés d'observateurs militaires de leurs nationalités respectives. Le nombre d'observateurs fut par la suite porté à 300. Au début de 1949, Israël conclut quatre armistices avec respectivement, l'Égypte, la Jordanie, la Syrie et le Liban. Ils furent conclus sous la direction de la Commission d'armistice, connue maintenant sous le nom d'Organisme des Nations Unies pour la surveillance de l'armistice, assistée de quatre commissions mixtes d'armistice. Les observateurs militaires ont signalé des incidents, des infiltrations à travers les lignes de démarcation déterminées par l'armistice.¹¹

Entre 1947 et 1949, un groupe d'observateurs militaires de toutes nations prêta assistance aux trois membres de la Commission des bons offices de l'ONU pour l'Indonésie et de la Commission des Nations Unies pour l'Indonésie chargés de faire observer les trêves et les cessez-le-feu survenus entre les forces hollandaises et indonésiennes en ces jours cruels qui ont précédé l'Indépendance.

Le différend qui mettait aux prises l'Inde et le Pakistan relativement à l'État de Jammu et de Cashemire fut porté à l'attention du Conseil de sécurité par l'Inde en janvier 1948. Le Conseil constitua une Commission spéciale chargée d'enquêter, d'intervenir en qualité de médiatrice et de proposer une entente en vue d'un règlement pacifique. Une année plus tard, on proclama l'arrêt des hostilités et des observateurs militaires furent dépêchés sur les lieux afin de faire respecter la trêve. Quinze années se sont écoulées depuis leur première mission et ils sont encore sur place. Les principales sources de conflit sont toujours présentes mais aucune guerre ne s'est déclarée.

Lorsque la guerre civile éclata au Liban en 1958, le gouvernement alléguait que les rebelles recevaient de l'aide de la part de la République arabe unie, (R.A.U.) dont la frontière syrienne touchait au Liban. Le Conseil de sécurité

¹¹ voir *Between Arab and Israeli*, par le Lieutenant Général E. L. M. Burns, pour un compte-rendu plus détaillé du rôle pacificateur joué par les Nations Unies en Palestine.

s'inquiéta avant tout de la possibilité de répercussions internationales par delà celles de caractère local, étant donné que, selon la doctrine Eisenhower, les États-Unis avaient promis leur aide au Liban au cas où son intégrité territoriale serait menacée. Plus tard, un groupe de fusiliers marins américains fut envoyé à Beyrouth mais il joua un rôle passif. Le Conseil de sécurité décida d'envoyer un groupe de trois observateurs (UNOGIL) secondés par des observateurs militaires dont le nombre atteignit à un certain moment 600 hommes. Ces observateurs étaient chargés de veiller à ce qu'il ne se produise aucune infiltration d'armes, d'hommes ou de matériel à travers la frontière syrienne. Le cas du Liban «où il y eut association d'éléments de nature extérieure et intérieure» constitua un précédent important sur lequel s'appuya la politique ultérieure de Dag Hammarskjöld au Congo.¹² La présence de l'UNOGIL eut pour effet de calmer la tension au moment où elle était au plus fort: plus tard au cours de l'année, tous les États arabes en vinrent à une entente.

Dans l'ouest de l'Iran la présence de petits contingents de l'ONU formés uniquement de soldats pakistanais fut vraiment efficace durant la brève période d'interrègne au cours de laquelle le pouvoir passa de la Hollande à l'Indonésie et le territoire fut administré par les Nations Unies.

D'autre part, le groupe d'observateurs envoyé au Yémen à la suite de l'intervention des troupes de la République arabe unie et de l'Arabie saoudite ne joua pas un rôle très efficace, car les armées des envahisseurs faillirent à la promesse qu'ils avaient faite de rompre le contact avec l'ennemi.

(2) *UNEF: Force militaire chargée de tenir les armées à distance et d'effectuer la patrouille des frontières*

Vers la fin de l'automne 1956, l'invasion de l'Égypte par les armées d'Israël et les forces conjuguées de la France et de la Grande-Bretagne, sous la forme de bombardements des terrains d'aviation en Égypte et de débarquement à Port-Saïd, mirent les Nations Unies en face de la pire crise de son histoire depuis la guerre de Corée. Les tentatives du Conseil de sécurité visant à imposer un cessez-le-feu furent annihilées par les vetos de la France et du Royaume-Uni et l'on convoqua l'Assemblée générale à une session d'urgence en vertu de la résolution dite de l'Union pour le maintien de la paix. A la suite d'une recommandation du chef de la délégation canadienne, M. L. B. Pearson, on demanda au Secrétaire général, le 4 novembre, d'enquêter sur la possibilité de créer une force internationale chargée de surveiller le désengagement des forces israéliennes, françaises et britanniques. Le 7 novembre, l'Assemblée votait la résolution qui autorisait la création de la Force de l'ONU et en fixait le mandat. Trois jours plus tard, les éléments d'avant-garde des troupes du Danemark et de la Norvège arrivaient à la zone de relais de l'UNEF située à la base d'aviation de Capodichino, près de Naples.

Lors de la mise sur pied de la Force, M. Hammarskjöld établit deux principes: 1) les pays membres permanents du Conseil de sécurité ne pourraient fournir aucune troupe, et 2) ne le pourraient pas davantage les pays qui avaient des intérêts particuliers dans la région, soit à cause de leur position géographique soit pour toute autre raison. Au moment où elle atteignit son effectif de combat fixé à 6,000 hommes, la Force d'urgence des Nations Unies comprenait des contingents venus du Brésil, du Canada, de la Colombie, du Danemark, de la Finlande, de l'Inde, de l'Indonésie, de la Norvège, de la Suède et de la Yougoslavie. Le commandant de la Force était le Lieutenant Général canadien E.L.M. Burns qui avait été auparavant Chef d'état major de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve à Jérusalem. L'UNEF fut créée avec l'entière approbation des quatre Gouvernements en cause, à savoir

¹² Mémoire daté du 12 août 1960 sur la mise en application de la résolution du Conseil de sécurité du 9 août 1960: UN Document S/4417/Add.6.

l'Égypte, la France, Israël et le Royaume-Uni. Elle entra en Égypte avec l'autorisation du Gouvernement égyptien. Celui-ci conclut par la suite avec les Nations Unies une entente précisant les droits et les privilèges de cette Force. Les décisions visant au retrait des troupes furent négociées entre le Secrétaire général et les Gouvernements respectifs.

La façon dont les opérations de l'UNEF furent dirigées peut être considérée comme un exemple vraiment réussi d'entreprise internationale à base d'intervention militaire. C'est le 15 novembre 1956 que débarquèrent les premiers contingents de «casques bleus» au terrain d'aviation de Abu Suweir, près d'Ismailia, point central du canal de Suez. En l'espace de quelques jours, un petit détachement s'était interposé entre les troupes égyptiennes et anglo-françaises près de l'extrémité nord du canal et d'autres unités avaient pénétré dans Port-Saïd et Port Fuad afin de calmer la tension existant dans ces villes occupées. L'UNEF étendit son champ de surveillance au fur et à mesure que les troupes françaises et anglaises se retiraient et se resserraient jusqu'à ce que la dernière d'entre elles se fut embarquée le 22 décembre. Pendant ce temps, d'autres troupes de l'UNEF suivirent les forces israéliennes à mesure qu'elles se retiraient en direction de l'est, au-delà du mont Sinaï jusqu'à l'enclave de Gaza qu'elles atteignirent le 7 mars.

Leur premier objectif atteint, la plupart des unités de l'UNEF servirent à renforcer les positions permanentes le long de la ligne de démarcation, telle que l'Armistice de Gaza l'avait fixée, tandis que des unités mobiles du Canada et de la Yougoslavie effectuaient la patrouille de la frontière israélo-égyptienne, de Rafah, ville méditerranéenne, jusqu'au golfe d'Aqaba. Une petite partie de l'UNEF demeura à Sharm el Sheik, point situé à l'extrémité de la péninsule du Sinaï afin d'assurer la liberté d'accès aux ports d'Elaat et d'Aqaba. La Force des Nations Unies a maintenu ses positions durant les sept dernières années et, par rotation de ses unités nationales, a pu maintenir son effectif à environ 5,000 hommes. Le calme, entrecoupé seulement de luttes tribales, qui règnent en permanence dans cette région, témoigne de l'efficacité de la présence de la Force.¹³

(3) ONUC: Force militaire chargée de désengager les armées et de maintenir l'ordre

L'opération des Nations Unies au Congo, ou l'ONUC, selon l'appellation française, fut mise au point, à l'origine, d'après l'UNEF. Dans les deux cas, une force internationale avait pour mission de surveiller le retrait de troupes étrangères. Dans les deux cas, les troupes avaient été recrutées dans des pays d'importance mineure: dans le cas de l'ONUC le noyau de cette Force était formé de contingents africains. Dans les deux cas, la Force n'avait aucun objectif militaire et il lui était interdit de recourir aux armes sauf en cas de légitime défense. Dans les deux cas, elle avait été créée en accord avec les deux parties en conflit, et on lui avait interdit d'intervenir dans les affaires intérieures du pays.

Mais à mesure que l'opération du Congo évolua, des différences marquées entre les deux missions se firent jour. L'UNEF effectuait ses opérations dans un désert, l'ONUC se trouvait dans un pays peuplé. L'UNEF se vit confrontée avec peu de problèmes d'ordre intérieur. L'ONUC fut chargée de maintenir l'ordre dans un pays immense, aux prises avec des conflits politiques, des luttes entre les tribus, une guerre civile et la conduite indisciplinée des forces de police nationales, privées de leurs chefs. Ce fut dans une partie du pays, qui se trouvait administrée par le gouvernement central et assujettie à un régime de

¹³ Le meilleur résumé concernant la Force et la nature de sa mission est le mémoire rédigé par le Secrétaire général et daté du 9 octobre 1958 (A/3943). Le meilleur compte rendu des opérations sur place nous est fourni par *Between Arab and Israeli*, ci-dessus mentionné. *A United Nations Peace Force*, par William R. Frye et Dag Hammarskjöld. *Custodian of the Brushfire Peace*, par Joseph P. Lash nous offrent d'excellents comptes rendus du rôle joué par le secrétaire général par rapport à la Force.

sécession irrité de la présence de l'ONUC, que celle-ci se heurta à ses plus sérieuses difficultés. Les structures politiques qui, dans le cas de l'UNEF demeurèrent stables et sûres, se désagrégèrent dans le cas de l'ONUC: une brèche s'ouvrit dans les relations entre le Gouvernement du Congo et les Nations Unies lorsque le Secrétaire général s'en tint strictement à la mission confiée à la Force et refusa d'engager celle-ci dans une attaque armée contre le gouvernement du Katanga. Avec la chute du gouvernement central, il ne restait aucune autorité officielle avec qui traiter; le Gouvernement du Katanga passa outre à la requête des Nations Unies lui enjoignant de se défaire de ses fonctionnaires et conseillers étrangers qui lui dictaient sa politique, coupa les lignes de communication de l'ONU et attaqua son personnel; et, au siège des Nations Unies, les opinions des États, dont l'unanimité avait permis de lancer l'opération, se divisèrent parallèlement aux intérêts en conflit au Congo.

Il fallut faire face à des problèmes de tactique, de logistique et de communication infiniment plus importants au Congo qu'en Égypte. Une force de 20,000 hommes fut déployée sur un territoire aussi large que l'Europe occidentale et dans lequel presque tous les moyens de transport et de communication avaient été coupés à cause de la fuite des techniciens belges au moment de la révolte de l'armée congolaise. Il fut difficile d'organiser le transport aérien à cause de l'absence dans les aéroports de tours de contrôle et de balises, du manque d'avions et de services d'entretien, et d'un assortiment de personnel navigant et non navigant. Le problème du ravitaillement, particulièrement aigu dans les circonstances, fut grandement accentué par l'absence d'approvisionnements et de véhicules, la multiplicité des échelles de rations et le manque de personnel spécialisé en logistique. Une certaine partie du personnel civil et militaire avait déjà l'expérience des opérations des Nations Unies mais, le début de l'opération fut compromis par la hâte avec laquelle la Force fut mise sur pied de sorte que les commandants locaux occupant des positions très dispersées, furent abandonnés à leurs propres moyens.

En dépit de ces énormes difficultés—l'UNEF en avait peu rencontré—la Force de l'ONU au Congo réussit à remplir sa mission. Elle réussit à maîtriser le danger de répercussions internationales plus graves. Elle réussit à maintenir l'ordre intérieur et à sauver le pays de l'anarchie. Les officiers et les fonctionnaires, remplissant les fonctions de médiateurs, contribuèrent au rétablissement d'un gouvernement officiel. Le plus grand rôle fut probablement joué par l'équipe des «Opérations civiles», chargée de contrôler l'activité des centaines de techniciens et gens de métier qui assurèrent le fonctionnement des services d'utilité publique et empêchèrent la vie économique de s'effondrer.¹⁴

III

EN ÉTAT DE DISPONIBILITÉ

Il en serait très différemment si les gouvernements qui le peuvent et le veulent, acceptaient de maintenir leurs effectifs de contribution en état de disponibilité de façon à pouvoir répondre aux demandes éventuelles des Nations Unies. Il en serait aussi très différemment pour l'Organisation des Nations Unies si elle disposait d'effectifs en état de disponibilité, d'une grande souplesse, confiés aux mains d'un personnel qualifié capable d'adapter rapidement et facilement ses plans à une situation nouvelle, capable aussi d'assister le Secrétaire général durant les premières étapes, si importantes, de l'exécution

¹⁴ On trouvera une description de l'opération de l'ONU au Congo dans *The UN in the Congo*, par King Gordon et dans *Peacekeeping by UN Forces*, par Arthur Lee Burns et Nina Heathcote.

d'une décision prise par les organismes principaux et visant à la création d'une Force des Nations Unies, quelles que soient sa nature et sa mission.

Dag Hammarskjöld: Rapport soumis à l'Assemblée générale, le 31 août 1960.

Les opérations de maintien de la paix effectuées par les Nations Unies au cours des dix-sept dernières années témoignent d'une conscience de plus en plus grande de la nécessité de régulariser les situations critiques à une époque menacée par la puissance nucléaire. En effet, en raison de cette menace, la doctrine de sécurité collective fondée sur les représailles contre un agresseur éventuel, est maintenant périmée. A l'époque thermo-nucléaire, le terme «représailles» a perdu une bonne partie de son sens.

Les nations se sont écartées des vastes plans de paix pour se tourner vers des mesures spéciales de surveillance de la paix associée à d'intenses efforts politiques et diplomatiques pour mettre immédiatement fin à la violence et ensuite, au moyen de pourparlers de médiation, proposer un règlement à longue échéance.

L'improvisation qui a présidé à la mobilisation des forces internationales a présenté certains avantages. La Force était flexible, s'adaptait promptement à sa mission et était habituellement mise sur pied avec une rapidité incroyable.

Mais la hâte et le manque de préparation ont créé aussi de la confusion et un certain manque d'efficacité. L'expérience inestimable acquise au cours des opérations de l'ONU s'est trouvée répartie entre des milliers d'officiers et d'hommes appartenant à quelque 40 nations différentes ou a été reléguée sur des rayons poussiéreux au lieu de servir à quelque nouvelle mission. Depuis la création de l'UNEF en 1956, on n'a cessé de réclamer que les États membres élaborent des ententes permanentes en vue de fournir une base plus efficace aux efforts de paix internationaux.

Dès 1948, le Secrétaire général Trygve Lie avait suggéré la création d'une Garde de l'ONU composée d'environ 1,000 à 5,000 hommes. Plus tard, durant la guerre de Corée, il présenta un projet beaucoup plus ambitieux de Légion des Nations Unies sous la forme d'une force militaire détenant une puissance de frappe considérable. Aucune de ces propositions ne fut appuyée. Au point de vue politique, il semble que la création d'une force permanente continuellement en opération soit irréalisable et excessivement coûteuse.

Dans un article paru dans le numéro d'avril 1957 de la revue *Affaires Extérieures*, M. L. B. Pearson, dans une analyse de l'organisation et du rôle de l'UNEF, proposa une idée qui devint le centre de la plupart des délibérations ultérieures. Au point de vue de procédure, elle s'apparentait au plan du Chapitre VII de la Charte et au plan révisé de l'Union pour le maintien de la paix. Mais sa signification essentielle était beaucoup plus étroitement reliée à l'expérience commune, acquise par les membres de l'ONU en matière de surveillance de la paix, qui a trouvé son aboutissement dans la création de l'UNEF. Ce plan comportait deux points essentiels: 1) chaque État-membre destinerait certaines unités de ses forces armées aux opérations futures de l'ONU visant à maintenir la paix; et 2) un petit groupe de conseillers militaires serait attaché au bureau du Secrétaire général et serait chargé d'élaborer et de coordonner les plans d'une utilisation efficace de cette Force de réserve.

Ce plan a fait l'objet d'études sérieuses dans les revues consacrées aux affaires internationales, et a été mentionné à plusieurs reprises au cours des débats aux Nations Unies. Il a été étudié aux points de vue technique, administratif et militaire par des militaires de métier. Cette idée a suscité un nouvel intérêt lors de l'opération de l'ONU au Congo au cours de laquelle se sont

révélées de façon évidente les conséquences malheureuses de l'improvisation et du manque d'organisation. En 1963, lors de la 18^e session de l'Assemblée générale, le premier ministre du Canada soumit sa recommandation de façon beaucoup plus pressante et, par la suite, le secrétaire d'État au ministère des Affaires extérieures du Canada y fit allusion comme à l'une de celles qui tiennent le plus à cœur au Gouvernement du Canada.

En fait, le plan a commencé à prendre forme. Six pays, le Canada, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède ont déjà réservé certaines unités de leurs forces armées pour le service international et l'unité canadienne spécialement formée à cette fin, le 22^e régiment, est présentement en service à Chypre. Lors d'une récente conférence tenue à Oslo à laquelle assistaient, à titre non officiel, des délégués hautement qualifiés, on étudia la possibilité d'une exécution plus générale des plans relatifs à l'organisation d'une Force de réserve. Ce qui suit est fondé sur l'étude des différentes propositions qui ont été soumises à ce sujet, sur les entretiens avec les officiers qui ont participé aux opérations sur place de l'ONU, et sur l'expérience personnelle acquise par les auteurs dans l'UNEF et l'ONUC.

CONDITIONS REQUISES POUR LA CRÉATION D'UNE FORCE DE RÉSERVE PERMANENTE

1. *Un état-major préposé à l'organisation militaire*

Toute étude sérieuse sur la création d'une force internationale de réserve de nature permanente doit porter d'abord sur un état-major (Q.G.) préposé à l'organisation militaire. La reconnaissance de ce principe se retrouve dans les dispositions de la Charte relatives à un Comité d'État-Major, dans l'échange de vues entre experts militaires préalables à la résolution intitulée *L'Union pour le maintien de la paix* recommandant la création d'une commission d'experts militaires et dans la suggestion présentée par M. Pearson dans le numéro d'avril 1957 de la revue *Affaires Extérieures*. La citation de feu Dag Hammarskjöld, qui figure en tête du présent chapitre, témoigne aussi de la reconnaissance de ce principe.

La création d'un état-major préposé à l'organisation militaire constituerait en fait une extension et une reconnaissance officielle du bureau du Conseiller militaire attaché au Secrétaire général, qui existe présentement. Lors de l'opération de l'UNEF, le Secrétaire général nomma le général Martola, officier supérieur en retraite de l'armée finlandaise, au poste de Conseiller militaire chargé des problèmes d'ordre militaire soulevés par l'organisation, l'entretien et l'utilisation de la Force. Lors de l'opération du Congo, le major-général Indarjit Rikhye de l'armée indienne, qui avait été chef d'état-major et commandant adjoint de l'UNEF, fut nommé à un poste analogue. Plus récemment, le général Rikhye fut muté au poste permanent de Conseiller militaire du Secrétaire général et assisté dans ses fonctions par trois officiers d'état-major, un Canadien, un Brésilien et un Norvégien. La conception du rôle du Conseiller militaire a donc évolué: d'étroitement relié qu'il était aux problèmes militaires d'une Force continuellement en marche, il est maintenant associé aux problèmes susceptibles de surgir des situations dans lesquelles les Nations Unies peuvent être engagées. On a eu recours au Conseiller militaire quant aux aspects militaires de la mission d'observation envoyée au Yémen, de la Force de surveillance dépêchée dans l'ouest de l'Iran et de la Force en mission à Chypre.

Un état-major (Q.G.) préposé à l'organisation militaire serait donc une extension naturelle des attributions du bureau actuel du Conseiller militaire. Il travaillerait en étroite collaboration avec le Secrétaire général, le conseillerait

sur les incidences et les exigences militaires résultant des décisions prises par les principaux organes des Nations Unies et constituerait le lien de coordination entre les Nations Unies et les unités de réserve destinées à servir dans une force internationale.

Nous avons déjà souligné l'importance d'une étroite relation entre la mission de la Force des Nations Unies et les objectifs politiques visés. Par conséquent, il devra y avoir une association et une compréhension complètes entre ceux qui déterminent les objectifs politiques compris dans une résolution du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale et ceux qui sont chargés des mesures militaires visant à atteindre ces objectifs. Le Colonel Bjorn Egge, un officier militaire qui participa à la mission de l'ONUC au Congo, en parle en ces termes: «Le principe essentiel, c'est que l'action militaire constituera uniquement un moyen d'atteindre l'objectif non militaire: le rétablissement de la paix et de l'ordre nécessaire à l'activité normale de la communauté locale. Il faudra considérer les forces de sécurité comme faisant partie intégrante de l'activité de l'ONU et non comme une institution isolée. Le commandement militaire doit donc s'intégrer à l'autorité civile et le personnel militaire devra s'adapter sérieusement aux objectifs principaux de la mission de façon à ce qu'on puisse coordonner, au niveau des opérations, l'activité civile et l'activité militaire.»¹⁵

Bien que le Colonel Egge se préoccupe surtout des problèmes relatifs à un état-major de campagne, le principe qu'il défend s'applique également à l'état-major (Q.G.) proposé à l'organisation militaire.

De ce principe fondamental découle un corollaire précis: la composition et les fonctions de toute force de l'ONU doivent être étroitement liées à la mission qui lui sera confiée. Il serait, par exemple, inapproprié d'armer un groupe d'observateurs de «bazookas» ou d'armes lourdes. Mais on pourrait peut-être leur donner quelques hélicoptères et quelques jeeps. Mais si la Force des Nations Unies devait remplir une mission dans une région où la guerre civile ou les luttes intestines sont à l'état endémique, elle pourrait fort bien avoir besoin d'armes plus lourdes, surtout si elle s'était vu confier la tâche d'empêcher l'extension de la guerre civile ou d'apaiser les luttes intestines. Le 21 février 1961, le Conseil de sécurité adoptait une résolution qui autorisait l'ONUC à se servir de la force, si nécessaire, pour empêcher la guerre civile. Cette résolution n'a pas produit d'effets immédiats sur les changements d'armes et de blindés qu'un mandat plus étendu pourrait exiger, et de fait a exigé en septembre.

Un état-major pour l'organisation militaire est donc un facteur-clé pour la mise en service d'unités spécialisées appartenant aux forces armées des États-membres et destinées à servir dans une Force internationale. C'est ce qui, au cours des opérations à venir, distinguera les Forces internationales des forces improvisées qui ont été mises sur pied en toute hâte pour faire face à une situation d'urgence particulière.

2. Unités (contingents) nationales distinctives

On peut supposer qu'une force internationale de réserve prendra une forme assez singulière, ce qu'elle a déjà commencé à faire. Les unités spécialisées des forces armées du Canada, du Danemark, de la Finlande, des Pays-Bas, de la Norvège et de la Suède sont dès à présent entraînées aux tâches qu'elles seraient appelées à remplir au cours d'une mission internationale. Un projet de loi visant à la création d'une Force de réserve a été soumis au Parlement suédois en mars 1964. Cette Force se composerait de 1,600 hommes.

¹⁵ «Regional Command of the UN Force,» par le Colonel Bjorn Egge, International Politikk, Oslo, février 1964, page 89.

Deux bataillons armés en vue de fonctions de police et de maintien de la paix en formeraient l'élément principal. De plus, cette Force comprendrait une unité technique équipée pour faire fonctionner les communications et les transports et une unité de transport aérien. Cette dernière serait pourvue d'appareils convenant à une utilisation dans des pays où les pistes et les appareils facilitant l'envol et l'atterrissage sont nombreux. La Force de réserve compterait aussi du personnel susceptible de servir comme officiers d'état-major et comme observateurs. Le projet de loi prévoit encore d'équiper la Force de réserve d'armes à feu portatives et d'armes d'appui légères ainsi que de voitures et de moyens de communication appropriés. L'introduction du projet de loi fait état de négociations qui ont eu lieu sous la forme d'un séminaire entre les ministres de la Défense du Danemark, de la Norvège et de la Suède. On peut considérer que ces pays ont accompli un travail de pionniers dans leur nouvel effort pour rattacher les programmes de défense nationale aux exigences soulevées par la préservation de la paix et de la sécurité internationales.

Toutefois, le seul fait de sélectionner des unités nationales, sans s'appuyer sur les plans de l'état-major, ne donnerait probablement pas de bons résultats. Le dit état-major aura pour tâche de rassembler une Force équilibrée, dans le dessein de faire face à un état d'urgence prévu. Les deux opérations principales des Nations Unies, l'UNEF et l'ONUC, étaient à leur début fort éloignées de l'équilibre; elles manquaient terriblement de formations accessoires et de soutien. Le refus de Nasser d'accepter le régiment Queen's Own Rifles, le général Burns l'a lui-même admis, s'est révélé un bienfait insoupçonné. La participation du Canada sous forme d'ingénieurs, de personnel de transmissions, de ravitaillement, d'un atelier d'entretien, d'un hôpital militaire, d'avions de reconnaissance et de transport, s'est révélée indispensable à l'opération largement déployée du désert de Sanaï. Par la suite, l'escadron de reconnaissance, envoyé par le Canada, avec ses chars blindés conçus pour le désert a rempli un rôle nécessaire en patrouillant la frontière égypto-israélienne.

A l'exception de la Corée, et jusqu'à la question de Chypre, le principe s'est établi de recruter chez les puissances moyennes et petites le personnel nécessaire aux Forces de réserve de l'ONU. Du point de vue politique, de sérieux motifs légitiment ce recrutement. Mais du point de vue technique, il est regrettable que les Forces des Nations Unies se voient privées des ressources immenses des grandes puissances à l'exception toutefois du transport aérien extérieur. La plupart des pays qui ont apporté leur concours à la Force des Nations Unies sont en mesure de fournir des bataillons d'infanterie; très peu d'entre eux sont capables de fournir des moyens de transport et de communication, le transport aérien intérieur et un personnel administratif entraîné. Pour organiser une Force bien équilibrée en vue d'un état d'urgence, l'état-major devra peut-être demander aux pays plus avancés sur le plan technique un plus fort volume de services administratifs et de soutien. L'idéal serait qu'un contingent national prêté à une Force internationale atteigne un certain équilibre en soi, ou parvienne à cet équilibre grâce à son association avec des contingents d'autres pays, comme dans le cas des pays scandinaves. Le transport du 22^e Régiment du Canada dans des avions de transport canadiens Hercules suivi de l'envoi par mer de l'équipement lourd et du matériel, constitue un heureux exemple que peu d'États peuvent suivre. Il est fort probable par conséquent, qu'il faudra adresser à certains pays des appels spéciaux afin qu'ils ajoutent des éléments à leurs unités volontaires ou qu'ils les modifient en vue d'atteindre à un meilleur équilibre de la Force internationale. Les experts militaires qui ont étudié la tâche de rassembler une

Force équilibrée, formée d'unités sélectionnées au sein des forces armées nationales, ont souligné la nécessité d'avoir au quartier-général des renseignements détaillés sur les fournitures, l'équipement et le personnel. Voici les renseignements à demander:

Organisation détaillée de l'unité

Nombre de personnes

Types d'armes

Types de véhicules

Tonnage des munitions

Fourniture de toutes sortes de pièces de rechange

Types de ration préférée

Montant de la solde spéciale

Poids et volume du ravitaillement et du matériel

Matériel convenant à divers genres de terrains et de climats

Possibilités en ce qui a trait à l'administration et à la logique.

Chacune des rubriques énumérées ci-dessus pourrait être l'objet d'un renvoi au bas de la page qui la relierait à un incident, simplement sérieux ou exaspérant, tragique ou comique qui se serait produit au cours de la campagne de l'ONU par suite de l'absence des renseignements précis en question et l'absence d'organisation en découlant.

Indépendamment de l'équilibre technique, la composition politique est importante. Celle de l'UNEF était différente de celle de l'ONUC. La composition de la Force à Chypre n'est pas la même non plus. Les pays qui, pour le moment, forment des unités spéciales pour le service international appartiennent tous à l'Europe de l'Ouest ou à l'Amérique du Nord, ce qui ne permet pas un choix assez vaste pour les missions à venir. Il y a environ quarante pays en tout qui ont fourni des officiers ou des contingents aux opérations de l'ONU pour le maintien de la paix. Si l'on pouvait élargir la base volontaire actuelle pour y faire entrer tous ces pays, on aurait non seulement satisfait aux exigences de la distribution géographique et politique mais toute Force future pourrait recruter ses membres parmi une abondante réserve de personnel entraîné possédant une expérience appréciable du service international.

3. *Entraînement*

Pour leurs campagnes, les Nations Unies demandent à leurs troupes un service bien différent de celui pour lesquels les soldats ont été entraînés. L'absence d'objectifs militaires, l'observance d'une stricte neutralité, l'interdiction de se servir des armes sauf en cas de légitime défense requièrent un changement d'attitude de la part du soldat. Il faut rendre justice à l'esprit des troupes qui ont servi dans l'UNEF, l'ONUC et d'autres missions des Nations Unies: il est rare que l'empire sur soi ait cédé à une provocation violente.

Très souvent, les tâches d'une Force internationale se rapprochent davantage de celles accomplies par la police plutôt que de celles des militaires. Cela est particulièrement vrai d'un pays aux prises avec la débâcle intérieure ou la guerre civile. La formation policière ne fait pas partie habituellement de l'entraînement militaire, mais elle est essentielle pour les membres d'une Force de réserve. Quelques-uns ont émis l'opinion qu'une force policière bien entraînée serait plus utile qu'une force militaire. C'est vrai dans certains cas. Ainsi, la police nigérienne à Léopoldville a grandement concouru à la restauration de l'ordre dans cette ville et elle a aidé à la formation de la police congolaise. Mais, plus souvent, les tâches de police et les tâches militaires alternent et le soldat des Nations Unies doit recevoir cet entraînement militaire qui lui permettra d'agir avec calme et efficacité en cas d'urgence. Ce léger supplément d'entraînement militaire et de discipline, c'est souvent l'élément qui met obstacle à la violence.

De par ses fonctions, comme de tenir deux armées à distance, de surveiller les lignes de trêve ou d'apaiser les luttes locales ou tribales, le soldat des Nations Unies se verra souvent appelé à exercer son influence en tant que médiateur. Cette tâche est à distinguer des médiations et des conciliations de niveau élevé menées au siège principal des Nations Unies ou par le médiateur officiellement désigné. Il est souvent arrivé que par son sang-froid, sa bonne humeur et son bon sens un soldat des Nations Unies ait réussi à maîtriser une situation explosive. Cette dernière remarque s'applique non seulement à des officiers haut gradés, mais aussi aux sous-officiers et aux simples soldats.

L'entraînement pour le service des Nations Unies comporte donc une formation spéciale. Cette formation doit être donnée avec une certaine uniformité dans tous les pays qui entretiennent des troupes de réserve, tout en tenant compte de l'entraînement spécial dont certains contingents particuliers peuvent avoir besoin. On peut aller chercher des instructeurs et des conférenciers parmi les anciens combattants de la Force de l'ONU. Un échange d'instructeurs entre les pays participants serait utile. Les troupes doivent avant tout être mises au courant des buts et des intentions des Nations Unies, de ses méthodes administratives et de l'importance de son rôle dans le maintien de la paix.

Il peut sembler que c'est trop demander à un soldat de passer rapidement de l'état de membre loyal d'une armée nationale à celui de membre d'une force internationale, en affectant son loyalisme à l'organisme dont elle dépend. Toutefois, et c'est là un fait d'une haute portée, parmi tous les problèmes d'une Force internationale en campagne, les moindres sont venus de discordances ou d'incompréhensions entre soldats de divers contingents nationaux. C'est peut-être qu'un soldat a tendance à être apolitique ou encore que l'effet de cet entraînement spécial est de rendre le soldat capable de s'entendre avec les autres sans se préoccuper de leur nationalité, de leur race ou de leur couleur. Il semble qu'en général le soldat au casque bleu, placé en face d'un travail de pacification relève le défi et trouve un terrain d'entente avec les autres soldats qui poursuivent le même travail.

4. *États-majors de campagne*

Voici l'un des problèmes les plus aigus auxquels une Force des Nations Unies mobilisée en toute hâte pour parer à une urgence ait eu à faire face: la rapidité exigée par l'aspect politique prime habituellement sur la préparation spéciale et le commandement expérimenté nécessités par l'action militaire. Il est parfois arrivé que les premiers éléments d'une force de réserve parviennent sur le terrain des opérations avant le commandement et même avant que le noyau de l'état-major de campagne soit à son poste pour exposer aux unités des Nations Unies la nature particulière de leurs tâches.

L'état-major de campagne doit être international et représentatif des pays fournisseurs de contingents. Toutefois, on a trop souvent satisfait à cette exigence politique au détriment d'une nécessité plus importante; le choix d'officiers possédant de l'expérience d'état-major. Traduire une résolution politique du Conseil de Sécurité ou de l'Assemblée générale en termes de directives claires pour une opération de campagne, tâche relativement simple, a quelquefois été retardée ou laissée de côté pour l'unique raison que les quelques officiers qualifiés de l'état-major de campagne se sont trouvés surchargés par les occupations de chaque instant et n'ont pas trouvé le temps de rédiger un plan général des fonctions et des responsabilités.

Les travaux de préparation et d'organisation d'une force de réserve permanente doivent comporter un plan minutieux de la composition de l'état-major de campagne qui, au départ, puisse prendre la responsabilité de la direction de toute la force internationale.

Le commandant doit posséder les qualités requises par les tâches spéciales de la Force et par les problèmes particuliers qu'il peut rencontrer au cours de l'opération. A l'exception peut-être d'une situation limitée à un rôle d'observation, le commandant doit être un officier haut gradé qui ait l'expérience du service actif en tant que commandant. Le travail normal de la Force ne comporte pas le recours aux armes, celle-ci doit toutefois être prête à prendre une position de combat au cas où l'exige une infraction à la loi ou à l'ordre établi. Un officier haut gradé qui a commandé des troupes en temps de guerre sait sans doute prévoir l'aggravation d'une situation et se préparer à toute situation d'urgence par le truchement de ses commandants de détachement. Un commandant des Nations Unies doit être un bon administrateur car, même avec une excellente préparation, une force des Nations Unies est appelée à faire face à des problèmes plus complexes que ne l'est une force nationale. Le commandant doit être apte à dresser des plans, organiser, coordonner et diriger. Par dessus tout, un commandant des Nations Unies doit de par son expérience antérieure et ses convictions personnelles, adopter foncièrement l'attitude des Nations Unies sur les problèmes du maintien de la paix et la faire sienne.

L'expérience antérieure acquise au cours d'une opération des Nations Unies constitue un actif inestimable pour un officier qui a été choisi pour faire partie de l'état-major de campagne de l'ONU. Une préparation et une organisation soignées peuvent alléger les difficultés particulières présentées par la fusion d'éléments nationaux divers en une seule force intégrée et efficace mais elles ne les surmonteront pas toutes. La grande diversité des rations alimentaires, des véhicules, de l'équipement, des armes et des fournitures accentue les problèmes de logistique. Le transport et l'entretien posent à coup sûr des problèmes plus aigus que s'il s'agissait d'une force nationale de même calibre. La direction des mouvements suscite des difficultés incroyables. Enfin, le caractère à la fois civil et militaire de l'opération, aussi bien de la direction que de l'entretien, peut être une source de déception et de frustration pour quiconque n'a pas eu l'expérience d'une opération semblable au niveau administratif. La préparation d'un tableau de service comprenant un personnel d'état-major qualifié, choisi parmi les nations qui ont jusqu'à maintenant fourni des contingents et des officiers au service international, constitue une tâche urgente dévolue à l'état-major préposé à l'organisation militaire.

L'idéal serait d'avoir un état-major sur place dans un état de demi-disponibilité dont il suffirait d'achever immédiatement la préparation au moment où s'impose la décision d'envoyer une force d'urgence dans une région agitée. Cette solution présente des difficultés évidentes. En premier lieu et dans chaque cas, des considérations d'ordre politique auront une influence sur les éléments constitutifs de la force d'urgence et par conséquent, sur la composition de l'état-major. Il pourrait enfin être difficile de garantir que tel officier pourrait à bref délai être relevé de ses fonctions dans un service national donné. Rien n'empêche toutefois de dresser des tableaux du personnel disponible comprenant des remplaçants à chaque poste. Dès le début d'une opération cette méthode surmonterait les difficultés décrites ci-dessus.

Toutefois les opérations de campagne des Nations Unies relèvent d'une administration à la fois civile et militaire. Il est donc tout aussi important que l'élément civil possède à fond toutes les qualités requises. Le personnel du Secrétariat des Nations Unies a acquis une vaste expérience dans ce domaine et il devrait pouvoir se départir de ses meilleurs administrateurs afin que ceux-ci prennent leur part de travail au sein de l'état-major conjoint. Ce qu'il faut avant tout c'est une amélioration dans les contacts et l'entière coordination entre les éléments militaires et civils. Il serait bon à cette fin d'organiser des délibérations et des séances d'étude qui réuniraient le personnel militaire et civil qui, à titre d'essai, a été préposé à des missions futures des Nations Unies.

Un manuel expliquant les méthodes établies, surtout en ce qui a trait à la logistique et à l'approvisionnement, serait très utile au personnel militaire aussi bien que civil à qui incombe la responsabilité de l'administration sur place.

5. Service de transport global

Dans l'évaluation des besoins de toute Force future des Nations Unies, il faut accorder la priorité à l'organisation du transport aérien. Les petites et les moyennes puissances sur qui on peut normalement compter pour fournir des contingents à la Force des Nations Unies manquent en général des moyens appropriés de transport à longue distance. Au cours des deux principales opérations antérieures, celles de l'UNEF et de l'ONUC, l'aviation des États-Unis a pourvu à la majeure partie du transport aérien extérieur avec l'aide appréciable du Canada. Dans le cas du Congo, l'aviation de l'URSS a aussi apporté son concours, mais sur une faible échelle.

Il est probable que les États-Unis continueront à fournir des avions pour le transport à longue distance des troupes et des fournitures, mais pour des motifs d'ordre politique, les Nations Unies ne doivent pas demeurer sous la dépendance des grandes puissances de l'Ouest à ce sujet. Il est donc souhaitable que l'état-major préposé à l'organisation militaire comprenne un service de transport global qui pourrait préparer à l'avance des plans pour le transport par air, ou par terre quand les conditions le permettent, des éléments de la Force éventuelle, de leur point d'origine au théâtre des opérations.

En ce qui concerne la disponibilité immédiate, il faut d'abord compter sur les grandes puissances et le Canada. Le Canada est précisément l'un des pays qui pourraient être appelés à fournir une plus grande participation que par le passé au transport aérien extérieur. Il serait sans doute possible d'escompter une aide de la part des entreprises commerciales de transport. Au début des opérations de l'UNEF, les avions de la Swissair ont servi au transport des troupes de la zone de relais de l'aéroport de Capodichino à la base d'Abu Suweir en Egypte.

De l'aveu général, il sera plus difficile de désigner des contingents de transport aérien que des unités terrestres pour faire partie d'une Force éventuelle des Nations Unies. Mais grâce à des délibérations et des pourparlers, il serait possible de prévoir des contingents désignés pour des régions spécifiées. Là aussi on peut diminuer le degré d'improvisation et réduire au minimum les dépenses et la confusion.

Le problème du transport aérien intérieur demeurera sans doute toujours aigu. L'intégration normale des forces aériennes et terrestres qui caractérise les armées nationales ne peut s'effectuer d'une façon aussi parfaite lorsqu'il s'agit d'une opération des Nations Unies dont les contingents nationaux ne peuvent pas dépasser l'effectif d'un bataillon. L'organisation peut toutefois alléger plusieurs des problèmes rencontrés, comme dans l'opération au Congo par exemple.

Au Congo, les aménagements d'aéroport et de balisage que les Belges avaient installés sur une haute échelle avant l'indépendance, furent soudain paralysés par la mutinerie de l'armée, au cours de laquelle la plupart des opérateurs et des techniciens belges quittèrent le pays. Sous la direction d'une équipe de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), un programme d'urgence remit en état de fonctionnement un certain nombre d'aéroports provinciaux importants. Le commandant du transport aérien des Nations Unies fit face à des difficultés incroyables à cause du manque d'aéronefs militaires, de la diversité des aéronefs et des équipages fournis par les pays participants et de l'absence d'installations appropriées d'entretien et de pièces de rechange. Le centre d'aviation militaire dut recevoir à grands frais l'appui des aéronefs commerciaux nolisés. Ceux-ci s'acquittèrent de leurs fonctions

d'une manière aussi efficace que le permettraient les circonstances exceptionnelles, mais ils durent demeurer inactifs pendant l'action militaire au Katanga alors que l'on avait un besoin urgent de fournitures et de renforts.

Il faut donc tenir compte du problème posé par le transport aérien intérieur dans toute organisation préalable qui vise à mettre sur pied une Force équilibrée. L'effectif et la composition de la force aérienne doivent être en rapport avec l'effectif et la composition des forces terrestres et les objectifs de l'opération. Des difficultés naissent de la diversité des aéronefs et des équipages en provenance de certains pays à qui manquent le personnel d'entretien et les installations appropriées. Lorsque le même nombre d'aéronefs et d'équipages est fourni par quelques pays seulement, et que chaque contingent est pourvu de son personnel et de ses installations d'entretien, on obtient une beaucoup plus grande efficacité. La ligne de conduite que les pays scandinaves sont en train d'adopter, pour leurs forces aériennes, parallèlement à leurs forces terrestres, et qui consiste à fournir un contingent de force aérienne composite mais tout à fait intégré, peut servir de modèle aux autres groupes de pays qui utilisent des types d'aéronefs semblables.

6. Logistique

Il faut se rendre à l'évidence, la logistique sera toujours un problème difficile à résoudre dans le cas d'une force internationale. Dans ce cas, la normalisation et l'organisation rationnelles que les grandes coalitions militaires ont pratiquées deviennent beaucoup plus difficile à appliquer.

Les sources de difficultés déjà rencontrées comprennent: la grande diversité des rations alimentaires, des sortes d'équipement, d'approvisionnements et d'armements des contingents nationaux; le manque de renseignements sur l'état réel des fournitures et de l'équipement de chaque unité; le manque de moyens de transport satisfaisants; l'absence d'officiers d'état-major experts en logistique; l'administration conjointe (civile et militaire) des réquisitions, des services de fournitures et de la distribution.

Deux propositions opposées ont été étudiées. La première suggère la création d'un dépôt d'approvisionnement central où l'on pourrait puiser pour répondre aux besoins de toute opération. Cette solution rendrait immédiatement possible une plus grande normalisation et augmenterait la rapidité de l'intégration. Cependant, les difficultés qu'elle soulève sont probablement plus grandes que celles qu'elle résout. Elle serait coûteuse et il est peu probable que les nations membres consentiraient à en défrayer les premières dépenses. L'emplacement du dépôt soulèverait un problème. Le manque de renseignements sur le théâtre éventuel des opérations, l'effectif, les fonctions et la composition de la Force éventuelle poserait une multitude de questions auxquelles on ne saurait répondre. Il reste néanmoins que l'on pourrait étudier avec soin la normalisation de certaines parties de l'équipement, les véhicules par exemple, et prendre à l'avance des dispositions pour se ravitailler à même les magasins de l'armée déjà existant ou autres sources d'approvisionnement.

D'après la seconde proposition, les contingents devraient être complètement équipés et capables de se suffire à eux-mêmes, prêts à s'occuper de leurs propres problèmes. Il y aurait un bureau central de logistique, mais il ne serait chargé que de fournir les installations d'entreposage et les moyens de transport dans le secteur opérationnel. Mais cette solution présente aussi des difficultés d'ordre pratique. Il serait difficile de maintenir des normes uniformes parmi les unités nationales. Si elles se suffisaient à elles-mêmes, les petites unités ne pourraient fonctionner d'une façon économique et elles devraient recevoir l'aide du service central des fournitures. Les méthodes de comptabilité soulèveraient aussi de sérieux problèmes si les Nations Unies, comme c'est présentement le cas pour la plupart de ses opérations, assumaient la responsabilité des dépenses

de campagne. Au lieu de conduire à la normalisation, cette façon de procéder mènerait à la plus grande diversité possible et causerait des difficultés pour le remplacement des pièces de rechange et l'entretien.

Il y a donc beaucoup à dire en faveur du présent régime qui consiste en une administration centrale formée de personnel civil et militaire. Le bureau des Nations Unies des opérations de campagne est chargé de tout l'approvisionnement important et travaille en étroite collaboration avec les services de ravitaillement de la division de logistique militaire de l'état-major. Celui-ci à son tour, entretient des relations suivies avec les contingents et surveille leurs besoins.

Les propositions déjà mises de l'avant atténueraient beaucoup les problèmes actuels. Les inventaires que les pays participants seraient appelés à faire fourniraient une base pour évaluer les besoins supplémentaires. Dans le cas de l'UNEF et l'ONUC, les rations alimentaires de base furent simplifiées et réduites à trois ou quatre, alors que des «compléments culinaires» satisfaisaient au goût national des individus. Des dispositions améliorant le transport extérieur et intérieur rendraient la méthode de distribution plus efficace. Le choix d'un personnel spécialisé destiné à l'état-major de campagne améliorerait l'administration. Des méthodes uniformes de logistique prévoyant des délibérations préalables entre le personnel civil et militaire diminueraient la confusion et favoriseraient l'efficacité.

7. Uniformité des ordres et des méthodes opérationnelles

A l'état-major pour la formation militaire reviendrait la tâche importante de préparer un manuel d'uniformisation des ordres et des méthodes opérationnelles. Ce livre suivrait de près les us et les coutumes militaires en vigueur dans les pays qui fournissent des contingents. Le bureau actuel du conseiller militaire a déjà commencé ce travail.

Le bon fonctionnement d'une opération, la rapidité dans l'exécution des ordres sont souvent entravés par un arrêt dans les transmissions. Un manuel d'uniformisation prévoirait un réseau solide de communications à l'intérieur duquel toutes les unités pourraient fonctionner. Il resterait encore certains problèmes de langue à régler bien que l'expérience ait démontré que l'anglais et le français suffisaient habituellement aux communications du quartier général et des contingents entre eux. Toutefois, le cas suivant n'a rien d'exceptionnel. La région aérienne de Léopoldville envoya un message au responsable ONU de l'aviation à Stanleyville. Ce message passa de l'escadron canadien des signaleurs à l'Éthiopien de langue anglaise qui le traduisit en amharique et le transmit en morse au poste de Stanleyville où un Éthiopien de langue française le retraduisit en français et le remit au responsable norvégien de l'aviation, qui parlait couramment le français et l'anglais. Certaines nuances du texte original furent perdues!

8. Centre d'entraînement de l'état-major

Nous avons déjà étudié l'entraînement des contingents nationaux destinés au service international. La formation des officiers d'état-major préposés aux états-majors de campagne et à l'état-major pour l'organisation militaire a peut-être une plus grande importance encore.

Les Écoles supérieures de guerre nationales peuvent donner une partie de cette formation en intégrant dans certaines parties de leur programme les exigences du service dans une force internationale. Mais ce qui serait d'une importance capitale, ce serait la création d'un centre pour la formation de l'état-major. Ce centre, qui serait situé de préférence au siège principal de l'ONU, équivaldrait sur le plan international à l'École supérieure de défense de

l'Empire (Empire Defence College). On y donnerait un enseignement d'état-major de grande classe. La plupart des élèves auraient déjà acquis de l'expérience au cours des opérations de campagne. Le centre accueillerait des civils et des militaires. Il offrirait l'occasion d'étudier de près les problèmes que nous avons effleurés au cours de cette étude: aspects politiques des opérations de maintien de la paix de l'ONU, tâches particulièrement assignées à une Force des Nations Unies, programme de logistique complet, problèmes de relations commandement et relations entre contingents. Les élèves inscrits aux cours du Centre auraient accès, et auprès des hauts fonctionnaires des Nations Unies qui s'occupent de problèmes politiques, et auprès de ceux qui traitent des questions d'administration et de ravitaillement. Ce serait la première fois que, grâce à ce Centre, on pourrait s'attaquer aux problèmes fondamentaux que présente une Force complète au service d'un objectif international et spécialement formé pour des tâches internationales.

IV

LA POSSIBILITÉ D'UNE FORCE DE RÉSERVE

Oui, dans le monde où nous vivons, je crois que nous devons collaborer avec les pays qui partagent nos idées afin de mettre obstacle au déclenchement d'une terrible guerre thermo-nucléaire.

Lieutenant-général Guy Simonds prenant la parole devant le Comité spécial pour la Défense, 17 octobre 1963.

Du point de vue technique, il n'y a pas d'obstacles sérieux à la constitution d'une force internationale en disponibilité. De fait, il y a toutes les raisons de prendre des mesures qui rendraient permanentes et plus efficaces certaines des pratiques établies au cours des expériences faites en collaboration en vue de sauvegarder la paix et auxquelles le Canada ainsi que plusieurs autres nations ont participé pendant les dix-sept dernières années.

Les problèmes auxquels on se heurtera probablement sont de nature politique. C'est un fait que tous les efforts pour établir une Force permanente ont jusqu'à maintenant échoué. Quelques-unes des objections rencontrées ont trouvé leur fondement dans la nature même du système de sécurité collective, comme on le trouve exposé dans la Charte des Nations Unies. Nous avons déjà noté une tendance à s'éloigner des idées premières sur lesquelles la Charte est fondée. Quelques objections ont porté sur la conception d'une Force permanente, conception qui n'a pas sérieusement été préconisée en tant que possibilité immédiate depuis un certain temps et qui diffère, au premier chef, des dispositions d'urgence que nous envisagions. Les propositions d'urgence contenues dans la résolution de l'Union pour le maintien de la paix ont été faites à la lumière de la guerre de Corée et bien avant que les Nations Unies aient eu l'expérience d'une nouvelle sorte d'opération pour le maintien de la paix, comme par exemple l'UNEF et l'ONUC. On en vient donc à se poser la question suivante: en se fondant sur l'expérience pratique et dans un climat international plus favorable, pourrait-on trouver l'appui indispensable à la mise en œuvre de dispositions permanentes en vue d'une force de réserve.

Plusieurs raisons nous portent à croire qu'à des suggestions de ce genre une réponse affirmative a plus de chances d'être donnée que par le passé. L'impasse nucléaire et la puissance terrifiante d'une guerre atomique ont éveillé l'attention sur la nécessité croissante de venir à bout des conflits locaux qui menacent de devenir de graves conflits. L'efficacité des opérations semi-militaires de l'ONU, dans le cas d'escarmouches locales qui ont été empêchées

de s'envenimer, a gagné un appui important à l'idée d'une Force internationale, comme le démontre l'étendue des contributions volontaires aux Forces des Nations Unies au Moyen-Orient et au Congo. L'essor actuel donné à la formation d'unités sélectionnées parmi les unités nationales et le modeste agrandissement du bureau du conseiller militaire des Nations Unies montrent une orientation de pensée significative. Le projet d'une Force internationale de réserve n'implique pas de principes nouveaux en soi et découle en droite ligne de la sphère d'action qui a reçu l'approbation de la majorité des états membres. Il faut reconnaître que certains d'entre eux sont réticents à l'égard de toute mesure qui déborderait du cadre de la Charte des Nations Unies. Mais même cette réticence n'a pas empêché les Nations Unies d'agir dans des situations d'urgence. On peut donc espérer qu'un plaidoyer pour qu'une Force d'urgence soit entourée de dispositions permanentes recevrait un appui considérable.

Les répercussions financières de ces dispositions soulèveraient peut-être des objections plus sérieuses. Exprimé sans ménagements, l'argument se résume ainsi: est-ce la peine de faire des projets au moment où les Nations Unies sont au bord de la faillite par suite de ces deux dernières opérations importantes?

L'argument financier est sérieux, mais il faut l'envisager sans se soucier de l'acceptation ou du refus de mettre en œuvre des dispositions préalables pour faire face à des crises futures. Les plans que nous avons déjà exposés entraîneraient peu de dépenses supplémentaires. Les forces désignées feraient partie des forces armées des nations membres et les frais occasionnés par la création d'un état-major pour l'organisation militaire et d'un centre de formation d'état-major ne seraient pas élevés. Les faits démontrent qu'un état sérieux d'urgence entraîne des mesures à l'échelon international. Et si le coût des engagements internationaux, infime comparé aux budgets de Défense, est un obstacle aux opérations indispensables de maintien de la paix, alors vraiment la paix et la sécurité internationales reposent sur une base plus solide.

On peut aussi bien retourner l'argument. L'organisation préalable et la préparation qui ont été suggérées réduiraient le montant des dépenses puisqu'une grande partie du gaspillage qui s'est produit au cours des opérations passées a eu pour cause l'improvisation inévitable qu'engendrent la formation rapide et le maintien d'une force sur place. On peut même soutenir que dans la solution de la présente crise financière on doit tenir compte de dispositions intelligentes et appropriées pour les opérations futures des Nations Unies qui ne peuvent manquer de se présenter. L'organisation relative au personnel, à l'équipement et à la logistique ainsi que la formation et la mobilisation d'une Force effective font partie du même processus. La solution sera atteinte quand on se rendra compte que le maintien de la paix et de la sécurité internationale fait partie intégrante de la politique défensive de tous les pays.

BIBLIOGRAPHIE CHOISIE

- Lester B. Pearson, *Force for U.N.* (*Foreign Affairs*, April 1957)
Hamilton Fish Armstrong, *The U.N. experience in Gaza* (*Foreign Affairs*, July 1957)
- William R. Frye, *A United Nations Peace Force*, (Oceana Publications, 1957)
Inis L. Claude, *The United Nations and the Use of Force*, (Carnegie endowment for International Peace 1961)
- Joseph P. Lash, Dag Hammarskjold, *Custodian of the Brushfire Peace* (Doubleday, 1961)
- Lieut. Gen. E. L. M. Burns, *Between Arab and Israeli* (Clarke, Irwin, 1962)
- King Gordon, *The U.N. in the Congo* (Carnegie Endowment for International Peace, 1961)
- Conférence sur la Force internationale*, (*Organisation internationale*, printemps 1962) Travaux présentés par Herbert Nicholas, Brian E. Urquhart, Edward W. Bowman, James E. Fanning, Lincoln P. Bloomfield, Hans J. Morgenthau, Stanley Hoffman, Henry V. Dicks, Thomas C. Schelling.
- Arthur Lee Burns and Nina Heathcote, *Peace-keeping by U.N. Forces* (Princeton Studies on World Politics, Frederick A. Praeger, 1963)
- Internasjonal Politikk*, Oslo, 1964)
Une réunion préparatoire à la Conférence d'Oslo de février 1964 sur la Force de réserve des Nations Unies.
Travaux présentés par: Olav Stokke, Jens Evensen, Lt.-Col. G. C. Bowitz, Bjorn Egge, Abjrn Eide, Knut Midgaard, Lt. Gen. Sean McEoin.

COMPARAISON DES DÉPENSES POUR LA DÉFENSE AU CANADA ET DANS CERTAINS AUTRES PAYS

PAR LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

Préface

1. Dans la recherche de statistiques pour une comparaison de ce genre, on se heurte à un certain nombre de problèmes, variant de la simple absence de données à des questions beaucoup plus compliquées concernant la composition des chiffres et les méthodes qui ont servi à les calculer. Même si l'on fournit volontiers des chiffres à des organisations internationales comme les Nations Unies ou l'OTAN, leur exactitude aux fins de comparaison peut avoir souffert par bien des facteurs ou par le simple manque d'expérience dans certains pays moins évolués. Évidemment, lorsque ces chiffres ne sont pas du tout fournis, comme c'est le cas pour les nations de l'Est européen, les difficultés sont beaucoup plus grandes. Le présent rapport contient un examen un peu plus approfondi de certains de ces problèmes. Qu'il suffise ici de dire que, tandis que ces chiffres sont utiles pour évaluer les quantités, ils ne se prêtent certainement pas à une comparaison exacte entre deux pays.

Introduction

2. Le choix des pays pour la présente comparaison n'a pas été tout à fait arbitraire. Il est très utile de confronter les chiffres du Canada à ceux de nos alliés de l'OTAN. Il est également intéressant de les comparer avec le reste des plus importantes nations membres du Commonwealth. Les pays qui constituent le principal motif pour le maintien d'un chiffre très élevé de dépenses pour la défense au Canada sont l'URSS et les satellites européens. Parmi ces derniers, nous ne tenons pas compte de la Bulgarie, de la Roumanie ni de l'Albanie à cause du caractère beaucoup plus primitif de leur économie en comparaison de celle des satellites du Nord plus industrialisés, la Pologne, l'Allemagne de l'Est et la Tchécoslovaquie. Enfin, nous avons inclus la Suède et la Suisse, incontestablement les plus importants des pays neutres qui ont une maturité économique, ainsi que le Mexique, autre voisin des États-Unis.

3. Le désir de faire une comparaison annuelle pour la dernière décennie suscite tant de difficultés d'ordre statistique que le résultat n'est plus profitable. La dernière année pour laquelle nous avons des renseignements de la plupart des pays choisis est 1962. Pour la comparaison, on a choisi l'année plus reculée de 1953, surtout parce qu'à ce moment-là, le budget de la plupart des pays s'était approché d'un maximum, à la suite de la guerre de Corée, et depuis, au moins dans l'«Ouest», les budgets ont accusé une tendance plus ou moins soutenue à la baisse.

4. Les dépenses totales pour la défense des nations qui figurent sur les tableaux ci-joints reflètent évidemment des niveaux de richesse et de population différents et des différences correspondantes de capacité et d'ambition militaire. Il est utile de classer ces pays en quatre groupes entre lesquels il y a d'importantes différences du niveau de dépenses militaires. Il y a évidemment d'abord les «superpuissances», les États-Unis et l'URSS, qui ont dépensé, en 1962, 52 et 26 milliards de dollars respectivement. Si l'on mesure ces dépenses en dollars américains (sans tenir compte pour le moment des problèmes du taux du change), les dépenses des États-Unis étaient effectivement deux fois plus élevées que celles de la Russie soviétique, mais les deux chiffres sont

tellement plus élevés que ceux des autres pays, que ces pays constituent à eux seuls un groupe—un groupe unique de puissances continentales possédant chacune un arsenal d'armes stratégiques et un effectif de paix qui va dans les millions (seule la République populaire de Chine peut rivaliser avec ces deux pays en fait de nombre, et ce pays n'a évidemment pas des quantités comparables de matériel). En comparaison, les importants pays européens, qui forment notre deuxième groupe, dépensent entre 4 et 5 milliards de dollars américains pour la défense, c'est-à-dire seulement d'un cinquième à un dixième des dépenses des deux grandes puissances. Cette différence est plus grande que le contraste en matière de richesse et de population, et reflète des différences dans le programme militaire et une capacité relative de supporter des dépenses. Les trois pays en question sont le Royaume-Uni, la France et la République fédérale d'Allemagne. Les deux premiers ont une quantité limitée d'armements stratégiques et atomiques et ont assumé une certaine responsabilité militaire dépassant les besoins de défense strictement nationale. Ces trois pays sont évidemment des membres importants de l'OTAN et ont des responsabilités concomitantes. Cependant, aucun d'eux ne soutient ni ne pourrait soutenir une capacité militaire universelle aussi complète que celle des deux grandes puissances. Le troisième groupe de puissances est plus hétérogène. On peut dire qu'il est formé par des pays qui dépensent moins que la moitié des dépenses militaires des trois puissances européennes, mais un minimum de 500 millions de dollars américains. Le Canada appartient à ce groupe, qui comprend également l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, la Tchécoslovaquie, l'Inde, la Suède et l'Australie. Ces pays ont une capacité militaire moderne limitée, consacrée dans la plupart des cas avant tout aux besoins de défense strictement nationaux, et parfois entretenue complètement en dehors d'alliances militaires (les exemples les plus importants sont la Suède et l'Inde). Toutefois, les autres pays de ce groupe participent d'une façon limitée à des alliances et contribuent à la défense régionale aussi bien que locale. Enfin, il y a un grand nombre de pays dont les dépenses militaires dépassent à peine, voire n'atteignent pas, le niveau nécessaire pour sauvegarder la sécurité interne et s'élèvent en tout à quelques centaines de millions de dollars de moins. Certains de ces pays ont une force armée petite mais efficace (la Suisse et la Nouvelle-Zélande), dont le nombre réduit correspond simplement à une population très réduite. Le bas niveau des dépenses militaires du Mexique, d'autre part, peut être considéré comme une réaction judicieuse à un revenu relativement bas par personne, ainsi qu'à la présence de voisins très puissants.

5. L'utilisation du chiffre des dépenses totales pour comparer la force relative des effectifs militaires est toutefois sujette à des modifications assez sérieuses. La différence du coût relatif de la main-d'œuvre et du matériel n'est pas assez exactement exprimée par les taux de change officiels. Un exemple particulièrement important est le coût *en argent* relativement bas de la main-d'œuvre et du matériel en Russie soviétique par rapport aux États-Unis, différence qui modifie considérablement l'impression créée par la comparaison des dépenses des deux pays en dollars américains. Certains pays font un usage très efficace de la conscription et de certains systèmes d'entraînement de la réserve, ce qui leur donne la possibilité de consacrer un pourcentage relativement élevé des dépenses totales à l'achat de matériel (la Suède et la Suisse). En outre, un bas niveau de revenu national par personne permet à un pays d'avoir un nombre relativement élevé d'hommes en uniforme (par rapport au niveau des dépenses militaires) à une solde proportionnellement basse. Le Mexique en est un exemple. En outre, sauf pour les nations membres de l'OTAN qui sont convenues d'une définition commune, il y a de grandes différences entre les définitions de dépenses militaires, et le contenu de la catégorie peut être plus ou moins compréhensif. Il est probable que les dépenses militaires totales de

l'Union soviétique (définies selon des catégories budgétaires américaines) soient beaucoup plus élevées que les chiffres indiqués par le gouvernement soviétique dans cette rubrique.

6. Il est significatif que dans la plupart des cas le fardeau relatif des dépenses pour la défense (par rapport au produit national brut) baisse au même rythme que les dépenses totales. En 1962, les deux grandes puissances ont dépensé environ 10 p. 100 de leurs ressources totales pour la défense, les grandes puissances européennes, de 5 à 6.5 p. 100 et le groupe des puissances moyennes, de 3 à 5 p. 100. (Le Portugal, ayant des dépenses militaires qui reflétaient des opérations militaires coûteuses à l'étranger, a dépensé presque 8 p. 100 de son produit national brut, et l'Inde, bien qu'elle appartienne aux puissances moyennes en raison de ses dépenses totales, n'a dépensé pour la défense que 2.2 p. 100 de son produit national brut, ce qui dénote les exigences d'une grande pauvreté. Ces circonstances spéciales ne modifient pas le raisonnement général du présent paragraphe). En général, les plus petites nations sont totalement incapables de faire certaines dépenses en raison de problèmes techniques de grande envergure. Il est évident que la plupart des armes stratégiques modernes, même en quantités minimums, dépassent le total des ressources consacrées aux dépenses militaires dans tous les pays, sauf les grandes puissances. Même les programmes relativement modestes des membres européens de l'OTAN imposent des choix difficiles aux budgets militaires de ces pays. Ainsi, la limitation progressive des sortes de tâches militaires que peuvent assumer les pays plus petits tend à réduire le niveau relatif aussi bien qu'absolu des dépenses militaires de ces nations, que ce soit par rapport au produit national brut ou en tant que dépenses totales par personne.

7. Depuis la fin de la guerre de Corée, les dépenses totales (en dollars courants) de la plupart des pays en question ont considérablement augmenté, alors que le fardeau de la défense (également mesuré par rapport au revenu tota) s'est allégé. L'augmentation des dépenses la plus frappante d'une grande puissance s'est produite en Allemagne de l'Ouest (de 1.5 milliard de dollars en 1953, aux premières étapes du réarmement, elles ont atteint, en 1962, 4.3 milliards de dollars). Toutefois, même dans ce cas, grâce évidemment à une très rapide expansion économique, le chiffre des dépenses militaires, par rapport au produit national brut, a baissé. L'augmentation rapide des dépenses du Portugal, qui ont dépassé la croissance de l'économie, est unique au sein de l'OTAN, bien que, évidemment, le volume absolu reste petit. Dans le groupe des nations du Commonwealth et des nations non alignées, seules les dépenses de l'Inde se sont accrues de la même manière par rapport au produit national brut. La baisse, tant absolue que relative, des dépenses en dollars du Canada, est le seul cas de cette nature parmi les pays en question, qu'ils soient membres de l'OTAN, du Commonwealth ou des nations non alignées. Pour ce qui est de son influence sur l'effectif militaire, le taux de croissance ou de baisse des dépenses en dollars est une mesure imparfaite. Les différents pays ont eu des inflations plus ou moins prononcées et plusieurs ont réévalué ou dévalué leur monnaie par rapport au dollar américain. La France, l'Italie et le Royaume-Uni sont d'importants pays membres de l'OTAN dont l'augmentation totale des dépenses militaires depuis 1953 a été beaucoup exagérée à la suite de l'inflation. Parmi les pays importants du Commonwealth et les pays non alignés, l'Australie et la Suède ont subi une assez forte inflation. Il n'y a guère de pays, y compris le Canada, qui ait complètement échappé à un certain degré d'inflation au cours de la dernière décennie, et le pourcentage du produit national brut consacré à la défense est rarement modifié sensiblement par les effets de l'inflation.

TABLEAU I
 PAYS DE L'OTAN
 (Classés selon le pourcentage du PNB dépensé pour la défense en 1962)

Pays	Population		Prod. nat. brut				Dépenses pour la défense					
	(millions) (milieu de l'année)		Total (milliards en \$, courants des É.-U.)		Par. pers. (Dollars É.-U.)		Total (milliards en \$ É.-U.)		Pourcentage du PNB		Par personne Dollars É.-U.	
	1953	1962	1953	1962	1953	1962	1953	1962	1953	1962	1953	1962
États-Unis.....	159.6	186.6	334.6	505.4	2096	2708	49.377	52.392	14.76	10.4	309	281
Portugal.....	8.6	9.0	1.51	2.518	176	280	.069	.1998	4.6	7.93	8	22
Grande-Bretagne.....	50.2	53.4	41.75	69.885	832	1309	4.71	5.0784	11.3	7.3	94	95
France.....	43.9	46.9	35.45	61.091	808	1303	3.88	4.3467	10.9	7.1	88	93
Turquie.....	22.5	29.4	5.46	5.572	243	190	.295	.3311	5.4	5.9	13	11
All. de l'Ouest.....	49.0	54.8	29.53	76.493	603	1396	1.475	4.3081	5.0	5.6	30	79
CANADA.....	14.8	18.6	22.1	33.254	1493	1788	1.99	1.7154	9.0	5.2	135	92
Pays-Bas.....	10.5	11.8	5.67	11.936	540	1012	.350	.6039	6.2	5.1	33	51
Grèce.....	7.8	8.5	1.49	3.438	191	404	.091	.170	6.1	4.9	12	20
Norvège.....	3.4	3.6	2.63	4.722	774	1312	.149	.1919	5.7	4.1	44	53
Italie.....	48.1	50.2	16.8	34.709	349	691	.768	1.3773	4.6	4.0	16	27
Belgique.....	8.8	9.2	8.0	11.310	909	1229	.396	.4222	5.0	3.7	45	46
Danemark.....	4.4	4.7	3.45	6.472	784	1377	.129	.2245	3.7	3.5	29	48
Luxembourg.....	.3	.3	.304	.464	1013	1547	.01	.0071	3.3	1.5	33	24

TABLEAU II
PAYS DU COMMONWEALTH ET AUTRES
(Classés selon le pourcentage du PNB dépensé pour la défense en 1962)

Pays	Population		Prod. nat. brut				Dépenses pour la défense					
	(millions) (milieu de l'année)		Total (milliards, \$, courants des É.-U.)		Par personne \$ É.-U.		Total (milliards, \$ É.-U.)		Pourcentage du PNB		Par personne \$ É.-U.	
	1953	1962	1953	1962	1953	1962	1953	1962	1953	1962	1953	1962
Grande-Bretagne.....	50.2	53.4	41.75	69.885	832	1309	4.71	5.0784	11.3	7.3	94	95
Canada.....	14.8	18.6	22.1	33.254	1493	1788	1.99	1.7154	9.0	5.2	135	92
Suède.....	7.2	7.6	6.48	14.5	900	1907	.400	.592	6.2	4.1	56	78
Pakistan.....	80.1	106.0	N.D.	7.0	N.D.	66	N.D.	.214	N.D.	3.1	N.D.	2
Australie.....	8.8	10.7	10.04	16.1	1141	1504	.38	.476	3.8	3.0	43	44
Suisse.....	4.9	5.6	5.78	10.6	1180	1892	N.D.	.259	N.D.	2.4	N.D.	46
Inde.....	372.0	449.0	24.08	30.7	65	68	.438	.688	1.8	2.2	1.2	1.5
Nouvelle-Zélande.....	2.0	2.5	2.33	4.0	1165	1600	.078	.078	3.3	2.0	39	31
Afrique du Sud.....	13.1	16.5	4.77	8.3	364	503	N.D.	.1	N.D.	1.2	N.D.	6
Mexique.....	28.1	37.2	4.7	14.2	167	382	.032	.101	6.2	.7	1.1	2.7

N.D. = non disponible.

TABLEAU III
URSS, CERTAINS PAYS DE L'EST EUROPÉEN, CANADA⁽³⁾
(Classés selon le pourcentage du PNB dépensé pour la défense en 1962)

Pays	Population		Prod. nat. brut				Dépenses pour la défense					
	(millions) (milieu de l'année)		Total (milliards, \$ courants des É.-U.)		Par pers. \$ É.-U.		Total (milliards, \$ É.-U.)		Pourcentage du PNB		Par personne \$ É.-U.	
	1953	1962	1953	1962	1953	1962	1953	1962	1953	1962	1953	1962
URSS ⁽²⁾	187.9	221.5	114.5	255	609	1150	11.5	13.4	N.A.	10.2 ⁽⁴⁾	N.A.	117 ⁽⁴⁾
CANADA.....	14.8	18.6	22.1	33.254	1493	1788	1.99	1.7154	9.0	5.2	135	92
Tchécoslovaquie.....	12.7	13.9	11.1	20	870	1439	.418	.775	3.8	6.9	33	56
Pologne.....	25.8	30.3	12.9	25	500	969	.439	.813	3.4	6.3	17	27
All. de l'Est.....	18.3	17.2	12.5	26	683	1420	N.A. ¹	.238	N.A.	1.9	N.A.	14

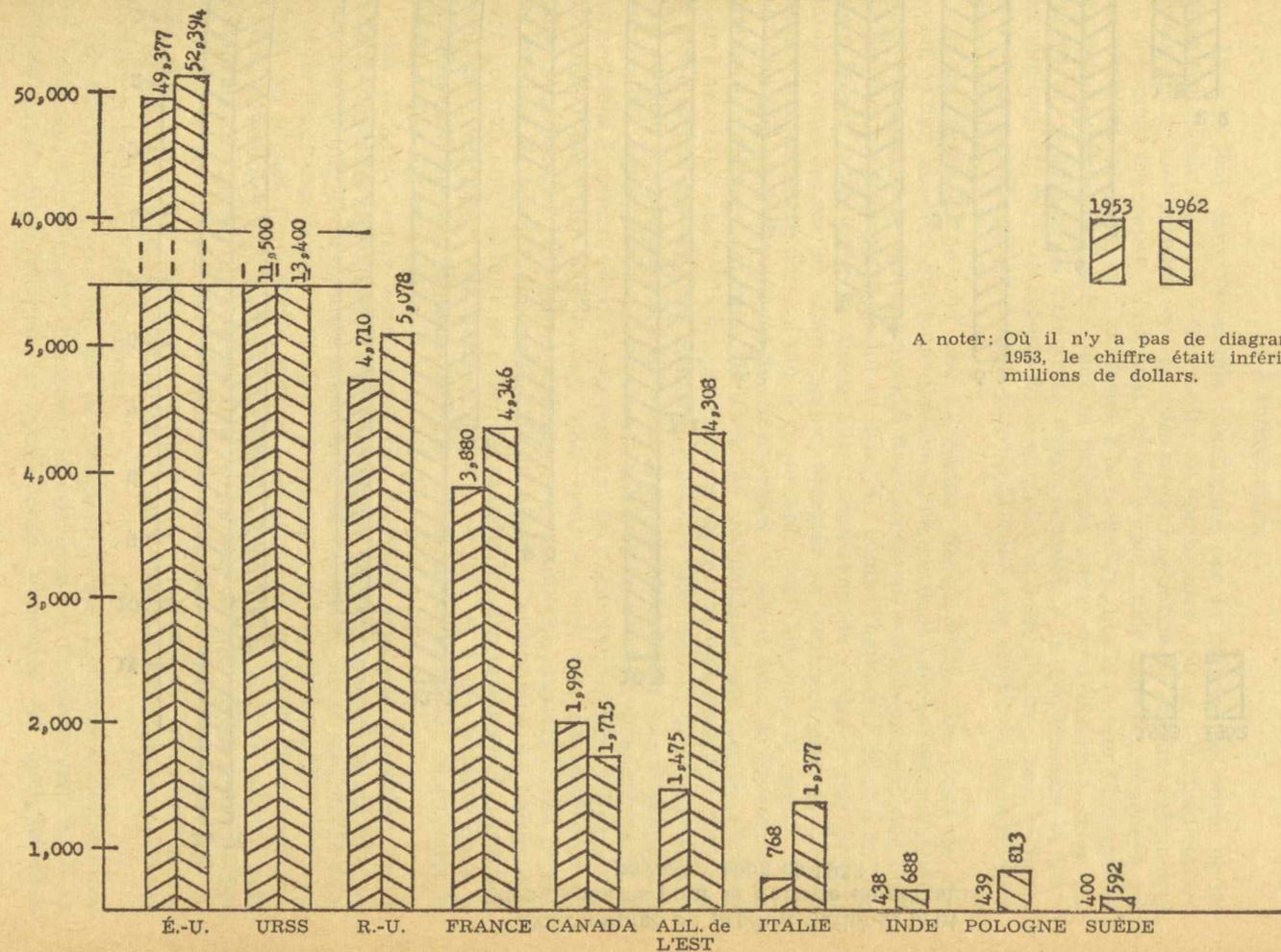
⁽¹⁾ Pour l'Allemagne de l'Est il n'y a pas de chiffres officiels d'avant 1956.

⁽²⁾ Les chiffres de 1953 de l'URSS sont rectifiés pour la réévaluation de la monnaie pour qu'ils soient comparables aux valeurs en dollars de 1962. Les dépenses militaires de l'URSS sont estimées beaucoup plus élevées que les crédits budgétaires notés ici.

⁽³⁾ Le produit national brut des États de l'Est européen a été estimé et n'est pas un chiffre officiel.

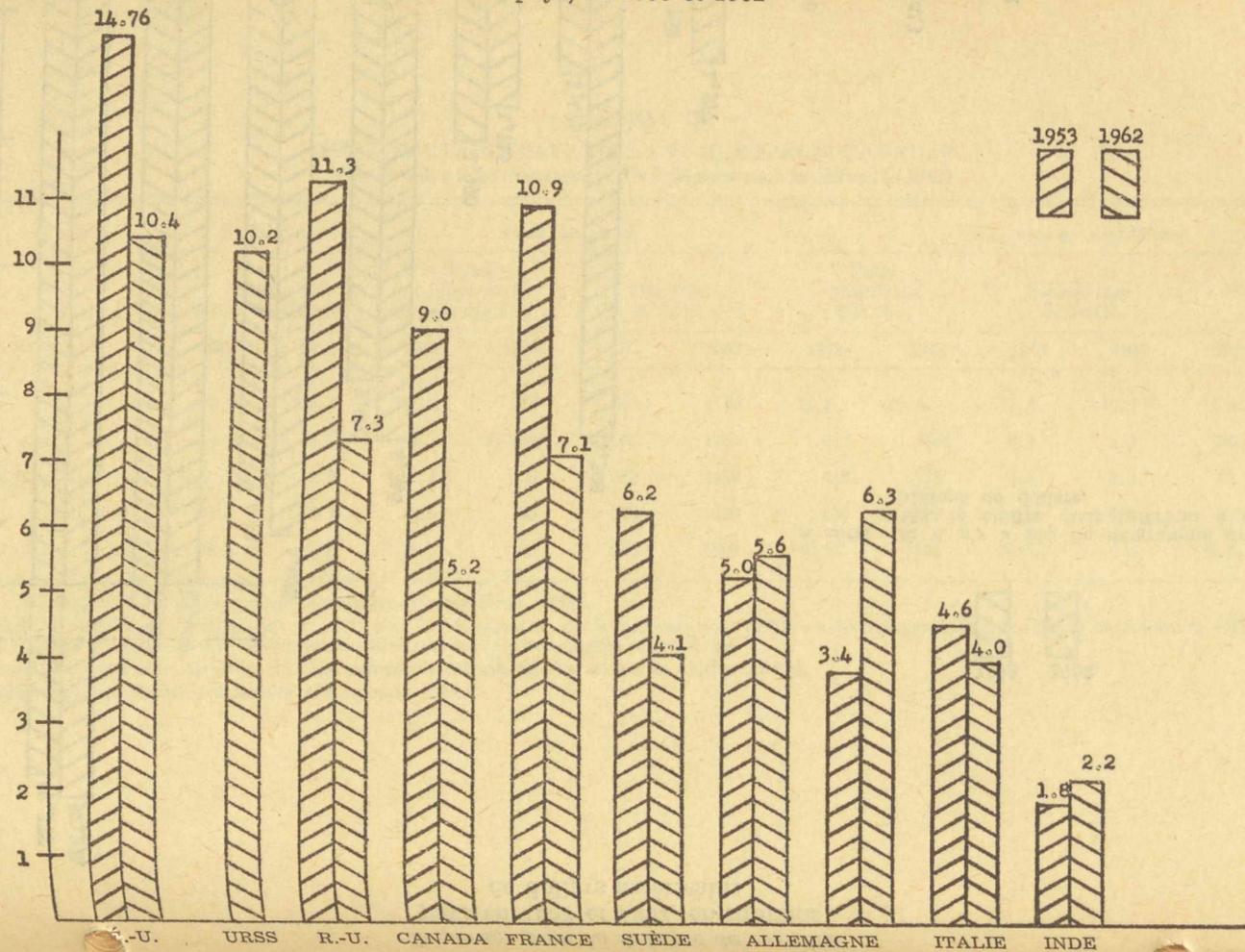
⁽⁴⁾ Rectifié pour des dépenses exclues des crédits budgétaires.

Dépenses pour la défense de certains
pays en 1953 et 1962, en millions
de dollars américains.



A noter: Où il n'y a pas de diagramme pour 1953, le chiffre était inférieur à 500 millions de dollars.

Pourcentage du produit national brut
des dépenses pour la défense de certains
pays, en 1953 et 1962



DÉPENSES RELATIVES À LA DÉFENSE NATIONALE: LEUR INFLUENCE SUR L'ÉCONOMIE CANADIENNE

par LE MINISTÈRE DE LA PRODUCTION DE DÉFENSE, AVRIL 1964

I Introduction

Le rôle joué dans l'économie canadienne par la défense nationale et les dépenses qu'elle entraîne a fait naître de nombreuses opinions contradictoires. Beaucoup de malentendus ont été créés par l'exagération de certaines influences au détriment des autres. C'est aussi qu'on a voulu voir dans ces dépenses, qui un stimulant salubre, qui l'incitation à la recherche, qui le facteur fondamental du développement industriel, qui le principe même de l'économie, mais qui encore un gaspillage de ressources irremplaçables, à la fois ruineux et anti-économique. Or tous ces aspects de la question, et bien d'autres, sont à l'heure actuelle ou ont été parfois dans le passé conformes à la vérité, de façon relative sinon absolue.

Considérons en premier lieu l'argument du gaspillage. Du point de vue social, on doit admettre que toute dépense en faveur de la Défense est indésirable. Mais, étant donné le monde actuel, si nous acceptons comme principe que nous devons être prêts à nous défendre nous-mêmes contre l'agresseur, si, plus encore, nous faisons nôtre cette tradition bien canadienne de suffire à nos propres besoins, nous devons, en toute logique, accepter les dépenses pour la Défense comme une nécessité plus ou moins regrettable pour les jours à venir.

Considérons les avantages de ces dépenses: il serait faux de les considérer comme un élément essentiel de l'activité économique sans lequel nous ne pourrions exister, mais il n'est pas douteux cependant que, dans la complexité de notre société ces dépenses montrent plusieurs ramifications qui se prolongent bien au-delà des premiers résultats des dépenses budgétaires. Les conséquences de pareilles dépenses sur l'économie en général ne peuvent nous échapper, et les décisions à prendre quant à leur montant, leur orientation et leur opportunité ne doivent pas l'être à la légère. Ainsi, pour ne citer que quelques-unes de leurs conséquences, elles peuvent donner une impulsion importante au niveau des affaires en général ou à celui d'une région géographique en particulier; elles peuvent aussi réduire le chômage, maintenir ou promouvoir l'instruction technique, conduire à des découvertes d'envergure et à des progrès dans le domaine extérieur à la Défense, stimuler le commerce extérieur et accroître le montant des capitaux investis.

La véritable portée économique des dépenses engagées en faveur de la Défense dépendra surtout du climat économique, de la proportion de ces sommes dans l'économie, de la manière dont on les administrera, de la soudaineté avec laquelle les changements se produiront dans leur orientation ou leur montant. Quant au climat économique général, ces dépenses peuvent, dans certaines limites, développer une situation demeurée stagnante ou dont on n'a pas suffisamment tiré parti, en soutenir une autre qui s'effrite. Elles peuvent par contre faire grandement tort si elles sont imposées à une économie déjà en plein épanouissement. Le Canada a connu de ces fluctuations: ce qui est arrivé lors de la seconde Guerre mondiale, ce qui est arrivé lors de la guerre de Corée, voilà deux résultats bien distincts.

Ce mémoire n'a pour but que de décrire en termes généraux quelques-unes des influences exercées sur l'économie canadienne ces dernières années. Il se propose également d'indiquer les conséquences observées sur quelques-unes

de nos grandes industries et de souligner certains problèmes graves auxquels ce budget de dépenses est inévitablement lié. On en tirera quelques conclusions sous cette importante réserve que, dans un domaine si susceptible de changements considérables et imprévisibles, il ne peut y avoir de jugement définitif et irrécusable.

II Influence sur le niveau général des affaires

Un coup d'œil sur ce qui est arrivé durant quatre périodes distinctes: 1939-1945; 1946-1949; 1950-1954; et 1955 à nos jours est la meilleure façon d'aborder l'examen attentif de l'influence des dépenses de défense nationale sur le niveau général des affaires. Dans la première période, la seconde Guerre mondiale explique la hausse considérable du volume des dépenses (plus d'un tiers du produit national brut, en 1944). Les dépenses ont fait passer l'activité économique de l'état de chômage à celui de pénurie critique d'approvisionnement, et elles ont préparé un terrain propice à l'expansion et à l'inflation d'après-guerre. Dans le second cycle, 1946-1949, les dépenses étaient relativement peu importantes, et l'économie se maintenait aux paliers supérieurs, basée sur la demande de la population civile. Dans les cinq années qui suivirent (1950-1954), les dépenses occasionnées par la guerre de Corée et la mise sur pied de mesures de défense se sont superposées à une économie fonctionnant à plein rendement. S'alliant à d'autres forces expansionnistes, elles ont créé une forte tendance vers l'inflation et ont embrouillé les problèmes de la balance canadienne des paiements. De 1955 à nos jours, bien que les dollars alloués à la défense nationale soient devenus moins nombreux, ils ont souvent ajouté un élément d'entrain à une situation où l'allure générale de l'expansion économique était plus lente que dans les années précédents. 1939-1945—En septembre 1939, le Canada souffrait encore de la «Grande Dépression» des années 1930. Le chômage atteignait plus de 11.4 p. 100 de la population ouvrière. Le produit national brut se tenait à peu près à 5.6 milliards et on a prouvé qu'il y avait des excès considérables dans la capacité de production des usines. Il s'agissait de mobiliser ces ressources inemployées, de les mettre en œuvre tant pour satisfaire aux demandes militaires qu'aux demandes croissantes des civils. En dépit de l'augmentation rapide des dépenses pour la défense nationale, ce n'est que vers la fin de 1941 que la situation fut maîtrisée, et l'on vit naître une concurrence sérieuse entre les besoins des forces armées et la demande des civils.

Avec 1942, nous entrons dans une nouvelle phase de l'économie de guerre. A ce moment-là, l'utilisation des ressources battait son plein, et l'accroissement supplémentaire du rendement pour fins de guerre se traduisit par un détournement des produits pour répondre aux besoins des civils.

Les dépenses du gouvernement, en 1944, se chiffraient à \$5 milliards, soit environ 42 p. 100 de la production nationale; elles étaient seulement de 12 p. 100 en 1939. Le nombre d'employés civils, en dehors de l'agriculture, surpassait de 600,000 celui de 1939, alors que, dans les services armés, ils étaient 780,000 en comparaison des 9,000 seulement, au commencement de la guerre. L'incitation à ne pas investir dans l'industrie, l'exhortation à l'épargne lancée aux consommateurs, de même qu'une réglementation directe des prix, ont maîtrisé l'inflation. 1946-1949—A mesure que la guerre approchait de sa fin, et que les dépenses publiques baissaient considérablement, la demande accumulée des civils, aussi bien à l'intérieur qu'au dehors, commença à exercer une forte influence. De 1944 à 1945, le produit national brut (11.8 milliards) ne reflétait qu'une légère baisse. Entre les années 1946 et 1949, les dépenses aux fins de la défense nationale sont demeurées faibles. Au minimum atteint en 1947, elles s'élevaient à environ \$200 millions, soit 1.7 p. 100 environ du produit national brut.

L'épargne accumulée et l'énorme demande refoulée marchant de pair avec les besoins des pays d'outre-mer dont les industries avaient été détruites par les manœuvres militaires, continuèrent à faire grimper l'économie canadienne à un niveau élevé. C'était une période où l'on investissait beaucoup dans l'outillage et les appareils, et où l'on faisait grand usage du crédit. La demande excéda de beaucoup l'approvisionnement; par suite elle exerça une forte tendance à la hausse sur les prix canadiens. Des milliers d'anciens mobilisés en réintégrant la vie civile, se sont trouvés devant des facilités de vie inespérées. En 1949, alors que l'approvisionnement rattrapait la demande, le produit national brut avait atteint \$16.3 milliards et le taux de chômage se maintenait à 2.8 p. 100 de la population ouvrière.

1950-1954—Au début de la guerre de Corée, en 1950, la situation contrastait fortement avec celle de 1939, car très peu de relâchement se faisait sentir dans le système économique. Aussi, les efforts de réarmement pour le compte de la Défense, qui, en 1953, ne s'élevaient qu'à 7.6 p. 100 du produit national brut, placèrent l'économie dans l'embarras. Presque dès le début de la guerre, les prix commencèrent à monter. Le gouvernement fédéral se devait de prendre de nouvelles mesures pour canaliser le peu de ressources disponibles vers la Défense. Bien que la situation avait atteint un certain équilibre en 1952, autorisant le relâchement de plusieurs contrôles, une demande massive caractérisait toute cette période. Cette situation provenait des dépenses directes de défense nationale, des placements des entreprises dans l'outillage des usines (lequel avait souvent trait à la Défense). Il en résultait un haut niveau de consommation nationale et d'exportations.

La fin de la guerre de Corée, et la baisse qui s'ensuivit dans les dépenses de défense nationale à la fois à l'intérieur et à l'étranger, expliquent une de ces périodes, à vrai dire peu nombreuses, de fléchissement économique qui se produisirent en Amérique du Nord depuis 1939. L'année 1954 a présenté, au Canada, un léger déclin. Le produit national brut, qui avait atteint \$25 milliards en 1953, subissait une légère baisse (\$24.87 milliards) l'année suivante. Les dépenses aux fins de défense nationale s'estompaient jusqu'à n'être plus que 6.9 p. 100 du produit national brut. Par ailleurs, le chômage s'éleva à 4.3 p. 100 de la force ouvrière traduisant un fléchissement général dans les affaires.

1955-1963—Dans cette période, les dépenses ayant trait à la défense nationale contribuèrent de moins en moins à promouvoir l'activité économique. De 1955 à 1963, elles passèrent graduellement de 6.5 p. 100 à 4.2 p. 100 du produit national brut. Dans les années qui suivirent immédiatement la récession de 1954, l'économie canadienne est allée de l'avant rapidement en grande partie grâce à l'exemple donné par les grandes entreprises et les placements gouvernementaux en capitaux fixes. Les revenus élevés des particuliers et une réserve imposante de besoins en habitations ont suscité un haut niveau de construction résidentielle. Vers la fin de la décennie, l'allure de l'expansion a diminué quelque peu, en relation avec la diminution d'activité en Amérique du Nord. Durant ces années, les dépenses ayant trait à la Défense ont apporté probablement un élément d'animation dans ce relâchement de l'activité économique.

Bref, en résumant les conséquences des dépenses allouées à la Défense sur la marche générale des affaires au Canada dans les 25 années écoulées, il est difficile de ne pas conclure que ces dépenses ont été, à l'occasion, non seulement d'une importance écrasante, en période de guerre véritable par exemple, mais aussi que dans la pratique elles ont eu une importance non négligeable à certains moments, soit en prévenant ou en amortissant les conséquences d'un fléchissement, soit en provoquant un léger accroissement dans l'activité économique. L'ère qui a immédiatement suivi l'après-guerre fut la

seule période où on a enregistré peu d'impulsions. Cette période s'est caractérisée par un concours de circonstances extraordinaires dans laquelle la pénurie créée par la guerre à l'intérieur et à l'étranger s'est traduite par une puissance d'achat très grande aux mains des consommateurs, et une capacité de produire, gonflée par la guerre, du côté des industriels.

III Les dépenses pour le compte de la défense et l'industrie

Si on la considère du point de vue de l'expansion industrielle qu'elle a provoquée, la deuxième guerre mondiale est probablement l'une des périodes les plus marquantes de l'histoire du Canada. Notre pays, au cours des années de guerre, passe du rang de pays traditionnellement fournisseur de matières premières à celui de société industrialisée. A cet égard, le dossier des réussites est impressionnant. Les industries déjà établies sont transformées et agrandies; plusieurs nouvelles industries sont créées. En un temps record, le Canada produit un volume imposant de fournitures de guerre de tous genres, et ceci, tout en augmentant de façon sensible le volume déjà considérable de ses produits de base essentiels. Le rapport suivant dépeint de façon saisissante la portée de cet effort de guerre:

L'industrie de l'automobile a fourni plus de 700,000 véhicules de transport mécanisés et plus de 50,000 véhicules de combat blindés; plus de 40,000 canons de campagne, de défense anti-aérienne et de marine ont été fabriqués, plus de 1,700,000 armes portatives, sans oublier les munitions, produits chimiques et explosifs dont le volume a atteint un chiffre astronomique. Les chantiers maritimes ont fourni des navires d'escorte, des balayeurs de mines, des péniches de débarquement et des cargos; les avionneries: des avions de combat, de patrouille et d'entraînement. Les appareils et le matériel de transmissions se sont chiffrés à une somme de \$551 millions. La production d'acier, de charbon, de bois, de métaux et de matières premières a augmenté sensiblement; la production d'aluminium a dépassé le niveau mondial du temps de paix. L'industrie manufacturière a fourni des vivres et autres fournitures destinés aux effectifs militaires et à l'équipement des diverses forces armées pour une valeur de plus de \$1,558 millions.¹

Les informations figurant à l'annexe A: *Indices de production domestique réelles de certaines industries canadiennes*, illustrent bien la portée de cet effort de guerre. Dans cette annexe l'indice de base de 1949 est de 100. A noter que le produit national brut passe de 60.2 en 1939 à 103.0 en 1944, année record. Cette augmentation se fait sentir surtout dans l'industrie manufacturière, et, à l'intérieur de cette dernière, dans les industries de produits dits durables. Certaines des augmentations sont tout à fait remarquables. Ainsi, on voit tripler le volume des produits des industries du fer et de l'acier, de même que celui de l'outillage et des fournitures électriques (y compris l'électronique). Le volume de production de matériel de transport (y compris la construction d'avions et de navires) ne s'accroît pas moins de six fois.

De 1950 à nos jours, nous assistons à un accroissement de puissance industrielle grâce à l'apport de dépenses engagées pour la Défense. La tension montante en Europe, le déclenchement de la guerre de Corée soulignent la nécessité de dresser un programme de défense militaire. Tout en passant des commandes d'équipement et d'installations rendues nécessaires par ce programme, le gouvernement du Canada vient en aide aux industries de défense nationale, ou servant aux fins de la Défense, afin d'augmenter leur capacité de production.

¹ Page 7, 1^{er} volume, Kennedy, J. de N. *Histoire du ministère des Munitions et Approvisionnements du Canada pour la période correspondant à la 2^{ème} Guerre Mondiale.*

Pour ce faire, le gouvernement a alors recours à l'assistance financière aux industriels en les autorisant à amortir plus rapidement leurs installations. Une réserve de biens appartenant à la Couronne est constituée et administrée. Des primes sont accordées aux produits de fabrication canadienne. A compter de 1960, comme suite à l'importante décision prise de participer avec les alliés aux programmes conjoints de production et de mise en valeur, des efforts remarquables sont déployés en vue de s'assurer une source d'approvisionnement en pièces détachées, d'accroître la capacité de production par la concurrence, et d'encourager les travaux de recherche.

Les dépenses pour le compte de la Défense jouent aujourd'hui encore un rôle important dans les grandes industries canadiennes de l'aéronautique, des constructions navales et de l'électronique. L'effet de ces dépenses sur les industries de l'aéronautique et des constructions navales est examiné ci-dessous sous la forme d'une analyse de l'importance de ces industries, de la main-d'œuvre employée, de leur valeur de rendement et ce en fonction des dépenses annuelles prévues pour la réalisation des importants contrats passés pour le compte de la Défense. L'industrie de l'électronique est étudiée d'une manière plus générale.

Avions et pièces détachées

L'industrie canadienne de l'aéronautique et des pièces détachées, après une période de production maximum pendant la 2ème guerre mondiale, a connu un déclin immédiatement après la guerre, puis a joui d'un regain d'activité avec la guerre de Corée et l'augmentation générale des effectifs de la Défense à partir de 1950. Une grande partie des affaires industrielles du pays sont alors traitées pour le compte de celle-ci. En 1950, l'industrie ne compte pas moins de 15 usines importantes employant près de 10,500 personnes. Le montant de leurs expéditions se chiffre à \$55 millions environ.

Dès 1955, cette industrie triple en importance. Elle compte dès lors 52 usines dont les 33,000 ouvriers travaillent à des fabrications ou services valant jusqu'à \$354 millions. Cette année-là voit les principaux contrats accordés à l'industrie de l'aéronautique se monter à \$448 millions ou plus. Les statistiques correspondantes portant sur les expéditions des dernières années s'établissent à peu près au même niveau. Ainsi, les expéditions au cours de 1961 et 1962 atteignent une valeur de près de \$304 millions et de \$352 millions respectivement. Pour la même période, les dépenses engagées par la défense nationale pour réaliser son programme d'aviation sont de \$231 et \$244 millions respectivement, ce qui souligne à quel point cette industrie existe en fonction des besoins de la défense. A l'exception de quelques réparations de matériel commercial, de la fabrication d'engins à titre de réciprocité, et de celle de quelques modèles d'avions légers, cette industrie est liée de très près aux marchés de la Défense, à l'intérieur comme à l'étranger.

Nous devons souligner au sujet de cette industrie en particulier que le plus grand nombre des commandes qui lui ont été adressées venaient de l'étranger, et plus spécialement des États-Unis. Les ventes d'équipement sur ce marché, dont le volume a été grossi au cours des dernières années grâce aux programmes conjoints de production de Défense, ont été d'un secours précieux au moment où apparaissait une diminution de la demande canadienne.

Constructions navales

Les dépenses pour le compte de la Défense représentent une plus faible part du volume total d'affaires de l'industrie des constructions navales, et ceci pour deux raisons. D'abord, parce que les principales entreprises de constructions navales s'attachent à fabriquer toute une gamme de produits

pour un marché plus étendu dans sa variété que celui de l'industrie aéronautique et des pièces détachées. Ensuite, parce que l'industrie des constructions navales, bien qu'elle ait quelque peine à s'assurer des commandes non militaires, réussit néanmoins à obtenir des commandes de constructions nouvelles de caractère non défensif, et à effectuer des travaux de réparations pour les civils.

Les dépenses pour le compte de la Défense jouent toutefois un rôle très important dans cette industrie. Les expéditions provenant de 79 usines employant plus de 22,500 ouvriers, se chiffrent à environ \$183 millions en 1953. Les dépenses pour le compte de la défense cette même année s'élèvent à près de \$99 millions. En 1955, 70 usines, avec un effectif de 16,800 personnes, expédient des produits d'une valeur de \$134 millions. Les déboursés de la Défense cette année-là se montent à \$87 millions. En 1961, les expéditions atteignent une valeur de \$137 millions; elles proviennent de 63 usines employant quelque 14,800 ouvriers. Cette même année, la Défense verse en tout \$52 millions sous forme de commandes.

L'électronique

Une certaine documentation permet d'étudier de façon plus générale l'industrie de l'électronique et sa place dans les dépenses de la Défense, ce qui n'est pas possible pour les industries précédentes. Cette étude fait ressortir plusieurs des problèmes particuliers à une industrie fortement spécialisée telle qu'elle se présente au Canada, et l'influence qu'y exercent les dépenses pour la Défense.

En général, on peut dire de l'industrie de l'électronique au Canada qu'elle est l'affaire de quelques grandes entreprises, en général d'origine étrangère, dont le but principal est de fabriquer, pour le marché canadien, des produits conçus et perfectionnés à l'étranger. L'industrie canadienne importe ces pièces détachées et cet outillage lorsqu'il n'existe pas ici une demande assez forte pour en justifier la fabrication à des prix incitant les industriels à acheter sur place. Les usines installées au Canada s'adonnent peu aux travaux de recherche et de mise en valeur, par rapport aux efforts des compagnies du même groupe dans les régions fortement industrialisées où se trouve le siège social des compagnies-mères. Ces dernières fournissent une aide technique à leurs filiales canadiennes.

Les industriels canadiens réalisent une grosse partie de leur chiffre d'affaires avec le marché national et ont quelquefois de la difficulté à effectuer une percée dans le marché des exportations. Au nombre de ces difficultés se placent le coût unitaire assez élevé des fabrications en série lorsqu'elles sont de courte durée, le manque de produits uniques en leur genre, et parfois les restrictions imposées par les associés de l'étranger. De plus, plusieurs entreprises n'ont jamais déployé d'effort soutenu en vue de promouvoir leurs exportations.

La demande de produits destinés à la Défense s'est traduite par un développement des installations et une augmentation du rendement. Dans certains cas, les besoins de l'Armée ont créé une demande, à laquelle se sont ajoutées d'avantageuses ventes commerciales. Dans d'autres, des usines ont été montées pour fabriquer des éléments et des pièces détachées destinés à l'outillage, ce qui n'a pas manqué d'étendre le champ des connaissances techniques. C'est ainsi que l'industrie de l'électronique, qui montait en flèche depuis 1939, est devenue dix-huit fois plus importante qu'à cette époque. La demande, il est vrai, n'a pas eu que des origines militaires, mais la Défense y a joué, alors comme aujourd'hui, un rôle prépondérant. Des études récentes indiquent que 20 à 25 pour cent des fournitures canadiennes vont à la Défense.

Cette part était beaucoup plus grande lors de la guerre de Corée et pendant la 2^e Guerre Mondiale. C'est seulement de 1946 à 1949 que cette demande a connu une baisse.

Toutefois, ce n'est pas seulement par ses importantes acquisitions en marchandises et en installations que la Défense favorise la croissance économique. Son impulsion énergique nous a valu l'outillage le plus moderne que le génie humain ait pu concevoir. A l'étranger, les travaux de recherche électronique sont souvent commandités par la Défense. Il en est de même au Canada. C'est ainsi que nombre d'articles spécialisés ont été conçus, dont nos industriels ont pu entreprendre la production et la vente au Canada.

Enfin, à compter de 1960, l'intégration des efforts canadien et américain en vue de la défense de l'Amérique du Nord, et son corollaire le programme conjoint de production de Défense à des fins de coopération économique, ouvrent le très vaste marché des États-Unis à ces produits. Il y avait là de quoi pousser l'industrie à améliorer sa production, à encourager le goût de l'invention chez ses ingénieurs, à développer sa mise en valeur, et à trouver le chemin du succès sur le marché étranger.

IV L'influence régionale des dépenses pour le compte de la défense

Jusqu'à une date toute récente, il n'y avait aucune documentation qui permette d'évaluer, même en gros, les effets des dépenses au titre des approvisionnements de la Défense, par rapport à une région canadienne déterminée. Bien entendu, on pouvait toujours étudier le cas isolé de certains centres urbains ou ruraux, dont la vie économique était axée sur une installation militaire ou sur une usine dont la production était orientée vers la Défense. On pouvait montrer également les effets qu'une modification dans les dépenses auraient sur une telle installation ou sur un tel secteur. Toutefois, rien de précis ne permettait d'en mesurer les effets sur une plus vaste échelle.

Récemment toutefois, des données sur les déboursés, comparés au montant global des principaux contrats passés au Canada en matière d'approvisionnements et de fourniture de services, ont été réunies sous forme de tableaux; cette documentation traite des problèmes intéressant quatre industries principales: aéronautique et pièces détachées, électronique, constructions navales et appareils techniques.

Mais elle ne nous apporte pas tous les éclaircissements dont nous aurions besoin. Elle ne porte que sur les seuls principaux contrats canadiens: elle ne tient aucun compte des transferts d'une région à une autre, par le truchement de contrats de sous-entreprise pour matériel et pièces; elle néglige de faire la part des dépenses à encourir en prévision des commandes de marchandises et services passées par d'autres industries. Néanmoins, de ce cadre limité peuvent se dégager des conclusions sur l'effet qu'exercent les commandes passées à ces quatre industries dans certaines régions économiques. L'annexe «B» dresse le tableau de ces informations, pour les années financières 1960-1961 et 1962-1963.

Les ensembles fortement industrialisés du sud de l'Ontario et de la région de Montréal absorbent la plus grande partie du volume d'affaires à cet égard. En 1960-1961, les dépenses totales par rapport à ces quatre industries principales s'élèvent à \$277 millions, et la région montréalaise bénéficie pour sa part de près de \$144 millions en commandes. La province de Québec reçoit \$150 millions, la région de Toronto \$74 millions, auxquels viennent s'ajouter \$27 millions allant aux autres régions de l'Ontario; environ \$26 millions seulement vont aux autres régions du Canada. En 1962-1963, le chiffre d'affaires atteint \$259 millions environ, répartis comme suit: Montréal, \$117 millions, \$13 millions en plus pour les autres régions de la province de Québec; Toronto et les autres régions de la province d'Ontario, respectivement \$62 millions et \$31 millions. Les autres régions du Canada, \$36 millions.

Alors que les régions les plus fortement industrialisées du Canada exécutent la plus grande part de ces contrats, des provinces comme les Maritimes, la Colombie britannique et le Manitoba y sont également intéressées. Pour Winnipeg et la Colombie britannique, les commandes s'adressent surtout aux industries de l'aéronautique et de constructions navales. Aux Maritimes, aux industries de l'électronique, de l'aéronautique et de constructions navales.

V Dépenses de la défense au titre du commerce avec l'étranger

Les dépenses engagées pour la Défense exercent une grande influence sur la balance commerciale du Canada et sur ses paiements à l'étranger. L'élément-clé en est apparemment notre commerce avec les États-Unis; voilà pourquoi toutes les décisions des États-Unis en matière de stratégie agissent fortement sur cet équilibre. Depuis cinq ans, la balance commerciale du Canada est favorable par rapport aux dépenses totales engagées pour la défense du pays. Les dépenses de source étrangère s'y élèvent à \$2.4 milliards, tandis que les dépenses du Canada à l'étranger n'atteignent que la moitié de cette somme. Les dépenses engagées par les États-Unis au Canada s'élèvent à près de \$2.2 milliards alors que le Canada ne dépense aux États-Unis que \$0.7 milliard. Cette balance commerciale très favorable repose en grande partie sur la création et l'entretien, aux frais de nos voisins, d'installations pour la défense du Continent et sur les achats d'uranium que les États-Unis placent au rang des produits nécessaires à la Défense. Ces achats et dépenses contribuent pour une très grande part à rendre créditrice la balance commerciale de notre pays.

La situation change lorsqu'il s'agit de production d'outillage de guerre nécessaire aux armées modernes. En temps normal, le Canada importe plus de ces marchandises qu'il n'en vend à l'étranger. Toutefois, en application de l'accord américano-canadien en vue des programmes conjoints de production de défense, les États-Unis ont commandé au Canada entre autres, des avions du type F104 MAP et Caribou I, ce qui a valu un léger avantage à notre pays entre 1959 et 1963. Ces commandes mises à part, le niveau des exportations du Canada diminue d'environ \$150 millions, le ramenant ainsi à sa situation normale d'importateur de cette sorte d'armements.

Pour résumer brièvement l'histoire des événements antérieurs à l'époque actuelle, disons qu'à trois reprises depuis la seconde guerre mondiale, les dépenses d'ordre militaire ont eu sur notre commerce avec l'étranger des répercussions qui ont obligé le Gouvernement à prendre des mesures extraordinaires. En 1939, la méthode commerciale traditionnelle du Canada consistait à financer ses déficits aux États-Unis en se servant du surplus des comptes courants qu'il possédait en Angleterre et dans d'autres pays. La seconde guerre mondiale a réduit les approvisionnements en monnaies convertibles qui provenaient des marchés habituels, tout en augmentant les importations de marchandises américaines. Pour payer ce surplus d'importations, qui consistait surtout en articles et en équipement destinés à la défense nationale, on a pris diverses mesures, y compris l'entente conclue à Hyde Park en 1941. Cette entente stipulait que le Canada vendrait aux États-Unis des fournitures militaires spéciales, et que le produit de ces ventes financerait les importations canadiennes.

En 1950 et en 1951, le Canada a encouru des déficits importants dans son compte courant. Ce déficit résultait surtout de l'investissement de capitaux dont au moins une partie avait été consacrée à la défense nationale. Les dépenses entraînées par la guerre de Corée sont venues alourdir le fardeau de l'économie canadienne, économie qui fonctionnait alors presque au maximum de sa capacité. Ce fait a tendu à provoquer l'inflation et a considérablement augmenté nos importations. Notre pays a fait des achats internationaux sur une grande

échelle, en prévision de la pénurie de certaines marchandises et des augmentations de prix. Le Gouvernement s'est vu dans l'obligation de restreindre les importations et d'orienter l'usage de nos ressources naturelles vers les industries essentielles.

Depuis lors, pour mieux assurer la défense de notre continent, l'uniformisation et le perfectionnement des armements et le partage de la production militaire avec les États-Unis, le Canada s'est hâté davantage de se procurer de l'équipement de type américain. La complexité des armes actuelles, leur coût très élevé, la rapidité avec laquelle elles deviennent désuètes et les sommes qu'il faut consacrer aux recherches scientifiques ainsi qu'à l'amélioration des marchandises et à leur production ont rendu, depuis quelques années, notre pays plus dépendant dans ces domaines et souvent même, en ce qui concerne la production d'équipement important. Lorsque les besoins canadiens étaient trop restreints ou trop immédiats pour permettre de produire économiquement au pays certains articles d'équipement, il a fallu acheter ces articles directement des États-Unis. D'autre part, dans les cas où l'on a pu produire au Canada l'équipement nécessaire, le coût des droits à payer, de l'assistance technique indispensable et des éléments de montage a quand même forcé le Canada à dépenser aux États-Unis une partie des capitaux qu'il consacrait à la défense nationale.

Cette tendance montrait bien qu'une proportion de plus en plus élevée des dollars canadiens affectés à la défense nationale irait enrichir l'industrie américaine. Pour faire contrepoids à cette dépendance du Canada vis-à-vis de l'équipement perfectionné des États-Unis, on a donc mis en vigueur, en 1959, le programme canado-américain de partage de la production militaire. Bien qu'elle ne concerne que l'équipement militaire, cette entente a ouvert à l'industrie canadienne le marché le plus important du monde quant aux produits hautement mécanisés.

En 1963, à la suite de l'entente sur le partage de la production militaire, les États-Unis ont acheté pour \$142 millions de marchandises au Canada. Durant les cinq premières années complètes du programme, le total des achats américains chez nous s'est élevé à \$748 millions. D'autre part, les entreprises canadiennes liées par l'entente sur le partage de la production militaire ont dépensé \$152 millions aux États-Unis en 1963, ce qui a ramené à \$678 millions le total pour les cinq années. Par conséquent, dans ces transactions entre notre pays et les États-Unis, le solde cumulatif a été, en cinq ans, de \$70 millions en faveur du Canada. L'objectif à longue échéance des deux pays, objectif aussi important pour l'un que pour l'autre, est de conserver un solde de plus en plus élevé dans leur commerce des articles qui font l'objet de l'entente sur le partage de la production militaire.

En général, les ventes d'équipement militaire canadien à l'étranger aident à réduire les sommes nécessaires pour répondre aux besoins limités des forces armées canadiennes. Elles aident aussi à stimuler les recherches scientifiques et les améliorations dans les industries secondaires, contribuent à l'uniformisation de l'équipement militaire dans les pays alliés et profitent à l'économie canadienne par leurs répercussions sur l'embauchage, sur le progrès technique de l'industrie et sur notre solde général des comptes. Les heureux résultats de l'entente conclue avec les États-Unis quant au partage de la production militaire ont fait reconnaître les avantages que présenteraient d'autres ententes semblables et mutuellement compatibles, bien que d'envergure plus restreinte, avec d'autres pays de l'OTAN.

Le succès avec lequel l'industrie canadienne pourra faire concurrence à l'industrie étrangère quant à la production militaire dépendra, en fin de compte, de sa capacité de perfectionner l'équipement et les éléments d'équipement susceptibles de répondre à certains besoins militaires futurs. Il dépendra aussi

de sa capacité de produire des articles de la qualité voulue, dans le délai spécifié et à un prix qui lui permette de lutter contre ses concurrents. Pour nos industriels, les concurrents seront leurs rivaux américains et d'autres fabricants d'articles semblables à ceux qu'ils offrent eux-mêmes.

Notre gouvernement s'est vu dans l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour aider l'industrie canadienne à lutter contre la concurrence. Ces mesures ont revêtu des formes diverses et l'une des plus importantes, sinon des plus dispendieuses, a consisté à aider nos industriels à fabriquer des articles susceptibles de servir à la défense nationale, à établir des sources de production d'équipement et d'éléments d'équipement et à moderniser l'industrie militaire canadienne.

Les bienfaits de cette assistance ne se limitent pas à la production militaire. En effet, les progrès techniques qu'elle a amenés dans la fabrication d'armes très compliquées sont en train de s'étendre à d'autres domaines de la production canadienne. Ainsi, l'état économique général de notre pays s'est amélioré et nos industriels sont devenus plus aptes à se tailler une place sur les marchés mondiaux.

Lorsqu'il s'agit de lancer sur les marchés d'exportation ses produits fabriqués, le Canada doit s'employer à résoudre plusieurs problèmes importants. Il en est deux, en particulier, qui sont bien évidents dans le domaine de la production militaire. Le premier vient du fait qu'une grande partie de l'industrie manufacturière canadienne appartient à des étrangers ou est dirigée par des étrangers. En général, les industries manufacturières secondaires du Canada qui appartiennent à des étrangers ont été établies afin de produire pour le marché canadien ou de profiter des tarifs douaniers britanniques de faveur. Voilà qui a parfois créé une tendance à exclure les produits canadiens des marchés étrangers ou à ralentir notre production d'articles uniques en leur genre, d'une bonne vente à l'étranger. Cependant, les programmes de production militaire et de partage des améliorations ont rendu ces restrictions moins rigoureuses. Les filiales canadiennes prennent maintenant une part de plus en plus grande aux exportations et à l'amélioration des produits militaires.

Deuxièmement, certaines compagnies dont les propriétaires et les directeurs sont canadiens n'ont jamais établi de vastes programmes d'exportation et paraissent peu disposées à lutter contre leurs concurrents pour obtenir des contrats militaires de l'étranger. Le Gouvernement peut créer des circonstances favorables à l'exportation, mais ce sont les individus et les industries qui doivent agir pour assurer l'expansion du commerce.

VI Situations possibles et problèmes

Voilà pour le passé. Tout cela fait partie de l'histoire de la contribution apportée au développement de l'économie canadienne par les dépenses en faveur de la défense nationale. La question qu'il faut maintenant se poser est celle-ci: Quelles répercussions pourront avoir sur l'avenir les changements qui surviendront dans ces dépenses? La réponse dépendra du degré auquel se produiront ces changements et de l'orientation des dépenses elles-mêmes. Une situation internationale incertaine nous obligera-t-elle à augmenter nos déboursés, ou continuerons-nous au contraire à bénéficier d'une stabilité relative qui nous permettra de les réduire davantage? Quelles décisions gouvernementales en matière de politique militaire affecteront l'emploi des fonds disponibles et influenceront sur l'état des affaires dans les usines, les industries et les diverses régions du pays?

Puisqu'il nous est impossible de prévoir ce que nous réserve l'avenir, nous ne saurions mieux faire que de risquer quelques pronostics sur les résultats des deux ou trois différentes lignes de conduite que pourrait adopter notre gouvernement. Il nous faut baser ces pronostics sur de simples conjectures quant au

chiffre des dépenses et à l'orientation possible de ces dernières. Pour ce faire, il faut prendre des positions plutôt extrêmes et rendre ainsi la discussion quelque peu académique. Cette façon de procéder offre néanmoins l'avantage de faire ressortir d'une manière frappante les problèmes qui sont, jusqu'à un certain point, inhérents à des situations moins extrêmes. Ces dernières peuvent, cependant, présenter des caractéristiques semblables à celles que nous avons déjà énumérées.

D'abord, peut-on imaginer une réduction considérable du total des fonds disponibles pour notre défense nationale? Cette mesure, ajoutée au fait que les armes importantes coûtent très cher, ne pourrait conduire qu'à la conclusion qu'il est impossible d'inventer ces armes, de les créer, de les perfectionner et de les produire au pays, mais qu'il faut au contraire les acheter à l'étranger. Grâce à des ententes sur le partage de la production militaire, le coût des achats à l'étranger pourrait être compensé par les achats étrangers au Canada, achats qui auraient surtout pour objet des éléments d'équipement ou d'autres articles moins compliqués.

Cette façon de procéder semblerait exprimer un doute sérieux sur la compétence des industriels canadiens en matière de progrès technique. Même si les achats d'armes importantes à l'étranger sont compensés par d'autres transactions faites au Canada pour des montants équivalents en dollars; l'effet n'est pas identique. La différence réside dans les connaissances techniques que l'on exige des compagnies manufacturières. L'invention, la création, le perfectionnement et la production d'une arme nouvelle font appel à toute l'habileté des premiers entrepreneurs et des compagnies auxiliaires. C'est cette course à la fabrication de produits nouveaux et sans cesse améliorés qui permet à l'industrie de se maintenir au premier rang sous le rapport des connaissances techniques.

Si nous achetons à l'étranger la plupart de nos armes importantes, nous courons le risque que des sous-contrats pour la fabrication d'armes importées ne suffisent pas à nos industriels pour conserver leur compétence. Les premiers entrepreneurs étrangers ont leurs propres compagnies auxiliaires auxquelles ils s'adressent généralement, durant la phase conceptuelle de la fabrication des armes, pour obtenir leur aide dans la création et le perfectionnement des parties de ces dernières. Les sous-entrepreneurs canadiens seront donc probablement exclus de la phase conceptuelle et le seront sans doute aussi d'une partie des phases de perfectionnement. Voilà pour nos producteurs un sérieux désavantage qui les conduira inévitablement à une diminution graduelle de leurs connaissances techniques et de leur aptitude à lutter contre leurs concurrents pour obtenir des contrats.

Le seconde situation possible serait une expansion considérable de la production militaire, expansion à la suite de laquelle on en viendrait à créer, à perfectionner et à produire au Canada certaines armes importantes. Il en résulterait probablement, de la part de l'industrie canadienne, un grand effort pour améliorer ses techniques. Ici, les problèmes viendraient surtout du prix de revient et de la difficulté de conclure des ventes à l'étranger. Étant donné que les armes importantes sont extrêmement dispendieuses, il est très difficile de vendre aux grandes nations industrielles les modèles produits. Les ventes qui peuvent rapporter des millions et même des milliards de dollars font naturellement l'objet d'une concurrence acharnée, et l'on exerce auprès des gouvernements des pressions considérables pour les empêcher d'accorder des contrats à l'étranger et les décider à adopter plutôt des plans domestiques comparables à ceux qu'offrent d'autres pays.

La troisième situation possible se situerait entre les deux extrêmes que nous avons mentionnés plus haut. De toute évidence, il serait avantageux de trouver une façon de procéder qui permit et même encourageât l'expansion des connaissances techniques, tout en offrant la possibilité de réaliser des économies

par l'achat à l'étranger de bien des armes importantes. Les ententes actuelles sur le partage des perfectionnements techniques en matière militaire, ententes conclues pour encourager les compagnies canadiennes à participer aux recherches scientifiques et à la réalisation des projets militaires américains, constituent un pas dans cette voie. Même alors, cependant, deux problèmes se posent ici. En effet, à moins qu'elles ne puissent participer à la phase conceptuelle de la fabrication des armes, les industries canadiennes seront handicapées. Il suffira de réfléchir pendant quelques minutes pour constater à quel point la tâche d'assurer cette participation est compliquée, et à quel point elle suppose une intégration de plus en plus grande de l'industrie et des forces armées du Canada à celles des États-Unis.

Le second problème concerne le degré de spécialisation de l'industrie canadienne. A l'étranger, cette dernière n'a jamais été capable de lutter contre la concurrence dans tous les domaines de l'activité économique. Dans certains domaines spécialisés, cependant, notre industrie a fait sa marque et il est probable que si l'on pouvait développer les domaines spécialisés de l'industrie militaire jusqu'au point de faire de notre pays l'un des premiers du monde sous ce rapport, le Canada pourrait trouver à l'étranger des marchés pour ses produits.

Étant donné que la participation de l'industrie canadienne aux programmes de production militaire de certains pays étrangers ne suffit pas à assurer le maintien d'une haute compétence technique, il faut autant que possible y ajouter la création d'organisations de recherches et de programmes de perfectionnement et de production conjoints, avec la collaboration d'autres pays, afin de répondre aux besoins militaires mutuels. L'établissement de programmes bilatéraux de ce genre peut conduire à celui de programmes trilatéraux ou multilatéraux auxquels participeront les pays qui ont des besoins militaires semblables. Le programme conjoint actuel du Royaume-Uni et du Canada pour le perfectionnement et la production du CL89 Surveillance Drone, qui répond aux besoins militaires de ces deux pays, peut fournir un exemple de la sorte de programmes conjoints dont nous voulons parler. Cependant, comme dans n'importe quelle solution de ce genre, il existe des obstacles importants au développement de cette idée. Parmi les principaux, citons les questions de prestige national et les besoins respectifs des pays quant à telle ou telle espèce d'équipement militaire.

En général, on peut dire que dans les pays occidentaux, le perfectionnement national unilatéral d'armes importantes cède rapidement le pas à la collaboration entre alliés dans les recherches scientifiques, le perfectionnement de l'équipement militaire et la production de cet équipement. Cette collaboration contribuera à assurer la conservation des ressources nationales respectives en argent, main-d'œuvre et capacité technique. C'est elle, malgré toutes les difficultés qu'elle peut présenter, qui semble offrir le meilleur espoir d'augmenter la capacité technique et scientifique de l'industrie mécanique canadienne.

ANNEXE «A»

INDICES DE LA PRODUCTION DOMESTIQUE RÉELLE DE CERTAINES
INDUSTRIES CANADIENNES EN 1939 ET 1944 (1949=100)

(1949=100)

	1939	1944
Production domestique brute	60.2	103.0
Production industrielle	48.7	106.1
Production des articles durables	42.7	128.3
Articles en bois	54.0	76.1
Articles en fer et en acier	39.1	118.4
Équipement pour le transport	37.7	235.7
Produits en métaux non-ferreux	58.4	130.9
Accessoires et fournitures électriques	28.4	85.5

ANNEXE «B»

TABLEAU I

DÉPENSES DU CANADA POUR LA DÉFENSE NATIONALE ET PREMIERS
CONTRATS ACCORDÉS AU PAYS POUR QUATRE GRANDES INDUSTRIES
PAR RÉGION—ANNÉE FINANCIÈRE 1960-1961

Région	Industrie				Total
	Électronique	Aéronautique	Instruments	Construction de navires	
	\$000	\$000	\$000	\$000	\$000
Provinces maritimes.....	2,933	5,595	—	4,935	13,462
Montréal.....	27,074	101,081	8,695	6,928	143,778
Autres régions du Québec.....	182	1,793	—	4,066	6,041
Total pour le Québec.....	27,257	102,874	8,695	10,994	149,819
Toronto.....	13,375	57,186	3,642	1	74,204
Niagara.....	6,957	779	—	—	7,736
Autres régions de l'Ontario.....	12,024	1,055	6,840	49	19,970
Total pour l'Ontario.....	32,356	59,021	10,482	50	101,909
Winnipeg.....	—	3,621	—	—	3,621
Autres régions du Manitoba.....	—	—	—	—	—
Total pour le Manitoba.....	—	3,621	—	—	3,621
Saskatchewan.....	—	—	—	—	—
Alberta.....	—	3,016	5	—	3,021
Vancouver.....	18	343	—	5,119	5,481
Autres régions de la Colombie- Britannique.....	—	—	—	—	—
Total pour la Colombie- Britannique.....	18	343	—	5,119	5,481
Total pour le Canada.....	62,564	174,470	19,182	21,098	277,313

Les chiffres ne s'équilibrent pas exactement parce qu'on a employé des chiffres ronds.

TABLEAU II
 DÉPENSES DU CANADA POUR LA DÉFENSE NATIONALE ET PREMIERS
 CONTRATS ACCORDÉS AU PAYS POUR QUATRE GRANDES INDUSTRIES
 PAR RÉGION—ANNÉE FINANCIÈRE 1962-1963

Région	Industrie				Total
	Électronique	Aéronautique	Instruments	Construction de navires	
	\$000	\$000	\$000	\$000	
Provinces maritimes.....	2,460	5,777	—	6,674	14,912
Montréal.....	22,052	75,128	10,148	9,563	116,890
Autres régions du Québec.....	267	1,005	—	12,055	13,328
Total pour le Québec.....	22,319	76,133	10,148	21,618	130,218
Toronto.....	18,022	36,277	7,469	—	61,768
Niagara.....	7,802	1,184	1	—	8,987
Autres régions de l'Ontario.....	14,996	3,238	6,124	58	24,415
Total pour l'Ontario.....	40,821	40,699	13,594	58	95,172
Winnipeg.....	—	4,615	8	—	4,623
Autres régions du Manitoba.....	—	—	—	—	—
Total pour le Manitoba.....	—	4,615	8	—	4,623
Saskatchewan.....	—	—	—	—	—
Alberta.....	—	2,637	—	—	2,637
Vancouver.....	6	204	—	5,069	5,279
Autres régions de la Colombie- Britannique.....	—	—	—	6,408	6,408
Total pour la Colombie- Britannique.....	6	204	—	1,476	11,686
Total pour le Canada.....	65,606	130,065	23,750	39,826	259,247

Les chiffres ne s'équilibrent pas exactement parce qu'on a employé des chiffres ronds.

LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DU DÉSARMEMENT

PAR G. ROSENBLUTH

Nota: *Le présent mémoire se fonde sur une étude qui n'est pas encore terminée et qui est financée par l'Institut canadien de la recherche pour la paix. M^{lle} Janet Smith, MM. Bob Rand et Al Prentice ont servi à temps discontinu comme adjoints à la recherche.*

La plupart des problèmes économiques d'ordre majeur qui surgiraient dans le cas d'une vigoureuse campagne de désarmement se rangent dans deux grandes catégories. Il y a d'abord les problèmes de «l'ensemble de la demande». Les dépenses de défense font partie de la demande globale de notre économie en matière de biens et de services, et si ces dépenses sont réduites, la production et l'emploi baissent. *Faute de mesures compensatoires*, il faudrait s'attendre à ce que le désarmement aggrave le problème du chômage qui existe déjà.

Deuxièmement il y a les problèmes de «mobilité». Quand même on prendrait des mesures compensatoires et que l'ensemble de la demande serait sauvegardé, on ne peut s'attendre à ce que les industries, les régions, les métiers et profession qui profitent d'un accroissement de leurs débouchés amené par les mesures compensatoires coïncident avec ceux qui subissent une diminution de leurs débouchés à cause du désarmement. En réalité, la chose est impossible, puisque la plus importante «industrie» touchée par le désarmement serait, en termes d'emplois les forces armées. Il y aurait par conséquent le problème d'amener la main-d'œuvre, les capitaux d'exploitation et les entreprises commerciales à modifier leur activité, à fabriquer d'autres produits, à se familiariser avec de nouvelles techniques, et à déménager vers d'autres régions. Il y aurait donc le problème d'ajuster les mesures compensatoires de telle sorte que le moins de déplacements possible soient nécessaires, et aussi celui de la solution de rechange dans les cas où les déplacements régionaux appropriés de la main-d'œuvre et des industries seraient impossibles.

On admettra que les problèmes de l'ensemble de la demande et le problème de la mobilité existent tous deux dans le moment et sont souvent discutés en regard de la présente crise du chômage. Ce n'est pas le désarmement qui créerait ces problèmes, mais il les intensifierait et l'un des buts des travaux de recherche c'est de répondre à la question: «Dans quelle mesure?» Il est aussi manifeste qu'on ne peut répondre à cette question avec précision, puisque personne ne peut prévoir quand nous aurons le désarmement, si jamais nous l'avons, quel sera le niveau des dépenses et de l'emploi de défense à ce moment-là, quel sera le degré du désarmement et à quel rythme il aura lieu. La seule façon de démontrer le caractère et l'ampleur du problème c'est de faire des estimations raisonnables fondées surtout sur les dépenses de défense courantes et sur les projets de désarmement qu'on discute présentement. Il est évident que la *célérité* apportée au désarmement est un facteur dont il faut absolument tenir compte pour évaluer la gravité des problèmes qui se présenteront du double point de vue de l'ensemble de la demande et de la mobilité.

Je me propose dans cette étude de comparer les effets de deux types de désarmements, l'un «accéléré», l'autre «lent». Tous les deux s'appuient sur des thèses officielles proposées pour les négociations internationales. Le problème que présentent les recherches et les progrès scientifiques et technologiques, l'un des plus ardues de la catégorie «mobilité», mérite une mention particulière. Les ressources consacrées aux recherches et aux progrès de tous genres intéressent

surtout les problèmes de défense, de telle sorte que le désarmement va entraîner une modification de l'orientation des travaux de recherches et de mise au point, l'ampleur des travaux pouvant également varier. Ces changements peuvent influencer le rythme du progrès technologique et partant celui de la croissance économique.

LE PROBLÈME DE L'ENSEMBLE DE LA DEMANDE

Proportion de la valeur de la production consacrée à la défense

Les dépenses du ministère canadien de la Défense afin d'acquérir des biens de production courante et des services apparaissent au tableau 1 en regard du produit national brut. Nous adoptons l'entente selon laquelle les comptes publics définissent les dépenses des ministères de la Défense nationale et de la Production de défense par les «dépenses de défense». Les dépenses encourues par la Commission de contrôle de l'énergie atomique et par l'Atomic Energy of Canada Limited sont omises, puisque nos travaux dans ce domaine sont censés se limiter à des applications civiles de l'énergie. Les dépenses de défense en elles-mêmes, ou comparées au P.N.B., sont parties des très bas niveaux d'après guerre pour atteindre en 1953 un sommet de près de deux milliards de dollars, ou 7.6 p. 100 du P.N.B.; elles ont eu tendance à décroître un peu depuis, représentant environ 4.5 p. 100 du P.N.B., soit un peu plus d'un milliard et demi de dollars entre 1959 et 1961, pour tomber à moins de 4 p. 100 du P.N.B. en 1963. En chiffres ronds, le niveau actuel peut être établi à 4 p. 100 du P.N.B.

TABLEAU 1
DÉPENSES DE DÉFENSE ET PRODUIT NATIONAL BRUT DU CANADA

Année	(1) Dépenses de défense en biens et services (millions de dollars)	(2) Produit national brut (millions de dollars)	(3) Pourcentage de (1) par rapport à (2) (%)
1947.....	227	13,165	1.7
1948.....	236	15,120	1.6
1949.....	361	16,343	2.2
1950.....	493	18,006	2.7
1951.....	1,157	21,170	5.5
1952.....	1,800	23,995	7.5
1953.....	1,907	25,020	7.6
1954.....	1,727	24,871	6.9
1955.....	1,760	27,132	6.5
1956.....	1,802	30,585	5.9
1957.....	1,765	31,090	5.5
1958.....	1,661	32,894	5.1
1959.....	1,559	34,915	4.5
1960.....	1,546	36,254	4.3
1961.....	1,613	37,421	4.3
1962.....	1,680	40,401	4.2
1963.....	1,576	43,007	3.7

SOURCE B.F.S. *Comptes nationaux, revenus et dépenses.*

Ces chiffres sont susceptibles de minimiser la demande de biens et de services attribuable directement aux dépenses de défense puisqu'ils écartent les paiements faits par les deux ministères de la défense pour des fins autres que l'acquisition de biens ou l'obtention de services qui ne sont pas produits ni rendus dans l'immédiat, par exemple, les subventions aux municipalités ou aux gouvernements provinciaux, les paiements pour l'achat de terrains ou des bâtiments déjà élevés, les contributions aux caisses de retraite. Certains de ces transferts constituent en réalité des versements indirects à l'égard de biens et de services. L'inclusion de ces montants change à peine l'importance

des chiffres: les dépenses globales des deux ministères, selon les Comptes publics, pour l'exercice financier 1961-1962, s'élevaient à \$1,657,000,000 contre \$1,542,000,000 pour celui de 1960-1961. On peut comparer le rapport entre les dépenses de défense et le P.N.B., établi plus haut à 4 p. 100, au chiffre de 7 p. 100 au Royaume-Uni en 1960 et à celui de 9 à 10 p. 100 aux États-Unis ces dernières années. (Cf. (1), pages 191, 203).

Le taux de 4 p. 100 du Produit national brut est une indication juste de la proportion de notre production en biens et en services qui est détournée d'autres usages au profit de la défense, si on suppose qu'on pourrait conserver le même niveau de production et d'emploi sans les dépenses de défense. Il ne mesure cependant pas avec exactitude la proportion de l'ensemble de la demande qui devrait être remplacée pour conserver le même niveau de production et d'emploi si les dépenses de défense disparaissaient. Ce dernier pourcentage s'obtient en ajoutant un état estimatif de la demande de produits canadiens d'exportation qui découle des dépenses de défense à l'étranger.

Il est impossible d'évaluer avec exactitude le pourcentage de la production canadienne qui est attribuable aux dépenses de défense à l'étranger. Il faudrait comprendre non seulement les déboursés attachés aux contrats de défense accordés à des fournisseurs canadiens de même qu'aux sous-traités (et il n'existe même pas de registre complet et sûr de ces contrats et sous-traités), mais encore les matériaux canadiens contribuant d'une façon indirecte à la construction d'ouvrages de défense à l'étranger.

Un aperçu très approximatif de l'élément importation des dépenses de défense des États-Unis donné par Stevens (cf. (3) page 229-232) indique qu'en 1958 les importations faites par les États-Unis au Canada et se rattachant directement ou indirectement à la défense, étaient de 588 millions de dollars (devises des États-Unis), soit environ 570 millions de dollars canadiens, ou 1.7 p. 100 du P.N.B. canadien cette année-là. Environ les trois quarts de cette somme représentent le montant estimé par le ministère du Commerce des États-Unis comme «dépenses de défense des États-Unis à l'étranger à l'égard de biens et de services», savoir non seulement les achats de matériaux, de matériel et d'approvisionnements, mais encore les dépenses de construction, les dépenses concernant les services et les dépenses du personnel de défense américaine au Canada et des cantines. L'autre quart représente l'achat de matériaux canadiens qui servent «indirectement» aux biens de défense des États-Unis.

Même si l'évaluation de la portion «indirecte» des dépenses de défense des États-Unis au Canada est connue seulement pour 1958, la courbe des dépenses «directes» des années suivantes laisse croire que l'année 1958 représentait un sommet.

Dépenses de défense des États-Unis au Canada
en biens et en services

	millions de dollars (États-Unis)
1957	288
1958	443
1959	431
1960	379

(Étude de l'état des affaires aux États-Unis, janvier 1962, p. 14).

Il est donc raisonnable d'évaluer l'élément canadien des dépenses de défense des États-Unis à sûrement moins de 1.5 p. 100 du P.N.B. canadien.

Pour ce qui est des pays d'outre-mer, aucun aperçu même très approximatif n'est disponible. Le Rapport annuel du ministère de la Production de défense cite un certain nombre de chiffres contradictoires concernant les contrats

principaux et les sous-traités passés outre-mer et les plus grands totaux qu'on peut obtenir en additionnant ces chiffres sont de \$45,100,000 pour 1961 et de \$67,800,000 pour 1962. (Cf. (4) pages 14, 32, 52, 53).

Ces chiffres se rapportent à des contrats accordés, alors que ce que nous recherchons c'est la quantité des biens et des services utilisés, c.-à-d. les dépenses faites sur les montants autorisés par le contrat. Les chiffres des dépenses, représentant une partie de ces totaux, sont disponibles (pour les contrats principaux négociés par l'intermédiaire du gouvernement canadien) et révèlent que pour ces deux années, les dépenses étaient très en deçà des montants autorisés par les contrats. On peut donc juger que les dépenses de défense faites par les pays d'outre-mer pour acheter des fournitures de défense au Canada ne dépassent pas 45 millions de dollars et ajouter approximativement 15 millions de dollars—chiffre sans doute beaucoup trop élevé—pour représenter l'élément «indirect» des dépenses de défense des pays d'outre-mer faites au Canada. La somme totale de 60 millions de dollars représenterait environ les deux dixièmes p. 100 du P.N.B. Que le vrai chiffre soit deux fois plus élevé ou deux fois moindre que le montant estimé, il ne représenterait toujours que moins de $\frac{1}{2}$ p. 100 du P.N.B.

La demande directe et indirecte de biens et de services canadiens par des pays étrangers peut ainsi être évaluée à bien moins de 2 p. 100 du P.N.B. L'addition de la demande au pays et à l'étranger donne une évaluation d'environ 6 p. 100 du P.N.B. pour 1961, représentant la portion de la demande totale en biens et en services à l'égard des dépenses de défense. Ce chiffre est important, mais il est tout de même inférieur à la proportion du P.N.B. attribuable aux seules dépenses de défense domestique soit en Angleterre soit aux États-Unis. Notre niveau actuel est sans doute bien au-dessous de 6 p. 100.

Ces chiffres exagèrent la proportion de la production et de l'emploi consacrés à la défense, puisqu'ils comprennent les importations: importations pures et simples de matériel, dépenses faites dans les bases militaires canadiennes à l'étranger et l'élément d'importation du matériel produit au Canada. Les dépenses directes de défense en biens et en services étrangers sont évaluées par Adams (cf. (2) p. 81) à 113 millions de dollars pour l'exercice financier 1960-1961, soit 7.5 p. 100 de toutes les dépenses de défense et 0.3 p. 100 du P.N.B. L'élément indirect des importations doit s'évaluer en fondant ses calculs sur les transactions entre les industries, et j'espère en présenter plus tard un aperçu très approximatif. Il conviendrait de signaler ici toutefois que l'une des lacunes les plus graves du service canadien de la statistique (qui est d'ordinaire excellent) c'est l'absence d'un tableau des ventes entre les industries. Il y a bien un tableau des ventes entre les industries, mais il date considérablement, puisqu'il porte sur l'année 1949; la classification des industries en est insuffisamment détaillée, et la façon dont il traite les dépenses du gouvernement ne se prête pas à des travaux d'analyse. Ces imperfections influent grandement sur l'utilisation de ces tableaux non seulement pour l'étude du désarmement, mais aussi pour nombre d'autres enquêtes portant sur des questions d'intérêt public. Un tableau portant sur les transactions entre les industries pour l'année 1961 est en voie de préparation, mais on ne croit pas qu'il soit disponible avant 1966.

Faute de renseignements bien précis sur l'élément direct et indirect de l'importation, nos chiffres représentent l'évaluation la plus juste qui soit disponible de la proportion de l'ensemble de la demande qu'il faudrait remplacer, au cas où toutes ces dépenses de défense disparaîtraient, si l'on voulait empêcher par ailleurs une baisse dans l'emploi. Toute expansion «compensatoire» d'autres dépenses publiques ou privées créerait un apport tout au moins indirect d'importation, et, à moins que cet apport indirect d'importation des déboursés compensatoires ne soit très différent de celui des dépenses de défense,

un million de dollars de moins en dépenses de défense devrait être contrebalancé par un million de dollars d'autres dépenses publiques ou privées pour éviter une baisse de production. On pourrait sans doute choisir des dépenses compensatoires dont l'élément indirect d'importation serait faible. Cela équivaudrait à régler notre problème à l'intérieur en prenant à «l'extérieur» une partie des débouchés perdus à cause du désarmement. Cela serait un exemple des mesures de «mendicité» qui visent à exporter le chômage, et l'on peut sans doute croire que le gouvernement canadien désire éviter la honte attachée à une telle ligne de conduite.

Éléments des dépenses de défense

Les tableaux 2 et 3 fondés sur les comptes publics résument les dépenses de défense sous des aspects différents (au tableau 3 les postes importants sont énumérés dans quelques catégories principales, mais ce sont des postes choisis, de sorte que leur somme ne correspond pas à celle de la catégorie principale).

Près de la moitié des dépenses de défense est consacrée à la solde, aux

TABLEAU 2
DÉPENSES DE LA DÉFENSE POUR LE CANADA
Catégories essentielles et postes importants

	Exercice financier (millions de dollars)	
	1961-1962	1962-1963
<i>Ministère de la Défense nationale</i>		
Solde et allocations des militaires.....	540	545
Salaires et allocations des civils.....	190	195
Principales acquisitions de matériel.....	311	234
Avions et moteurs d'avions.....	190	128
Navires.....	40	39
Matériel électronique et de communications.....	35	28
Bombes et munitions.....	17	16
Matériaux et fournitures.....	108	115
Essence, mazout, lubrifiants destinés au matériel militaire.....	31	33
Vivres.....	22	25
Combustible pour le chauffage, la cuisine et la production d'énergie.....	16	16
Services professionnels et spéciaux, transport et communications, articles de bureau, publication, etc.....	106	111
Frais de voyages et de déplacements.....	42	40
Construction, réparation et entretien d'immeubles et de terrains.....	119	109
Réparation et entretien du matériel.....	135	131
Réparations à forfait.....	66	66
Navires.....	19	18
Matériel électronique.....	19	19
Avions.....	18	15
Fonds de retraite et autres subventions.....	65	68
Services municipaux et publics.....	19	21
Aide mutuelle et contributions à l'OTAN.....	11	25
Travaux de mise au point et Recherche industrielle.....	10	11
Autres.....	19	24
	1,633	1,589
<i>Ministère de la Production de défense</i>		
Administration et dépenses d'ordre général.....	18	19
Plan d'aide en capital.....	2	2
Plan d'aide technologique.....	4	8
	24	29
Total.....	1,657	1,618

SOURCE: Comptes publics.

allocations et aux subventions d'appoint, en faveur des forces armées et du personnel civil, alors que l'autre moitié sert à l'achat de biens et à la location de services, plus quelques transferts intergouvernementaux. Le tableau 3 révèle que près de la moitié des dépenses est consacrée aux services de l'aviation et que leur part est supérieure à celles de l'armée et de la marine mises ensemble.

TABLEAU 3
DÉPENSES DE DÉFENSE PRÉVUES AU BUDGET

	Années financières	
	1961-1962	1962-1963
	(millions de dollars)	
Services de la marine.....	272	270
Services de l'armée.....	442	443
Services de l'aviation.....	781	714
	1,496	1,426
Administration et dépenses d'ordre général—M.D.N.....	23	24
M.P.D.....	18	19
	41	43
Recherches et applications.....	40	41
Plan d'aide en capital et d'assistance technologique.....	6	10
	46	51
Aide mutuelle et OTAN.....	11	25
Compte des contributions à la caisse de retraite des forces armées	56	58
	1,650	1,604

SOURCES: *Comptes publics.*

La construction d'avions, de navires, le transport, les produits pétroliers et huilliers et le matériel électronique sont les industries qui obtiennent la part la plus importante de l'approvisionnement de défense. Les bombes, les munitions et les armes ne représentent pas une grande partie du total des dépenses.

LE PROBLÈME DE L'ENSEMBLE DE LA DEMANDE EN CAS DE DÉSARMEMENT ACCÉLÉRÉ

Parmi les projets de désarmement reconnus au niveau international, la proposition soviétique à la conférence de Genève sur le désarmement (complet et général) est celle qui offre la marche la plus rapide. D'après le plan, le désarmement général et complet devrait être atteint en cinq ans.

Le problème de l'ensemble de la demande le plus aigu que l'on puisse vraisemblablement prévoir se présenterait si la proposition sociétiquie était mise en pratique et si au moment de sa mise en œuvre, la proportion de l'ensemble de la demande créée par la défense était à peu près à son niveau actuel. La production réelle totale de l'économie canadienne s'est accrue au rythme moyen de 4 p. 100 par an, ces dernières années, (1951 à 1962, augmentation du produit national brut à prix constants). Il est probable qu'elle va continuer à s'accroître à un taux élevé, à mesure que la main-d'œuvre augmente et que le progrès technologique hausse le rendement de l'ouvrier. D'autre part, il est peu probable qu'en substance, les dépenses de défense augmentent d'une manière appréciable. Il est donc probable que le pourcentage du P.N.B. consacré à la défense va continuer à décroître.

Notre analyse se fonde sur les données de l'exercice financier 1961-1962, puisque le temps a manqué pour analyser des données plus récentes.

Les propositions sociétiques prévoient un désarmement en trois étapes, les deux premières de deux ans et la troisième d'un an. Le tableau 4 donne un aperçu des réductions qui pourraient être effectuées dans chacune des deux premières étapes. Pendant la première étape, tous les appareils capables de lancer un engin nucléaire doivent être détruits et la production doit en prendre fin (sauf une petite réserve de fusées de l'arsenal de représailles que les États-Unis et l'Union soviétique pourront conserver). Ces appareils comprennent les avions, les navires, l'artillerie et les fusées capables de lancer une charge nucléaire. Je fais la supposition extrême que cette disposition éliminerait l'acquisition, l'entretien et la réparation d'avions et de navires dans un but de défense au Canada.

Les forces armées des États-Unis et de l'Union soviétique devront se limiter à 1.9 million d'hommes pendant la première étape et celles des autres pays devront se limiter à des «niveaux convenus», et la production d'armes classiques, de véhicules de transport, etc. devra être réduite proportionnellement à la réduction des forces armées.

TABLEAU 4
PROJET HYPOTHÉTIQUE DE RÉDUCTION DES DÉPENSES
CANADIENNES DE DÉFENSE

—Désarmement accéléré—

(Fondé sur les dépenses de l'exercice financier 1961-1962)

	Étape I (2 ans)	Étape II (2 ans)
	(\$ millions)	
Solde et allocations des militaires.....	135	216
Salaires et allocations des civils ^a	23	38
Avions et navires ^b	230	—
Autre matériel essentiel.....	20	36
Matériaux et fournitures.....	26	43
Services, etc.....	26	41
Construction et réparations de bâtiments ^c	60	48
Réparation et entretien—Navires et avions ^b	37	—
—Autre matériel ^d	29	34
Aide mutuelle et OTAN.....	3	4
Ministère de la Production de défense.....	6	10
Dépenses diverses.....	13	22
Réduction totale.....	608	492

NOTA: Les réductions sont de 25 p. 100 à l'étape I et 40 p. 100 à l'étape II, sauf pour ce qui suit:

^a—1/8—1/5

^b—100 p. 100 à l'étape I

^c—50 p. 100—40 p. 100

^d—30 p. 100—35 p. 100.

Pour interpréter le sens de ces dispositions pour le Canada je suppose arbitrairement que la réduction relative des forces canadiennes serait à peu près la même que celle que la proposition russe laisse sous-entendre pour les forces américaines, soit le quart des effectifs environ, et c'est cette proportion qui est utilisée dans notre tableau 4. La construction serait soumise à une réduction encore plus forte, puisqu'il s'agit surtout de nouvelles constructions, dont on peut facilement prévoir la diminution en cas de désarmement. Une réduction plus faible proportionnellement a été imposée sur les salaires et allocations des civils pour équilibrer les frais généraux d'administration occasionnés par l'élément permanent. La proposition soviétique prévoit une réduction de 30 pour cent du stock d'armes classiques, etc., et ce facteur a été appliqué à la réparation et à l'entretien du matériel autre que les navires et avions.

La deuxième étape de la proposition soviétique prévoit la réduction des forces armées de l'Union soviétique et des États-Unis à 1 million d'hommes, ce qui représente une réduction d'à peine moins de 40 pour cent du niveau primitif (avant la première étape). Les niveaux de réduction qui seront imposés aux autres pays n'ont pas encore été acceptés et, une fois de plus, il faut deviner ce qui en résultera pour le Canada. Comme dans la première étape, la production des armes et autres pièces de matériel doit être réduite en proportion de la réduction des forces armées, tandis que le stock du matériel en question doit être réduit de nouveau de 35 pour cent du niveau primitif.

Pour deviner quelles seraient les conséquences pour le Canada, j'ai supposé que la deuxième étape prévoyait une réduction de 40 pour cent du niveau primitif, qui s'appliquerait à la fois aux forces armées et aux articles principaux de l'approvisionnement. Les salaires et allocations des civils ne sont réduits que de 20 pour cent du montant primitif, et la réduction des réparations et de l'entretien est proportionnelle à l'importance du stock.

D'après ces suppositions on peut prévoir que les dépenses militaires diminueraient d'environ 600 millions de dollars au cours de la première étape et de 500 millions de dollars au cours de la deuxième. Ces montants représentent en moyenne 0.8 pour cent du produit national brut de 1961 pour chacune des deux années de la première étape, et 0.7 pour cent pour chacune des deux années de la deuxième étape.

On ne peut évidemment prétendre traduire la réalité en citant ces chiffres puisque, en ce qui concerne le désarmement, l'avenir est fort imprévisible. On pourrait toutefois faire un grand nombre de variations dans le détail des calculs sans changer l'ordre d'importance des conclusions. Comme les calculs sont fondés sur la proposition soviétique, qui, de toutes les propositions officielles, offre le mode de désarmement le plus rapide, le rythme de réduction véritable sera vraisemblablement beaucoup plus bas. On peut donc conclure sans danger que si une entente internationale sur le désarmement était conclue, le Canada serait appelé à réduire son budget de défense, pendant les quatre premières années, dans une proportion qui serait bien inférieure à un pour cent du produit national brut par année. Cette conclusion pourrait être modifiée du tout au tout par une augmentation colossale du niveau des frais de défense par rapport au produit national brut, mais à la lumière de la présente évolution des événements, une pareille éventualité semble des plus improbables.

En poussant plus loin le raisonnement, on s'aperçoit qu'à la fin de la deuxième étape les forces armées du Canada auraient 35 pour cent de leurs présents effectifs, et les dépenses totales imputables à la défense seraient d'environ 550 millions de dollars par année, soit 1.5 pour cent du produit national brut de 1961.

La réduction finale:

Il n'est pas facile de hasarder une estimation plausible de la réduction finale de la troisième étape. Les deux propositions, soviétique et américaine, prévoient la conservation de forces armées pour maintenir la sécurité à l'intérieur, et elles prévoient toutes les deux l'établissement d'une immense organisation internationale d'inspection et la création d'une force de police des Nations Unies. On doit donc essayer de deviner dans quelle mesure le Canada peut contribuer à ces armées internationales. Adams propose un niveau résiduel de budget de la défense qui représenterait un pour cent du produit national brut, d'après ses recherches (voir (2) p. 69). Cela est peut-être un peu exagéré. Bien qu'on conteste souvent l'importance de la contribution que le Canada peut apporter aux opérations effectuées par les Nations Unies pour le maintien de la paix, les contributions effectivement apportées par le passé n'ont pas été extraordinairement grandes, comme on l'a signalé au comité (voir (5) n° 14,

pages 463-465). Quant aux services d'inspection, une évaluation soigneusement établie par Melman situe le coût d'inspection relative au désarmement entre deux et trois pour cent des dépenses annuelles pour la défense dans le monde entier (Cf. (3) page 65). Si on estime que la part du Canada représente cinq pour cent des frais de dépense, on aurait un montant inférieur à un quart pour cent du produit national brut de 1961.

Si une proportion de un pour cent peut paraître trop élevée, il n'en est pas moins difficile d'imaginer que les déboursés résiduels du Canada pour la défense, y compris les services d'inspection et de maintien de la paix ainsi que les réserves nécessaires, puissent s'élever à moins de un demi pour cent du produit national brut. Si tel était le cas, la proposition soviétique de désarmement exigerait que les déboursés pour la défense soient réduits d'exactly un pour cent du produit national brut pendant la troisième étape (ou la cinquième année).

Il est donc évident que le désarmement le plus rapide qu'on puisse espérer impliquerait probablement des réductions des frais de défense ne dépassant pas les trois quarts d'un pour cent environ du produit national brut par année pendant les quatre premières années, et ne dépassant pas un pour cent pendant la cinquième année. Bien que ces réductions soient loin d'être minimales, elles ne sont pas assez importantes pour qu'on puisse supposer qu'elles entraîneraient une dépression majeure en n'étant pas compensées; il ne semble pas particulièrement difficile de les compenser en réduisant les impôts et en augmentant les dépenses du gouvernement à des fins autres que la défense.

Évidemment, l'économie canadienne serait aussi touchée par des réductions, de la demande de biens et de services relevant des dépenses engagées pour la défense aux États-Unis et outre-mer, qui constitue approximativement deux pour cent de la demande totale. On a cependant raison de supposer que les États-Unis, la Grande-Bretagne et d'autres pays prendraient des mesures pour parer à la baisse de la demande qui résulterait du désarmement, et dans ce cas, leur demande de biens et de services canadiens diminuerait, si diminution il y a, de moins de deux pour cent. S'ils décidaient de préserver l'emploi au pays aux dépens des pays voisins en diminuant les importations, les exportations du Canada pourraient alors être réduites de plus de deux pour cent du produit national brut; cependant, dans un monde où s'effectue un désarmement général et complet, de telles politiques ne risquent pas d'être couramment adoptées.

En gros, on peut supposer que la réduction possible de la demande causée par la diminution des importations ne peut être évaluée à plus d'un quart pour cent par année, sur une période de désarmement de cinq ans. En mettant les choses au pire, une réduction de deux pour cent répartie sur cinq ans représente en moyenne deux cinquièmes pour cent par année. La réduction totale de la demande relative à la défense atteindrait, dans l'espace de cinq ans de désarmement, une moyenne annuelle dépassant un pour cent du produit national brut de 1961, mais très inférieure à un demi pour cent.

LE PROBLÈME DE L'ENSEMBLE DE LA DEMANDE EN CAS DE DÉSARMEMENT PAR ÉTAPE

La proposition d'un désarmement complet et général soumise par les États-Unis à la commission de désarmement des dix-huit nations réunies à Genève implique une méthode beaucoup plus graduelle que celle de la proposition soviétique. Elle n'est cependant pas assez précise pour nos fins. Nous avons donc réuni certains éléments de cette proposition avec d'autres éléments recueillis dans le plan de désarmement mis au point par Benoît et ses collaborateurs (Cf. (3), chap. 2, surtout tableaux 1, 2, 3) qui permet d'établir un plan de douze ans.

Le tableau 5 indique les étapes des réductions de dépenses du Canada pour la défense auxquelles nous pouvons nous attendre en nous fondant sur nos suppositions. Comme le tableau 4, il est établi d'après les dépenses de l'année financière 1961-1962. Les hypothèses principales sont les suivantes:

Première étape (3 ans):

Réduction des forces armées à 100,000 hommes, soit une réduction d'environ un cinquième (proposition américaine). Les soldes et allocations aux militaires, matériaux et fournitures, services, aide mutuelle et dépenses diverses sont réduits dans les mêmes proportions.

Réduction de 30 pour cent des stocks d'armement lourd (proposition américaine). Les dépenses de réparation et d'entretien du matériel sont réduites dans la même proportion.

TABLEAU 5
ÉTAPES HYPOTHÉTIQUES DE LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DU
CANADA POUR LA DÉFENSE

— Désarmement par étape —
(d'après les dépenses prévues pour l'exercice financier 1961-1962)

Postes	Étape I 3 ans	Étape II 3 ans	Étape IIIA 3 ans	Étape IIIB 3 ans
	(millions de dollars)			
Soldes et allocations aux militaires.....	162	323	162	
Matériel et fournitures.....				
Services.....				
Dépenses diverses.....				
Aide mutuelle et OTAN.....				
Réparation et entretien du matériel.....	40	47	24	
Approvisionnement important de matériel.....				
Salaires et allocations aux civils.....				
Ministère de la Production de défense.....				
Construction, réparation et entretien des bâtiments et terrains.....	89	18	12	
	447	553	239	116
Réduction annuelle moyenne en millions de dollars.....	149	184	96	39
Pourcentage du produit national brut de 1961.....	0.40	0.49	0.26	0.13

Réduction de 40 pour cent des achats importants de matériel. Cela est approximativement égal à la réduction proportionnée prévue par Benoît. La proposition américaine ne précise pas à quels niveaux les achats doivent être réduits. Comme les achats canadiens tendent de plus en plus à se grouper en fonctions principales, il est oiseux d'étudier les différentes fonctions séparément.

Réduction de 15 pour cent des salaires et allocations des civils du ministère de la Production de défense, en supposant que cette réduction soit inférieure à celle des soldes et allocations aux militaires; (cette supposition n'est pas partagée par le plan Benoît).

Réduction de 75 pour cent des dépenses de construction. (Benoît.)

Deuxième étape (3 ans):

Nouvelle réduction des forces armées de 50 pour cent du niveau atteint à la première étape. (Dans la proposition américaine, ce chiffre est exigé des États-Unis et de l'URSS et des «niveaux convenus» sont exigés des autres

pays). Réduction des dépenses de différentes fonctions dans la même proportion qu'à la première étape. Cela laisserait aux forces militaires des effectifs d'environ 50,000 hommes à la fin de la deuxième étape.

Réduction de 50 pour cent des stocks d'armes résiduelles de la première étape (proposition américaine). Les frais de réparation et d'entretien sont réduits en proportion.

Réduction de 50 pour cent des achats permis à la première étape. Ceci est approximativement égal à la réduction globale proportionnée prévue par Benoît.

Réduction de 40 pour cent des salaires et allocations des civils et des dépenses du ministère de la Production de défense accordés pendant la première étape.

Réduction de 60 pour cent des dépenses de construction permises pendant la première étape (Benoît).

Étape IIIA (3 ans):

Nouvelle réduction de 50 pour cent des forces militaires et des dépenses connexes permises pendant la deuxième étape. C'est le pourcentage de réduction prévu par la proposition Benoît, bien que les réductions précédentes de son plan soient inférieures à celles que proposent les États-Unis.

Nouvelle réduction de 50 pour cent des stocks d'armes et de matériel. Cela les amènerait à un niveau quelque peu inférieur à celui qui est prévu par la proposition Benoît. Réduction des frais de réparation et d'entretien en conséquence. Une part de réduction doit être effectuée par le transfert d'armes au corps de police qui doit être créé à l'usage des Nations-Unies.

Réduction de 50 pour cent des achats importants permis pendant la deuxième étape. Cette réduction est supérieure à celle qui est prévue par la proposition Benoît parce que cette dernière permet de maintenir à des niveaux relativement élevés les achats faits dans le cadre de la campagne militaire de conquête de l'espace.

Réduction de 40 pour cent des salaires et allocations des civils admis pendant la deuxième étape.

Frais de construction éliminés (Benoît).

Étape IIIB (3 ans):

La proposition américaine prévoit qu'à la fin de l'étape III l'effort de défense d'un pays devra se limiter au minimum nécessaire pour assurer l'ordre dans son territoire, à sa contribution au corps de maintien de la paix des Nations-Unies et au service d'inspection du désarmement qui doit être établi.

Il est raisonnable de supposer, comme nous l'avons fait pour calculer un désarmement accéléré, que les dépenses résiduelles de défense pourraient être de l'ordre d'un demi pour cent du produit national brut de 1961, soit environ 180 millions de dollars aux prix de 1961. Cela pourrait entretenir des forces militaires d'environ 15,000 hommes. Benoît et ses collaborateurs prévoient un niveau résiduaire relativement beaucoup plus élevé pour les États-Unis.

La différence entre la progression des réductions de dépenses indiquées au tableau 5 et celle du désarmement «accéléré» (tableau 4) n'est pas aussi grande qu'on pourrait s'y attendre, parce que suivant les propositions de désarmement progressif, le gros des réductions serait concentré dans les six premières années. D'après le plan «progressif», les réductions seraient en moyenne inférieures à un demi pour cent du produit national brut de 1961, sur une période initiale de six ans, tandis que d'après la proposition russe elles seraient en moyenne de trois quarts pour cent à un pour cent, sur une période de cinq ans. D'après le plan progressif, elles tomberaient à un quart pour cent du produit national brut de 1961 par année de la septième à la neuvième année, et à un huitième pour cent pendant les trois dernières années.

Il peut y avoir une nouvelle réduction de l'ensemble de la demande à cause du désarmement aux États-Unis et ailleurs. Dans le cadre d'une campagne de désarmement progressif plutôt qu'accélééré, il est cependant beaucoup plus vraisemblable que les mesures prises pour parer à la baisse de la demande dans les pays intéressés empêcheront toute réduction considérable de la demande de nos produits d'exportations.

Il est évident qu'avec les deux plans de désarmement la réduction de la demande qu'on peut prévoir sur une base annuelle est très inférieure à l'accroissement annuel normal de la demande qui s'est produit dans la période d'après-guerre. Le problème de l'ensemble de la demande qui résulte du désarmement devrait par conséquent être considéré comme un ralentissement de l'expansion de la demande plutôt qu'une baisse de la demande.

Bien entendu, cela ne veut pas dire qu'il n'y aurait pas de chômage s'il n'y avait pas de mesures de compensation. Le chômage persistant des six dernières années a été associé à un accroissement trop «lent» de la demande au regard de l'augmentation de la main-d'œuvre. De plus, si on ne prenait pas de mesures pour contrebalancer l'effet du désarmement sur l'ensemble de la demande, la perte d'emploi serait plus forte que nos calculs ne le laissent supposer, puisqu'il se produirait un phénomène de «multiplication». La baisse de l'ensemble de la demande ne réduirait pas seulement les dépenses occasionnées par la défense, mais aussi les dépenses personnelles des gens qui ne seraient plus employés directement ou indirectement pour la défense, et cette dernière réduction réduirait à son tour les dépenses des personnes dont le revenu et l'emploi en sont touchés, et ainsi de suite.

Mesures à prendre pour sauvegarder l'ensemble de la demande:

Pour éviter que ne se produise un pareil enchaînement, il faut établir et exécuter des mesures de compensation qui suivent le rythme des réductions des dépenses de défense. Les méthodes les plus faciles à mettre en pratique sont celles qui concernent la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations, en proportion de la réduction des dépenses. De telles réductions aideraient à promouvoir les dépenses familiales et pourraient stimuler certains dépenses commerciales consacrées à l'expansion des installations et du matériel. En outre, un programme élargi de subventions de rétablissement et d'avantages connexes pour les personnes qui seraient rayées des rôles de l'armée aurait un double avantage: stimuler la demande de biens et de services et faciliter l'adaptation des anciens membres des forces armées à de nouvelles occupations. Une telle campagne pourrait également s'appliquer aux employés civils des ministères de la Défense et aux travailleurs d'entreprises industrielles qui dépendent en grande partie des contrats donnés par la Défense, comme par exemple, l'industrie des avions. Ces programmes ont beaucoup contribué à enrayer le chômage après la Seconde Guerre mondiale.

Des discussions fréquentes sur la «crise dans l'enseignement supérieur» et «la socialisation de la médecine» montrent clairement qu'il existe une marge assez large pour l'expansion des dépenses du gouvernement dans l'intérêt public en ce qui concerne la santé et l'éducation, qui absorberaient une partie du relâchement causé par la réduction des dépenses de défense. Pour élaborer des plans dans ces domaines, la coopération fédérale-provinciale serait indispensable.

Après la Seconde Guerre mondiale, on a résolu le problème du retour à la production civile avec très peu de chômage, et, chaque fois qu'il y a eu une crise d'emploi, elle a été de très courte durée. La tâche de «reconversion» qui accompagnerait le désarmement dans les circonstances présentes est minime en comparaison. Moyennant un peu de planification, la sauvegarde de l'ensemble de la demande ne devrait pas présenter de difficultés.

LE PROBLÈME DE LA MOBILITÉ

Si les dépenses de défense sont remplacées par d'autres dépenses provenant de sources publiques ou individuelles, les hommes d'affaires et les ouvriers devront faire face à un problème de déplacement. Les maisons d'affaires seront forcées de trouver de nouveaux débouchés pour leurs produits ou de changer leur production. Certaines entreprises devront changer d'emplacement et d'autres, abandonner les affaires. Les membres des forces armées, certains fonctionnaires et certains employés de sociétés commerciales privées devront chercher un nouvel employeur dans un domaine différent. Plusieurs peuvent être forcés de changer d'emploi et d'apprendre un nouveau «métier». Ils seront souvent forcés de déménager. On peut donc classer les problèmes de déplacement suivant l'industrie, l'emploi et la région.

Ce serait probablement au gouvernement que reviendrait la tâche de veiller à ce que les changements qui s'imposent soient effectués avec un minimum de heurts et de pertes pour les personnes intéressées. Un des problèmes d'administration les plus difficiles à résoudre est de déterminer dans quelle mesure les dépenses de compensation devront être réparties pour permettre de réduire les déplacements nécessaires.

Il est évident que de graves problèmes de déplacement se sont déjà posés à la suite d'une nouvelle orientation des marchés d'approvisionnement pour la défense. Le non-renouvellement des contrats d'uranium, la mise au rancart de l'Arrow, de l'Avro, la réduction récente des campagnes de construction navale sont autant de manifestations de la tendance générale. On doit s'attendre à ce que des problèmes de ce genre continuent à se poser même si le désarmement n'a pas lieu. On a raison de supposer par exemple que la confiance toujours plus grande qu'inspirent les fusées amènera progressivement la réduction du marché militaire pour l'industrie de l'aviation.

Un gouvernement sérieusement intéressé par un désarmement possible s'efforcera d'obtenir, longtemps à l'avance, une aussi bonne idée que possible de la présentation et de la portée des problèmes de déplacement qui sont prévisibles. Cette tâche nécessite des renseignements et des moyens qui ne sont pas toujours facilement accessibles aux enquêteurs privés. La nature et l'étendue des problèmes qui seront traités dépendent non seulement de la répartition industrielle et géographique de l'effort en vue de la défense, mais aussi de la nature des mesures de compensation qui sont envisagées.

On peut faire une estimation grossière des problèmes de déplacement à venir en repérant les industries, occupations et régions où le marché de la défense représente un très fort pourcentage de production ou d'emploi. Mais même la tâche relativement simple d'évaluer la proportion du rendement ou de l'emploi dans chaque industrie, région et occupation dépasse nos moyens actuels, puisqu'elle nécessite des renseignements sûrs concernant les transactions interindustrielles, et que c'est là, comme nous l'avons signalé plus haut, une des lacunes les plus importantes de notre appareil statistique. Nous devons donc nous limiter dans le présent exposé à une analyse grossière de l'influence directe de l'effort de défense et ignorer les conséquences indirectes pour les sous-traitants et l'ensemble des fournisseurs qui reçoivent chacun une portion des dollars consacrés à la défense.

La répartition régionale de l'emploi de défense:

Trois sources de renseignements fournissent à l'auteur de cet exposé des détails sur la répartition régionale de l'effort de défense:

- a) Une répartition des employés du ministère de la Défense nationale effectuée par la Division du recensement, a été aimablement mise à ma disposition par le ministère.

- b) Une répartition des contrats de défense suivant les différentes régions, que le ministère de la Production de défense a eu la bonté de me fournir.
- c) Des détails sur la répartition régionale de la main-d'œuvre, recueillis dans le recensement de 1961.

Le recensement est la seule source qui permette de rassembler les renseignements sur la répartition des forces militaires, des employés civils du ministère de la Défense et des employés de l'industrie sans qu'il faille faire beaucoup de spéculation. C'est aussi la seule source qui fournisse le détail des industries pour les villes, petites et grandes. Par conséquent, notre analyse, dans le présent exposé, est fondée principalement sur le recensement.

Le recensement présente l'inconvénient de ne pas permettre d'isoler explicitement l'emploi industriel de défense de l'emploi industriel ordinaire. Notre analyse est donc fondée sur les industries (classées par le Bureau fédéral de la statistique) où les commandes de défense représentent une forte proportion de la production totale.

Ces industries sont les suivantes:

Industrie	Dépenses de la défense exprimées sous forme de pourcentage de la valeur des envois ^a		Main- d'œuvre totale ^b
	1960	1961	
Ministères de la Défense (y compris les forces armées).....			173.1
Avions et pièces d'avions.....	89		29.5
Construction navale et réparations.....	21		16.3
Matériel électronique (Communications).....	41		24.2
Munitions et explosifs.....	25		4.7
Instruments.....	19		12.4

^a Évaluations du ministère de la Défense nationale.

^b Recensement de 1961.

Le tableau 6 indique tous les centres constitués de dix mille habitants ou plus qui comptent au moins 200 employés dans l'une des industries énumérées ci-dessus (qu'on appellera industries «touchées par la défense»), et dans lesquels ces industries mises ensemble représentent 6 pour cent ou plus de la main-d'œuvre. Ce sont là les centres qui sont le plus susceptibles de connaître des problèmes de déplacement en cas de désarmement. Le tableau 7 nous donne les mêmes renseignements sur les villes où l'emploi touché par la défense est élevé au sens absolu du terme, c'est-à-dire celles où le chiffre de 2,000 employés est la limite de démarcation. Les villes où le problème de déplacement régional peut à la fois se présenter et avoir une grave portée sont celles qui sont indiquées dans les deux tableaux à la fois. Halifax et Victoria ressortent par le rang important qu'elles occupent dans les deux tableaux. Les cas d'Ottawa et de Québec ne sont pas aussi extrêmes. Les deux listes comptent aussi Oromocto, dont le sort futur dépend exclusivement du ministère de la Défense. Montréal serait sur les deux listes si le pourcentage choisi arbitrairement comme limite de démarcation au tableau 6 était de 5 pour cent au lieu de 6 pour cent.

Notre analyse porte donc à croire qu'il n'existe que peu d'agglomérations où le problème de déplacement régional attribuable au désarmement risque d'être grave.

Un tableau précis et à jour de l'importance locale et régionale de la défense qui pourrait être fourni par les dossiers de statistique et de comptabilité du gouvernement serait certainement plus adéquat que nos grossières estimations. Devant la nécessité de préparer un désarmement possible, on devrait accorder une importance primordiale à l'établissement d'un système qui fournirait ces renseignements.

En cas de désarmement, il se présentera des occasions où le gouvernement devra décider s'il y a lieu de prévoir des dépenses de compensation pour parer au relâchement dans une ville ou une région donnée. En vérité, de tels problèmes se sont déjà posés. Comme nous l'avons vu, les villes qui seront le plus vraisemblablement touchées par des problèmes de déplacement seront Halifax et Victoria, et dans chacune d'elles la construction navale est un facteur de première importance. Plusieurs observateurs sont d'avis que, ces dernières années, certains programmes de construction navale ont été motivés en partie par le désir de sauvegarder l'emploi dans les chantiers de construction sur une base régionale. Le récente annulation de programmes a été suivie par des intrigues de couloir menées par des chantiers de construction et des autorités locales pour obtenir des contrats, ainsi que par des propositions en vue d'obtenir la construction subventionnée d'une flotte de navires marchands.

TABLEAU 6
CITÉS ET VILLES AYANT UNE FORTE CONCENTRATION DE
DOMAINES D'EMPLOIS TOUCHÉS PAR LA DÉFENSE, 1961.

Région	Main-d'œuvre		(2) exprimé en termes de pour- centage de (1) (3)	Principales industries de défense (4)
	Total (1)	Industries liées à la défense (3)		
	(000)		%	
Oromocto (N.-B.).....	4.3	3.8	89	D.
Trenton (Ontario).....	4.8	1.5	32	D.
Halifax (N.-É.) ^a	73.0	20.0	27	D.C.A.
Victoria (C.-B.) ^a	55.4	11.0	20	D.C.
St-Jean (Québec).....	10.0	1.7	17	D.
Belleville (Ontario).....	11.6	1.7	15	M.D.
Portage-la-Prairie (Manitoba).....	4.1	0.6	15	D.
Barrie (Ontario).....	8.2	1.1	14	D.
Sorel (Québec).....	5.5	0.8	14	C.
Georgetown (Ontario).....	3.6	0.5	13	A.M.
Ottawa (Ontario) ^a	167.7	20.0	12	D.
Cobourg (Ontario).....	3.7	0.5	12	D.
Pembroke (Ontario).....	6.3	0.7	11	D.
Kingston (Ontario).....	20.9	1.8	9	D.
Fredericton (N.-B.).....	8.1	0.7	9	D.
Brockville (Ontario).....	7.2	0.6	9	M.
Brampton (Ontario).....	7.5	0.5	7	A.
Québec (Québec) ^a	126.4	7.2	6	D.C.E.

SOURCE: Bureau fédéral de la statistique, recensement de 1961, bulletins 3.2-2, 3. 4.

D = ministères de la Défense; A = avions et pièces d'avions; C = construction navale et réparations;
M = matériel de communication; E = explosifs; I = instruments scientifiques.

^a régions métropolitaines.

Des décisions sages sur des questions de ce genre doivent comprendre un certain effort en vue de tenir compte de la plus grande efficacité économique des dépenses qui ne sont pas sujettes à une contrainte régionale en regard des frais et des sacrifices impliqués par le déménagement forcé des gens et par le déclin de la population locale.

TABLEAU 7

CITÉS ET VILLES COMPTANT PLUS DE 2,000 TRAVAILLEURS
DANS LES INDUSTRIES TOUCHÉES PAR LA DÉFENSE, 1961.

Région	Main-d'œuvre		(2) exprimé en termes de pour- centage de (1) (3)	Principales industries de défense (4)
	Total (1)	Industries liées à la défense (2)		
	(000)		%	
Montréal (Québec) ^a	807.0	39.5	5	A.M.D.
Toronto (Ontario).....	789.7	21.7	3	A.I.M.D.
Halifax (N.-É.) ^a	73.0	20.0	27	D.C.A.
Ottawa (Ontario) ^a	167.7	20.0	12	D.
Victoria (C.-B.) ^a	55.4	11.0	20	D.C.
Québec (Québec) ^a	126.4	7.2	6	D.C.E.
Winnipeg (Manitoba) ^a	194.3	7.0	4	D.A.
Vancouver (C.-B.) ^a	294.8	5.7	2	D.C.M.
Edmonton (Alb.) ^a	131.6	5.2	4	D.A.
Calgary (Alb.) ^a	109.3	5.0	5	D.
London (Ontario) ^a	73.8	4.0	5	D.M.
Oromocto (N.-B.).....	4.3	3.8	89	D.

NOTA ET SOURCES: voir tableau 6.

Dans cet ordre d'idées, il convient de noter qu'une bonne part d'emploi dans chaque ville dessert le marché *local* en fait de biens et de services, de sorte que, si le désarmement entraîne une perte démographique, la perte d'emploi dans les industries qui répondent aux besoins locaux s'ajoutera à la perte d'emploi lié à la défense. L'ampleur de cette «répercussion» peut être évaluée d'après les renseignements que fournit le recensement de 1961. Le graphique I montre le rapport entre l'emploi «local» et «de base» dans les villes et cités de 10,000 habitants et plus¹. Les grandes villes et les régions métropolitaines présentent très peu de variations autour d'un rapport constant, tandis que les petites villes présentent des déviations considérables du rapport moyen. Le graphique I porte à croire que le rapport moyen correspond de près à un poste dans l'emploi «local» pour chaque membre de la main-d'œuvre qui travaille dans l'industrie «de base». La meilleure évaluation du rapport moyen² est la suivante: pour une réduction de un pour cent de la main-d'œuvre des industries «de base», y compris la défense, il se produirait dans les industries «locales» un baisse de 0.98 pour cent. Pour chaque emploi perdu et non remplacé sur le plan «local», à la suite du désarmement, il y aurait approximativement en moyenne une perte additionnelle d'un emploi dans l'industrie «locale». Dans des petites villes, il est possible que le rapport diffère de cette moyenne, aussi pour préparer le désarmement, des études particulières détaillées devraient être faites dans le cas de ces petites villes où des problèmes risquent de se poser.

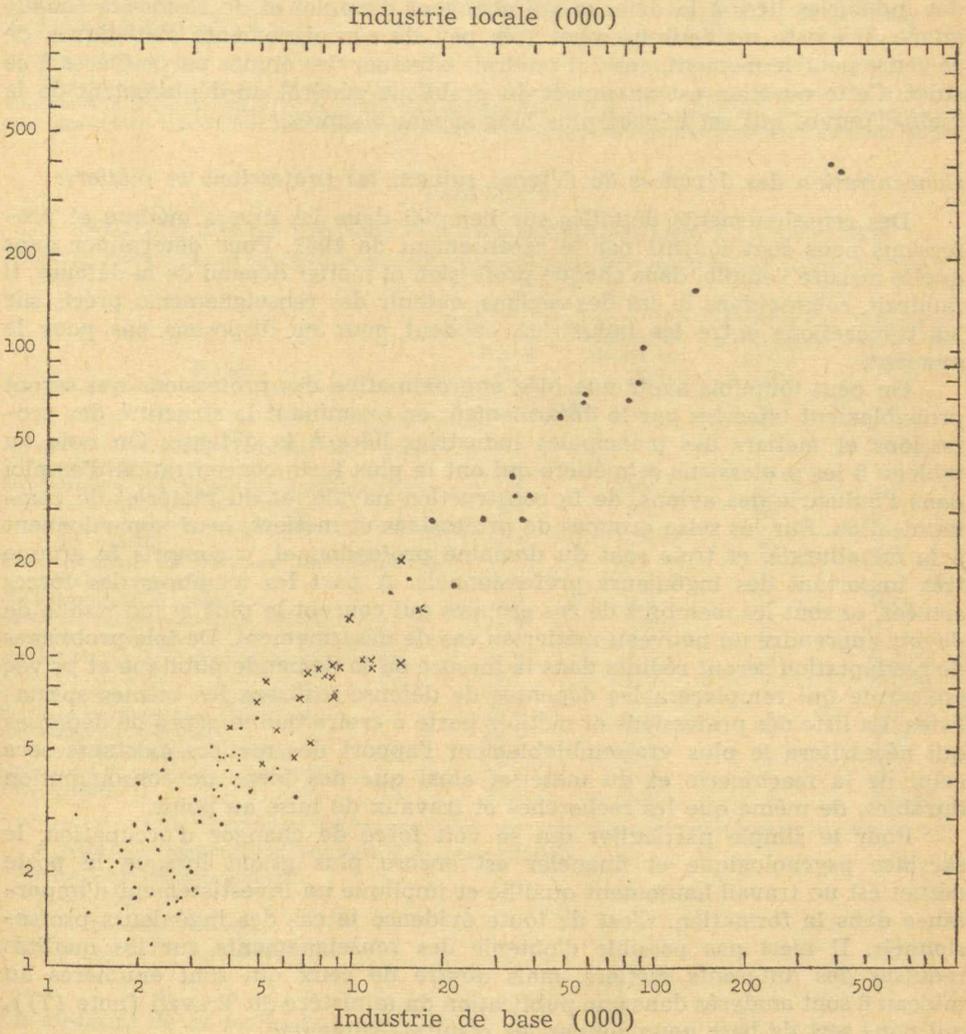
¹Aux fins de la présente enquête, nous avons désigné par l'emploi «local» les industries et groupes ci-après, suivant le classement du recensement: laiteries, boulangeries, installations d'eaux gazeuses, ateliers de rabotage, de portes et châssis, imprimerie et édition, construction, transport urbain, taxis, téléphone, bureau de poste, services publics, commerce de détail, institutions d'épargne et de crédit, assurance, immeubles, écoles, services de santé et de bien-être, institutions religieuses, services de loisirs, services personnels, services divers, administration locale.

Les industries «de base» sont celles qui ne dépendent pas du marché local. Cette terminologie a été empruntée aux géographes.

²Fondée sur l'analyse régressive des logarithmes de l'emploi «local» et «de base».

GRAPHIQUE I

Main-d'œuvre dans les industries «de base» et «locales».
Villes, cités et régions métropolitaines de 10,000 habitants et plus.



(échelles logarithmiques)

source: Bureau fédéral de la statistique,
recensement de 1961.

(on trouvera les définitions dans le texte)

On devrait aussi tenir compte des dépenses et des privations qui seront imposées aux personnes forcées de déménager dans une autre ville pour y trouver du travail, en déterminant si les dépenses compensatoires doivent être prévues pour protéger les villes touchées par le désarmement. Jusqu'à un certain point, des sacrifices de cette nature seront relativement peu nombreux parce qu'il existe déjà une migration normale des familles entre les villes et les régions. En étudiant les effets possibles du désarmement dans une ville donnée, il serait donc important de savoir quelle est la proportion de personnes employées par des industries liées à la défense qui changent d'emploi et de résidence chaque année. Il existe malheureusement très peu de renseignements statistiques de ce genre pour le moment, aussi il faudrait effectuer des études particulières à ce sujet. Cette question est un aspect du problème général du déplacement de la main-d'œuvre qui est exposé plus longuement ci-après.

Concentration des dépenses de défense suivant les professions et métiers:

Des renseignements détaillés sur l'emploi dans les divers métiers et professions nous sont fournis par le recensement de 1961. Pour déterminer dans quelle mesure l'emploi dans chaque profession et métier dépend de la défense, il faudrait, comme dans le cas des régions, obtenir des renseignements précis sur les transactions entre les industries, ce dont nous ne disposons pas pour le moment.

On peut toutefois avoir une idée approximative des professions qui seront probablement touchées par le désarmement en examinant la structure des professions et métiers des principales industries liées à la défense. On note au tableau 8 les professions et métiers qui ont la plus forte concentration d'emploi dans l'industrie des avions, de la construction navale, et du matériel de communication. Sur les seize groupes de professions et métiers, neuf appartiennent à la métallurgie, et trois sont du domaine professionnel, y compris le groupe très important des ingénieurs professionnels. A part les membres des forces armées, ce sont les membres de ces groupes qui courent le plus grand risque de devoir apprendre un nouveau métier en cas de désarmement. De tels problèmes de réadaptation seront réduits dans la mesure où la demande publique et privée croissante qui remplacera les dépenses de défense utilisera les mêmes spécialistes. La liste des professions et métiers porte à croire que le genre de dépenses qui nécessitera le plus vraisemblablement l'apport des métiers existants sera celui de la machinerie et du matériel ainsi que des biens de consommation durables, de même que les recherches et travaux de mise au point.

Pour le simple particulier qui se voit forcé de changer d'occupation, le sacrifice psychologique et financier est encore plus grand lorsque le poste désuet est un travail hautement qualifié et implique un investissement d'importance dans la formation. C'est de toute évidence le cas des ingénieurs professionnels. Il n'est pas possible d'obtenir des renseignements sur les qualités requises des différents métiers, mais quatre de ceux qui sont énumérés au tableau 8 sont analysés dans une publication du ministère du Travail (note (7)), qui nous sert de base pour donner les résultats suivants:

POURCENTAGE DES PERSONNES DONT LE MÉTIER EXIGE UNE FORMATION SPÉCIALE

Métier	Lieu de formation		
	au Canada	à l'étranger	les deux
Outilleurs-matriceurs.....	88%	91%	86%
Tôliers.....	56	90	64
Dessinateurs seniors.....	99	100	99
Techniciens en électronique.....	97	98	97

DURÉE MOYENNE DE LA FORMATION (EN ANNÉES)
(Métiers nécessitant une formation spéciale)

Métier	Lieu de formation		
	au Canada	à l'étranger	les deux
Outils-matriciers.....	4 ou plus	4 ou plus	4 ou plus
Tôliers.....	moins de 1	4 ou plus	2 à 4
Dessinateurs seniors.....	4 ou plus	4 ou plus	4 ou plus
Techniciens en électronique.....	2 à 4	2 à 4	2 à 4

Ces constatations sont le résultat d'une étude d'échantillonnage comprenant des entrevues. Deux des emplois indiqués comprennent en moyenne plus de deux ans de formation spéciale et deux en comprennent au moins quatre. Il serait fort utile d'avoir des renseignements correspondants sur les autres classes d'emploi.

TABLEAU 8
MÉTIER AYANT UN FORT VOLUME D'EMPLOIS LIÉS A LA DÉFENSE

Métier	Main-d'œuvre		(2) exprimé en termes de pourcentage de (1) (3)	Principales industries de défense (4)
	Totale (1)	Industrie de défense (2)		
	(000)		%	
Ajusteurs et monteurs matériel électrique et électronique.....	8.4	4.9	59	M.
Mécaniciens et techniciens en réparation, avions.	6.8	2.9	43	A.
Riveurs et chauffeurs de rivets.....	1.4	0.5	36	A.C.
Inspecteurs, examinateurs vérificateurs de pièces, n.d.a.—Métal.....	14.6	3.1	21	A.M.
Chaudronniers, clicheurs et travailleurs en métal de charpente.....	8.5	1.7	20	C.
Modeleurs (sauf le papier).....	2.0	0.3	17	A.C.
Ajusteurs et monteurs n.d.a.—Métal.....	17.6	2.8	16	A.
Outils-matriciers.....	10.6	1.2	11	A.M.
Machinistes et opérateurs de machines-outils....	34.6	3.2	9	A.C.M.
Tôliers.....	17.1	1.4	8	A.C.M.
Techniciens sciences et en génie n.d.a.....	39.8	3.4	8	M.A.
Soudeurs et coupeurs au Chalumeau.....	38.7	3.0	8	A.C.M.
Ingénieurs professionnels.....	43.1	3.0	7	A.M.
Polisseurs et brunisseurs—Métal.....	2.8	0.2	7	A.
Opérateurs de machines à métaux n.d.a.....	28.2	1.8	6	A.C.
Dessinateurs.....	20.6	1.3	6	A.C.M.

* Avion, construction navale et matériel de communication.

n.d.a.—non désignés ailleurs

A = avions

C = construction navale

M = matériel de communication

La mobilité de la main-d'œuvre:

Les difficultés d'ajustement concomitantes au désarmement seront d'autant moindres que la main-d'œuvre consentira plus facilement à se déplacer. Ce qui importe surtout en l'occurrence c'est la capacité de se déplacer vers une autre industrie, une autre occupation ou un autre domicile et non pas de passer d'un employeur à un autre dans la même industrie et la même occupation. Malheureusement, les «taux de déplacements» que la statistique offre en abondance ont rapport avec ces derniers déplacements. Ils sont donc inutiles à nos fins.

Les renseignements que nous possédons concernant les déplacements volontaires et leurs causes sont très insuffisants et il faudrait en connaître bien davantage, pour pouvoir minimiser les problèmes reliés au désarmement. Il y a

cependant des conclusions pertinentes qui découlent des documents dont nous disposons dans le moment.

En règle générale, on croit que les déplacements volontaires sont nombreux quand il y a peu de chômage et que l'ensemble de la demande est élevé. Une étude faite par Greenway et Wheatley (cf. (6), p. 1) confirme cette hypothèse relative à l'économie canadienne des années cinquante. L'analyse est fondée sur un échantillon des renouvellements annuels des livrets d'assurance-chômage; elle mesure la mobilité selon le pourcentage des renouvellements qui marquent un changement d'industrie, de région ou d'occupation d'une année à l'autre. On ne mesure que la mobilité de ceux qui ont un emploi aux époques successives de renouvellement, ce qui représente ainsi un indice assez juste de la mobilité volontaire. Les taux sont très élevés et tombent, à mesure que le chômage augmente, de 54 p. 100 en 1957, à 41 p. 100 en 1959 (cf. (6), p. 5).

Un peu moins de la moitié de ces changements d'emploi entraînent un changement d'industrie. Ainsi, de ceux qui avaient un emploi aux époques successives de renouvellement, un nombre variant entre un quart et un cinquième était passé à l'emploi d'une nouvelle industrie au cours de l'année. Ces pourcentages élevés indiquent que, si les déplacements dans les industries liées à la défense ne sont pas excessivement rare, d'importantes réductions annuelles de la production pourraient avoir lieu sans que les mises à pied ne soient beaucoup plus nombreuses que les déplacements normaux, pourvu qu'on arrête l'embauche de débutants dans ces industries. Bien sûr, sans une étude poussée de la matière, il est impossible d'arriver à des conclusions définitives.

Les déplacements d'un emploi à l'autre étaient beaucoup plus nombreux que les déplacements d'une région à une autre. La proportion des renouvellements indiquant un changement à la fois d'emploi et d'industrie tomba de 16 p. 100 en 1957, à 10 p. 100 en 1959, alors que la proportion de renouvellements comprenant un changement d'industrie et de région («secteur de succursale») passa de 6 p. 100 en 1957 à 4 p. 100 en 1959 (calculé d'après le document (6), p. 5). Le niveau *relativement* peu élevé de mobilité régionale laisse à croire qu'en général les gens sont plus facilement amenés à changer d'emploi que de domicile. Cette conclusion milite en faveur de la ligne de conduite tendant à créer des positions et à refaire la formation des travailleurs au niveau local, mais elle ne peut remplacer le calcul plus positif des profits et des coûts.

La mobilité et la position du gouvernement:

Le problème de la mobilité créé par le désarmement ne différera pas essentiellement de ceux dont on s'occupe beaucoup dans le moment. D'aucuns croient que «l'automatisation» est en train de transformer rapidement les techniques du travail et qu'une grande partie du chômage actuel est attribuable au fait que les travailleurs ne possèdent pas les techniques voulues, et partant, ne peuvent aller prendre les emplois disponibles, quand leurs anciens emplois tombent en désuétude, à cause des changements de la technologie. Malgré qu'il se trouve peu d'économistes pour croire que la plus grande partie du chômage actuel s'explique de cette façon, tous s'accordent à dire qu'il est très souhaitable que la main-d'œuvre puisse passer facilement d'un emploi, d'une industrie et d'une région à l'autre. On peut donc se demander si le désarmement amène des aspects nouveaux et particuliers à la discussion de la mobilité: y a-t-il des dispositions qui seraient souhaitables en cas de désarmement, mais qui ne sont pas à conseiller si l'on ne désarme pas?

Une différence significative qui sépare les problèmes de mobilité attribuables au désarmement de ceux qui sont causés par l'automatisation, c'est que le désarmement dépend d'une décision que peut ou ne peut pas prendre le gouvernement fédéral. Par voie de conséquence, les problèmes de mobilité seront au nombre des considérations politiques qui influenceront sur le désarmement. Une deuxième conséquence se discerne déjà, c'est qu'en cas de désarmement, il y

aura des pressions politiques en faveur de dépenses compensatoires de nature à réduire le problème de la mobilité. Une troisième conséquence a trait à la question controversée de savoir à quel point le gouvernement fédéral doit promouvoir la mobilité de la main-d'œuvre et alléger le fardeau que représente pour les employés, en frais et en sacrifices, l'état imparfait de mobilité. Quant au désarmement, tous seront sans doute d'accord qu'il incombe au gouvernement fédéral de prendre une large part de la responsabilité.

La suite de cette étude se fondera sur l'opinion que le gouvernement fédéral devrait assumer les frais de toute mesure destinée à régler le problème de la mobilité, mais que la tâche d'organisation et d'exécution devrait être partagée par les gouvernements provinciaux et municipaux, les employeurs et la main-d'œuvre.

La question de la mobilité sera moins épineuse, si le désarmement s'accomplit plus graduellement. Il est cependant improbable que le projet de désarmement en douze ans dont nous avons tracé les grandes lignes soit assez gradué pour permettre que tous les changements s'accomplissent grâce aux déplacements volontaires, à la retraite et à la réorientation de la masse des débutants. Certains travailleurs des industries de défense et certains membres des forces armées seront contraints par le désarmement à chercher de l'emploi dans de nouveaux domaines et en d'autres régions. L'une des mesures les plus efficaces que le gouvernement fédéral pourra prendre pour faciliter ces déplacements sera de maintenir l'ensemble de la demande en biens et en services à un niveau élevé. L'expérience acquise après la Seconde Guerre mondiale ou durant la période de reconversion de l'après-guerre et les conclusions précitées de la statistique sur la mobilité le confirment. Qu'on résolve le problème de l'ensemble de la demande et la question des déplacements sera réduite au minimum.

Après la sauvegarde de l'ensemble de la demande, une condition très importante est la planification anticipée que doivent faire les maisons d'affaires et les régions qui seront touchées par le désarmement. Les genres de marchandises non reliées à la défense, dont la fabrication pourrait utiliser la main-d'œuvre et la machinerie liées dans le moment à des entreprises de défense, devraient faire l'objet d'une révision continue et on devrait étudier et améliorer les marchés qui leur conviennent. Cette tâche demande une connaissance intime que seules les compagnies et les autorités locales en question sauraient avoir et ne peut donc pas être laissée au gouvernement fédéral. Le ministère de la Production de défense encourage aujourd'hui les maisons de commerce à faire des recherches et des travaux de mise au point qui leur permettent de rivaliser avec succès pour l'obtention des contrats de défense du Canada et des États-Unis. Des encouragements du même genre devraient être donnés à la recherche de contreparties civiles aux travaux de la défense, si l'on veut être prêt pour le désarmement.

Une telle planification réduira la nécessité d'effectuer des déplacements de main-d'œuvre entre maisons de commerce et entre régions. Comme nous l'avons déjà signalé, ces déplacements pourraient encore être minimisés en transportant les dépenses que le gouvernement fait dans les régions où il n'y a pas de travaux de défense, aux industries et aux maisons de commerce affectées par une réduction de la demande de défense. La construction de navires et d'avions est toute désignée pour profiter de ce traitement. Il s'exerce toujours de fortes pressions politiques tendant à utiliser les deniers publics afin de subventionner des industries désuètes et l'on peut en trouver des exemples antérieurs dans la ligne de conduite du gouvernement fédéral concernant l'exploitation de mines d'or, l'agriculture et les pêcheries.

Eu égard aux frais et aux sacrifices que ces déplacements de main-d'œuvre et de capitaux entre industries et régions comportent, un certain réajustement des dépenses publiques en conformité avec la disposition actuelle des ressources est très justifiable. Il faudrait cependant un organisme régional qui serait en mesure de prendre des décisions fondées sur une étude complète

des solutions alternatives et sur un examen attentif des coûts et des profits. Nombre de ces facteurs sont impondérables et ne peuvent être déterminés avec exactitude, mais une politique prudente exige qu'on les étudie méthodiquement afin que les décisions ne soient pas des réactions non coordonnées, causées par des pressions et des problèmes particuliers.

La plupart de ceux qui seront forcés de changer d'emploi et peut-être de localité, en cas de désarmement, seront des membres des forces armées et des fonctionnaires du ministère de la Défense nationale. Une désaffectation très rapide du personnel sortant des forces armées après la dernière guerre a été grandement facilitée grâce à l'établissement des gratifications pour service de guerre, de crédits de rétablissement et de diverses allocations aux anciens combattants. Des allocations analogues accordées aux civils employés par les ministères de défense aideraient grandement les problèmes de déplacement causés par le désarmement.

La mobilité des employés de l'industrie privée est aujourd'hui accrue, grâce à divers organismes fédéraux et provinciaux, y compris l'assurance-chômage et le Service national de placement, les campagnes de formation technique et professionnelle et le Service consultatif de la main-d'œuvre inauguré récemment. Ce dernier service prévoit des encouragements financiers aux employeurs et aux syndicats qui s'occuperont de planification et de recherches, dans les cas où une réduction des chances d'emploi est prévisible. Toutes ces mesures contribueront à aplanir les difficultés du désarmement, mais on peut prétendre qu'elles n'ont pas la portée que nécessite seulement le problème de mobilité que nous affrontons maintenant. Il ne semble pas qu'on ait prévu un moyen d'affranchir les employés mis à pied des frais encourus par un déplacement vers une nouvelle région et d'aider ces employés et leurs familles pendant leur nouvelle formation.

Recherches et application:

Au Canada comme dans d'autres pays, un très fort pourcentage de recherches scientifiques et d'applications est supporté par les fonds de défense. Cela ne s'applique pas seulement aux travaux du Conseil de recherches pour la défense et d'autres organismes du gouvernement, mais aussi aux recherches faites par l'entreprise privée ou par les institutions à but non lucratif. Il est très peu probable qu'en cas de désarmement intensif, l'expansion des recherches financées par l'industrie privée compenserait la réduction des recherches financées par les ministères de la défense. Le désarmement exigera donc que la politique du gouvernement soit révisée en ce qui concerne le financement et l'organisation de recherches scientifiques en vue d'applications pacifiques.

Conclusion:

Les problèmes économiques inhérents au désarmement devraient être beaucoup moins graves que ceux qui ont été résolus avec succès à la fin de la guerre. Des mesures bien connues, dont les ouvrages récents sur l'économie ont traité en profondeur, peuvent les maintenir à un niveau minimum. Toutefois, notre incapacité à maintenir élevé le niveau d'emploi de 1957 à 1963 met en relief les restrictions que le milieu politique et constitutionnel impose à la mise en œuvre des principes économiques.

OUVRAGES DE RÉFÉRENCE

- (1) Nation Unies, *Conséquences économiques et sociales du désarmement, commentaires de certains gouvernements et communiqués d'organisations Internationales*, New York, 1962.
- (2) Institut international pour la paix, *Aspects économiques du désarmement*, Vienne, 1963.
Contient: «Effets économiques du désarmement, l'exemple du Canada», de E. G. Adams,
«Effets économiques du désarmement: recherches et applications», de C. Freeman, et autres articles.
- (3) *Le désarmement et l'économie*, (édité par E. Benoît et K. F. Boulding à New York, en 1963)
Contient: «Équilibre des paiements d'ajustement» de R. W. Stevens,
«Le coût de l'inspection du désarmement», de S. Melman,
et autres articles.
- (4) *Rapport du ministère de la Production de défense pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 1962*, Ottawa, 1963.
- (5) *Procès-verbaux des séances et témoignages*, Comité spécial sur la défense, Chambre des communes du Canada, Ottawa, 1963.
- (6) Conférence sur les statistiques de l'Association canadienne des sciences politiques, 1961. *Études* (sous presse).
Contient: «Aspects régionaux de la mobilité de la main-d'œuvre au Canada, de 1956 à 1959», de H. F. Greenway et G. W. Wheatley.
- (7) *L'acquisition d'habiletés techniques*, ministère du Travail du Canada, avril 1960.

DÉSARMEMENT ET CONTRÔLE DES ARMEMENTS

PAR: M. HEDLEY BULL

Chargé de cours en relations internationales
à l'Université de London (Ontario)

TABLE DES MATIÈRES

- I. Principes fondamentaux
- II. Domaines de controverse
- III. Désarmement général et complet
- IV. Mesures régionales et partielles
- V. Contrôle des armements et aspect changeant de la politique internationale

I—PRINCIPES FONDAMENTAUX

On peut définir le *désarmement* la réduction ou l'abolition de l'armement ou des forces armées. Ce désarmement peut être:

- a) unilatéral ou multilatéral. Cela veut dire que les mesures peuvent être prises indépendamment des initiatives des autres nations ou dépendre de celles-ci;
- b) étendu ou partiel. Autrement dit, le désarmement peut impliquer des réductions dans toutes les catégories d'armement et de forces armées; il peut encore ne concerner que certaines catégories;
- c) général ou régional. Le désarmement peut impliquer toutes les nations importantes au point de vue militaire; ou bien peut être limité aux nations d'une région particulière;
- d) rigoureux ou modéré. Les effets de réduction et de suppression entraînés par le désarmement peuvent affaiblir sérieusement les nations dans leur potentiel militaire ou même les rendre militairement impuissantes, comme dans les projets pour le «désarmement total», ou (ce qui revient au même), «le désarmement général et complet», ou bien encore le projet peut n'altérer que faiblement leur puissance militaire. On notera que le désarmement «général et complet» dans le sens mentionné ci-dessus, n'est pas nécessairement rigoureux: on peut concevoir que toutes les nations qui ont une importance militaire puissent prendre des mesures de désarmement qui les affaibliraient dans toutes les catégories de leurs armements et de leurs forces armées, mais qui ne les affaibliraient pas beaucoup en elles-mêmes. «Un désarmement général et étendu», par suite, n'est pas synonyme d'«un désarmement général et complet» confusion entretenue par l'emploi des initiales G.C.D.

On peut définir «le contrôle des armements» une contrainte exercée sur la politique d'armement, qu'il s'agisse de la quantité d'armements et de forces armées que possède une nation ou de leur caractère, leur déploiement ou leur usage. Dans son sens le plus large, le contrôle des armements embrasse toutes ces espèces de contraintes dans la politique militaire qui sont acceptées ou

pourraient l'être par des nations qui sont en conflit mais désirent rester dans de justes limites. Les ententes quant au contrôle des armements ne sont applicables que dans des situations de conflit international; ce n'est que lorsqu'il y a tension ou hostilité, comme il y en a aujourd'hui entre l'URSS et l'Alliance occidentale, que les dangers existent, dangers auxquels le contrôle des armements s'occupe de remédier. D'un autre côté, on présuppose également, lorsqu'on médite sur cette question, que dans les situations de conflit où l'on aura recours au contrôle des armements, les parties souhaiteront sincèrement observer les limitations acceptées, que l'URSS et les puissances occidentales, bien que désireuses de mettre en valeur leur potentiel militaire dans un conflit éventuel, reconnaîtront en même temps leur intérêt commun à éviter la guerre et à la maintenir dans certaines limites dans le cas de son déclenchement.

Dans le sens qu'on donne aux termes dans ce texte, le rapport qu'il y a entre désarmement et contrôle des armements est que ce dernier renferme le premier. Toutefois, le contrôle des armements comprend également un grand nombre d'autres restrictions dans le domaine de la politique militaire en plus de celles qui concernent le désarmement:

(a) En plus des accords internationaux qui imposent le désarmement, il comprend les accords qui n'exigent pas de réductions ou de suppression d'armes mais restrictions d'autres sortes. Ils peuvent réduire, par exemple, les essais d'explosions comme dans le traité pour l'interdiction partielle d'essais nucléaires; le déploiement d'armes dans certaines régions, comme dans les propositions de zones régionales dénucléarisées; l'accroissement futur des armements comme dans les propositions visant à supprimer la production d'explosifs nucléaires ou de missiles; les ressources consacrées aux armements, comme dans les propositions pour la limitation des budgets défensifs; ou encore l'emploi des armes en temps de guerre, comme dans le protocole de Genève de 1935 interdisant l'emploi de gaz toxiques.

(b) Outre les accords contenus dans les traités internationaux, le contrôle du désarmement comporte des accords officieux et tacites, tendant à des restrictions dans le domaine militaire. L'exemple le plus frappant d'une entente de ce genre fut l'accord officieux suivant lequel les participants renonçaient aux essais nucléaires durant le déroulement des négociations au sujet du traité visant à les interdire. Cet accord fut respecté par les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'URSS de 1958 à 1961. Plusieurs autres domaines de la politique militaire des grandes puissances font parfois l'objet d'accords tacites: On dit des États-Unis et de l'URSS, par exemple, qu'ils ne permettent pas à leurs dépenses militaires d'excéder un certain niveau; on dit qu'ils limitent leurs ressources aux domaines où se manifeste un certain déséquilibre dans la course aux armements tels que les engins anti-missiles et la défense civile, et qu'ils respectent l'inviolabilité de leurs sphères d'influence les plus vitales, sachant très bien de part et d'autre que si un des deux passait outre à l'interdiction en question, l'autre serait obligé de suivre le mouvement et la concurrence prendrait un nouveau tournant qui serait dangereux pour les deux parties. Il est difficile d'établir si les exemples ci-dessus mentionnés sont vraiment des accords tacites ou non. Prenons le cas de restrictions mutuellement respectées dans le domaine des dépenses militaires; aucune des parties présentement ne fait allusion en public à une entente quelconque avec l'adversaire, ni même au danger de le provoquer à hausser la concurrence à un niveau inacceptable; il ne peut donc être prouvé de façon positive qu'une telle entente existe. Mieux

encore, les restrictions affichées des deux côtés peuvent s'expliquer assez bien par les pressions nationales qui s'exercent dans chaque pays pour freiner la course aux armements. D'un autre côté, le champ des accords tacites est sans aucun doute très important. Les relations militaires des grandes puissances, pour la plupart, ne sont pas réglées par des accords officiels; et pour autant que des ententes existent tendant à réduire le risque de la guerre et à le limiter si elle se déclenche, celles-ci sont surtout d'ordre tacite ou officieux. L'acuité de la réaction des États-Unis, apprenant en septembre 1962 que l'URSS établissait des missiles stratégiques à Cuba, était peut-être due à l'impression qu'une entente tacite avait été enfreinte.

(c) En plus des accords internationaux, officiels ou tacites, le principe du contrôle des armements embrasse la réduction unilatérale. Il y a certaines initiatives dans le domaine de la politique militaire que chaque partie peut prendre sans attendre l'accord de l'autre, mais qui néanmoins contribuent aux intérêts qui leur sont communs. Les exemples les plus voyants se trouvent dans les mesures prises par les États-Unis afin de réduire le danger de guerre en cas d'un accident technique ou d'une négligence de leur part à assurer un contrôle approprié de leurs propres forces et armes. Dans plusieurs autres domaines, on peut dire en ce sens de la politique militaire américaine actuelle qu'elle réalise un contrôle unilatéral des armements. Ainsi, la mise en place par les États-Unis de forces de représailles nucléaires d'un caractère invulnérable, a pour but, entre autres, de créer un terrain de rencontre avec l'Union soviétique. En effet, pour servir efficacement de représailles, les armes qui doivent être lancées sur avertissement d'une attaque imminente, doivent l'être instantanément. En les remplaçant par des armements qui peuvent survivre à toute attaque, celui à qui incombe la responsabilité sur le plan politique n'est plus obligé d'arrêter hâtivement sa décision au risque de commettre une erreur. L'implantation par les États-Unis d'imposantes forces conventionnelles en Europe occidentale a pour but, entre autres fins, de réduire le danger, dans cette partie du monde, d'une guerre nucléaire. Celle-ci pourrait naître en effet de l'amplification d'un conflit régional de type classique qui n'aurait même pas été voulu par l'un ou l'autre adversaire. En outre, la résistance offerte par les États-Unis à la possession de forces nucléaires par d'autres nations dans le cadre de l'OTAN, leur plaidoyer en faveur d'une force nucléaire intégrée dans le cadre d'une alliance ont officiellement pour but, entre autres fins, de rechercher une communauté d'intérêts avec l'Union soviétique, d'arrêter la dispersion d'armes nucléaires dans des pays non-nucléaires en général et dans l'Allemagne de l'Ouest en particulier. C'est une des difficultés d'application du contrôle unilatéral des armements que des initiatives telles que celles dont on vient de parler, bien que dirigées partiellement vers le contrôle des armements, ont aussi d'autres fins possibles. Ainsi les États-Unis, en améliorant leurs dispositifs de commande et de contrôle, en rendant leurs forces de représailles invulnérables, en s'équipant en Europe avec de puissantes forces conventionnelles et en s'opposant à la dispersion des armes nucléaires dans le cadre de l'OTAN, se placent également dans une meilleure position pour promouvoir des intérêts qui se révèlent leur appartenir en propre et n'intéressent pas l'U.R.S.S. L'ambiguïté d'objet et d'intention qui entoure toute mesure de politique militaire démontre combien il est difficile de faire reconnaître à l'adversaire que les mesures prises dans le monde occidental visent à servir des intérêts communs, même lorsque c'est le cas.

II—DOMAINES DE CONTROVERSE

Le désarmement et le contrôle des armements sont l'objet, sur le plan théorique, d'un nombre important de controverses, qu'il est utile de passer en revue avant de procéder à l'étude des problèmes actuels. Il ne sera pas question de tenter de résoudre ces controverses, ni même simplement de les approfondir. Notre intention est plutôt de signaler quelques uns des principaux problèmes dans chacun des domaines de controverse et de présenter les arguments qu'on utilise de chaque côté. Ces problèmes sont: l'opportunité du désarmement et du contrôle des armements, considérés en leur principe; leur possibilité pratique d'application à l'heure actuelle; et la méthode la plus appropriée pour les mettre en avant; doit-on les envisager de façon directe ou indirecte, unilatérale ou multilatérale, étendue ou partielle, rigoureuse ou modérée?

L'opportunité du désarmement et du contrôle des armements

Le désarmement et le contrôle des armements visent à accroître la sécurité internationale; c'est-à-dire que leur promoteurs se préoccupent de rendre la guerre moins probable et, si elle se déclenche, moins effrayante. Cet objectif en lui-même n'est pas contesté parmi les hommes de bonne volonté; mais on peut se demander légitimement si oui ou non le désarmement et le contrôle des armements sont les meilleurs moyens d'atteindre ce but. La théorie du désarmement, en particulier, selon laquelle la sécurité internationale est mieux assurée par l'abolition des forces militaires ou leur réduction au plus bas niveau possible est en désaccord avec deux autres doctrines sur la sécurité internationale qui sont largement appuyées à l'heure actuelle. L'une est l'équilibre des forces, ou, si l'on veut l'équilibre de la terreur: cette doctrine affirme que la sécurité internationale est mieux assurée par l'équilibre des forces militaires entre les puissances importantes, que par la tentative de les abolir ou de les réduire à leur niveau le plus bas. L'autre concept est celui d'un gouvernement mondial ou d'une police mondiale: la sécurité serait le mieux encouragée, non pas en éliminant les forces militaires, mais en en privant les États souverains et en les concentrant dans les mains d'une direction centrale.

D'après ceux qui préconisent l'équilibre de la puissance militaire, le désarmement représente une manière inadéquate d'aborder le problème de la sécurité internationale, et ceci pour deux raisons. En premier lieu, on soutient que le désarmement, dans le sens d'une abolition totale de toutes les forces militaires, est un objectif impossible à atteindre; alors que l'on peut concevoir la réduction des armements et des forces armées des nations, quant à leur nombre et à leur modernisation, il n'est pas possible d'en venir à un monde dans lequel des nations qui n'ont aucune disposition pour la violence ne pourraient faire la guerre même si elles le voulaient. En second lieu, on affirme que la meilleure façon d'agir sur les forces militaires qui existent inévitablement dans le monde est de ne pas les réduire au maximum en quantité et qualité, parce que ces forces existantes sont, en effet, un foyer de sécurité plutôt que d'insécurité parmi les nations, tant que l'une d'elles n'aura pu se placer dans une position prépondérante. Selon ce raisonnement, en particulier, les armes nucléaires préserveraient efficacement la paix; l'équilibre nucléaire qui existe entre l'Alliance occidentale et l'Union soviétique aurait pour effet permanent de condamner les adversaires à l'immobilité comme de les mettre à l'abri de décisions ne tendant à rien moins qu'à les confondre complètement. En conclusion, selon la doctrine de l'équilibre des forces, le désarmement, en annihilant les formes et les niveaux de puissance militaire sur lesquels, selon l'opinion courante, repose la paix du monde depuis la dernière guerre, mettrait en échec ses propres fins. Toujours selon cette doctrine, on sert mieux la sécurité internationale soit en adoptant une attitude de laissez-faire en abandonnant tout contrôle dans la conviction que

la course aux armements maintiendra par elle-même l'impasse permanente et, par suite, la paix; soit en poursuivant des mesures de contrôle qui tendront non pas tant à abolir ou à réduire les forces militaires qu'à les équilibrer, ce qui s'applique particulièrement à l'«impasse» nucléaire. Les partisans de ce second terme de l'alternative ont été amenés à distinguer dans la course aux armements les facteurs qui menacent de miner les fondements de l'impasse nucléaire (par exemple, la capacité de plus en plus grande de paralyser les forces de représailles ennemies dès une première attaque; l'organisation anti-nucléaire par les mesures de protection civiles ou militaires, comme le programme d'engins anti-missiles), de les distinguer, dis-je, des facteurs de raffermissement ou d'augmentation de l'immobilisation nucléaire (par exemple, l'élaboration de forces de représailles invulnérables). Les tenants de cette théorie sont d'avis que le contrôle des armements devrait empêcher les tendances «dé-stabilisantes», tout en tolérant et même encourageant les tendances «stabilisantes».

Le point de départ de plusieurs partisans d'un gouvernement mondial ou d'une police mondiale est également que le désarmement dans le sens d'une élimination complète de la force militaire est inaccessible; et que l'objectif de réduire les armements à leurs niveaux quantitatifs et qualitatifs les plus bas, tout en les laissant dans les mains des États souverains, est un but insatisfaisant. Pour ces théoriciens, par contre, la solution du problème de la sécurité internationale se trouve non pas dans l'équilibre des forces militaires entre les nations mais dans l'enlèvement de leurs forces militaires hors de leur contrôle et leur mise à la disposition d'une autorité centrale. Un désarmement rigoureux et étendu mené en l'absence d'une autorité centrale puissante—tel que l'envisage le projet soviétique actuellement à l'étude pour le désarmement général et complet—se révélerait, selon ces théoriciens, impossible à diriger: parce que l'on doit s'attendre à ce que les nations n'observent les termes du traité de désarmement que s'il existe une autorité supérieure qui découragerait les délinquants possibles et qui traiterait comme il convient ceux qui violeraient le traité. De plus, bien en dehors de la mise en vigueur des accords au sujet du désarmement, un plan tel que celui de l'Union soviétique aurait pour effet une absence d'autorité conduisant à une anarchie générale. Selon ces théoriciens, la sécurité dans la société des nations comme dans les nations elles-mêmes rend nécessaire de faire du recours à la violence un monopole légal pour la communauté et les moyens de ce recours devraient être concentrés dans les mains de ses organismes centraux.

Les partisans du désarmement pur et simple peuvent toujours riposter à ces deux prises de position. Pour s'opposer aux partisans de l'équilibre des forces, on peut rétorquer que dans notre ère nucléaire, la sécurité promise par un tel système ne répond pas aux exigences de la survivance de la civilisation si l'on regarde l'avenir. Dans le passé, on a pu dire du maintien d'un équilibre des forces qu'il a été un élément d'ordre dans les relations internationales, et qu'il a contribué à éviter certaines guerres; mais cet équilibre a par ailleurs conservé une situation dans laquelle une guerre aurait pu éclater, et s'est en effet déclenchée quelquefois; et la question est de savoir si, dans le contexte de la technique militaire moderne, un système de ce genre peut convenir en permanence. Quant à ceux qui s'opposent aux partisans de la police mondiale, et qui appuient le désarmement général, ils peuvent soutenir que là où les armes modernes ne sont pas supprimées mais simplement mises à la disposition d'une autorité centrale, le danger d'utiliser les armes sous l'effet de la colère existe toujours.

Les partisans du désarmement peuvent, certes, maintenir qu'il y a certains dangers menaçant la sécurité internationale auxquels les mesures de réduction actuelles d'abolition des armements et des forces armées paraissent être l'unique

remède. L'existence de vastes établissements militaires, insistent-ils, par elle-même constitue une cause de tension internationale et de conflit, qui pourrait diminuer si les armements et les forces armées, ou les ressources qui leur sont consacrées, étaient supprimées en partie, par suite d'ententes internationales. Mieux encore, on peut soutenir que certaines espèces d'armements, de par leur nature même, rendent la guerre plus probable et, si elle se déclenche, plus terrifiante: le missile, qui accroît la vitesse de la guerre; les explosifs nucléaires qui augmentent sa puissance destructrice. Une abolition de cette catégorie d'armements pourrait en elle-même amener une amélioration dans la sécurité contre les attaques de guerre, même si une telle abolition peut être annulée par un réarmement subséquent et si ses effets ne sont que temporaires.

Nous n'avons pas l'intention ici de résoudre les controverses qui opposent l'idée de sécurité par le désarmement de celle de sécurité par l'équilibre des forces d'une part, et de celle de la sécurité par la concentration des forces, d'autre part. On peut observer toutefois que les États-Unis et l'Union soviétique, bien que ces deux États embrassent tous deux l'idée de paix grâce au désarmement comme objectif principal de leurs négociations ont fait quelques progrès en s'éloignant quelque peu du désarmement pur et simple sans égard aux deux autres considérations. Dans le cas du principe de la sécurité obtenue par l'équilibre des forces, les deux nations le reconnaissent lorsque, dans leur déclaration conjointe des principes approuvés au sujet des Négociations, sur le désarmement du 20 septembre 1961, elles déclarèrent que: «Toute mesure de désarmement général et complet devra être équilibrée de manière qu'à aucun stade d'exécution de l'accord un État ou un groupe d'États puisse profiter d'un avantage militaire et que la sécurité soit assurée également pour tous.» Ce principe fut encore reconnu lorsqu'en 1962 l'Union soviétique modifia sa proposition de destruction de tous les engins véhiculant la force nucléaire dans la phase n° 1 du programme de désarmement afin de leur permettre de conserver un nombre limité de missiles intercontinentaux de même qu'aux États-Unis, jusqu'à la fin de la phase n° 2. En agissant ainsi, l'Union soviétique entérinait la doctrine, émise aux États-Unis, des «mesures transitoires de prévention», c'est-à-dire le concept de préservation de l'équilibre nucléaire apportant une certaine sécurité durant la procédure de désarmement. En ce qui concerne la doctrine de la sécurité obtenue par la concentration de la puissance militaire, les États-Unis seuls ont cherché à en tenir compte dans leurs projets de désarmement général et complet: l'idée d'une force de sauvegarde de la paix, dont la puissance militaire serait accrue à mesure que celle des États souverains serait diminuée, quelque vague et ambiguë qu'elle soit, suggère que les États-Unis s'acheminent à tâtons vers l'objectif d'un gouvernement mondial.

Les possibilités pratiques de désarmement et de contrôle des armements

Tout désirables que soient le désarmement et le contrôle des armements, on ne pourra y parvenir sans que les grandes puissances les reconnaissent comme tels et en poursuivent sérieusement la réalisation. Toute puissance importante est officiellement en leur faveur; même la France et la Chine, qui, seules parmi les puissances importantes, ont refusé de signer les traités sur l'interdiction partielle des essais nucléaires, font des contre-propositions personnelles au sujet du contrôle des armements. Toutefois cela ne signifie pas que toute nation qui prend part aux négociations s'engage dans une poursuite sérieuse de ce contrôle. Ces négociations sont susceptibles en effet d'être interprétées de trois façons différentes. D'abord, on peut y voir une manœuvre stratégique, une tentative, de la part d'une nation, d'améliorer relativement son potentiel militaire en acceptant des propositions qui portent

en fait atteinte aux intérêts opposés, ce qui revient à tromper l'adversaire. Ainsi, on a souligné que les propositions permanentes de l'Union soviétique prévoient l'abolition de bases militaires à l'étranger lors de la première phase d'un désarmement général et complet, proposition qui affaiblirait les États-Unis et leurs alliés beaucoup plus qu'elle n'affecterait l'Union soviétique. Les États-Unis, on l'a remarqué, attachent beaucoup d'importance à une inspection adéquate du territoire de l'Union soviétique; cette exigence montre bien que, dans le domaine des renseignements militaires, les États-Unis ont plus à gagner que l'Union soviétique d'un abaissement des barrières qui s'opposent au passage des renseignements. Et on a noté que la proposition que la France appuie le plus concerne l'abolition des véhicules porteurs d'engins nucléaires; puisque la France à l'heure actuelle n'est pas équipée en engins porteurs, à l'encontre des trois autres puissances nucléaires, cette proposition changerait la répartition des forces en faveur de la France. Chaque nation recherche sérieusement un accord, mais uniquement un accord qui lui conférerait un avantage unilatéral, c'est-à-dire un accord qui aurait peu de chances d'être accepté par les autres nations, à moins qu'elles ne se méprennent sur leurs véritables intérêts stratégiques.

Deuxièmement, on voit dans les négociations au sujet du contrôle des armements un exercice de propagande ou de «relations extrérieures». Dans cette optique, chaque participant est soucieux de faire montre de sa meilleure volonté de désarmer, tout en intercalant dans ses propositions une échappatoire, de façon à les rendre inacceptables par l'autre partie. Si cette manière d'envisager des négociations était correcte, une entente sérieuse ne serait jamais possible; si l'une des parties met l'autre au défi d'accepter ses propositions, elle reculera dans la confusion et modifiera ses positions, comme l'ont fait les États-Unis lorsqu'apparemment l'Union soviétique accepta le projet anglo-français en mai 1955.

Troisièmement, on peut voir dans les négociations au sujet du contrôle des armements ce qu'elles ont la prétention d'être: une suite de négociations diplomatiques ou de marchandages, ainsi que la recherche de méthodes ou de techniques appropriées, pour découvrir les intérêts communs des parties dans les réductions militaires, et la meilleure façon de promouvoir ces intérêts.

Evidemment, ce n'est que lorsque les négociations se rapprochent de cette troisième interprétation, alors que les parties sont engagées dans la recherche véritable d'un terrain commun d'entente, qu'on remplit les conditions les plus favorables à la conclusion d'accords. Avons-nous rempli ces conditions à l'heure actuelle? Sans aucun doute, dans certains domaines du contrôle des armements, les grandes puissances essaient sérieusement d'en venir à un accord. Certes, il existe déjà un bon nombre d'accords mineurs. On l'a d'ailleurs signalé, la course aux armements est atténuée par une série d'accords officieux. Et dans le champ des accords officiels, il y a le traité de l'Antarctique de 1959, l'accord dit «Hot lines agreement» en 1963, et l'accord sur l'interdiction partielle des essais nucléaires dans la même année. Cependant, il demeure matière à controverse de savoir si les grandes puissances recherchent sérieusement un accord pour le désarmement général et complet.

On peut avancer que l'Union soviétique fait montre d'une telle hostilité, d'une telle suspicion à l'égard du monde non-communiste dans toute sa conduite à l'extérieur des salles de conférence qu'il est difficile de prédire sérieusement qu'un jour l'agneau socialiste se couchera auprès du loup capitaliste. Mais en dehors de la méfiance qu'elle témoigne à l'égard des intentions occidentales vis-à-vis du monde communiste, l'Union soviétique s'appuie sur sa force armée pour le maintien de sa position actuelle dans l'Europe de l'Est, et pour la propagation de la doctrine communiste. L'impression que, dans les négociations sur un désarmement général et complet, l'objectif soviétique est avant tout d'aligner des victoires de propagande au détriment des puissances occidentales,

est accrue par le caractère passablement désinvolte des propositions de l'URSS et par le peu d'indices rencontrés d'une tentative sérieuse d'affronter les problèmes soulevés.

Pour ce qui est des États-Unis, particulièrement durant ces dernières années, les projets qui ont été présentés pour un désarmement général et complet reflètent au contraire assez clairement une étude approfondie du sujet. Sans parler des responsables des négociations, on peut remarquer que plusieurs personnes, aux États-Unis, seraient prêtes à accepter un désarmement complet, s'il était assorti de garanties de sécurité adéquates. Comme dans le cas de l'Union soviétique, toutefois, l'attitude des États-Unis en dehors des salles de conférence ne semble pas refléter véritablement l'espoir que des mesures de désarmement rigoureuses sont susceptibles d'aboutir; la politique de défense et la politique économique sont menées tout comme si les effectifs militaires des États-Unis étaient une chose fixée à demeure, d'une façon plus ou moins permanente, faisant partie de la vie nationale; les préoccupations premières des dirigeants et des hommes politiques des États-Unis semblent se référer à un avenir complètement différent de celui qu'on envisage dans les projets de désarmement général et complet.

Ceux qui soutiennent que les négociations pour un désarmement général et complet sont principalement une manœuvre stratégique ou un exercice de «relations extérieures» de part et d'autre en concluent quelquefois que les puissances occidentales devraient cesser de prendre part à des pourparlers de ce genre, et restreindre les négociations aux autres contrôles des armements, surtout là où les deux parties croient vraiment en retirer intérêt. Cependant un argument contraire se présente: même si le désarmement général et complet apparaît politiquement impraticable à l'heure actuelle, on doit persister dans les négociations, car elles sont en elles-mêmes un moyen de le rendre plus praticable. Si les grandes puissances à l'heure actuelle n'ont qu'un engagement de principe, impliquant des recherches et des tentatives, envers l'idée d'un désarmement général et complet, continuer les pourparlers peut aider à raffermir cet engagement, à mobiliser dans les différents pays concernés les forces qui militent en faveur de changements radicaux à la situation présente. Cette persévérance peut également contribuer à l'élaboration d'une doctrine commune, à savoir de quelle façon on pourrait mener à bien un désarmement général et complet, et résoudre les problèmes nouveaux et variés qui surgiraient au cours de sa réalisation. Dans les déclarations actuelles des grandes puissances, on peut découvrir peut-être un élément de déception, sans oublier la désillusion, quant aux difficultés véritables du problème: un manque d'honnêteté totale de la part des gouvernements, soit envers eux-mêmes, soit envers leurs publics respectifs, quant au caractère utopique des projets sur lesquels la publicité concentre ses feux. D'un autre côté, la distinction qui existe entre illusion et réalité est souvent très subtile; l'illusion devient réalité, si un nombre suffisant de personnes y croient; de la sorte, les raisons incitant à poursuivre les pourparlers tout comme si le désarmement général et complet était praticable restent puissantes, même si du point de vue statique on pourrait penser le contraire.

Solution directe ou indirecte

Étant donné que le désarmement et le contrôle des armements sont désirables du point de vue de la sécurité internationale, et que dans certaines formes au moins, ils sont tenus par les grandes puissances comme politiquement praticables, la question est de savoir de quelle façon ce programme peut être réalisé.

Les nations ne sont pas enfermées dans des conflits politiques, disent certains, parce qu'elles sont armées, mais au contraire, elles sont armées parce

qu'elles se trouvent politiquement divisées; pendant qu'elles restent ainsi divisées, on ne peut s'attendre à ce qu'elles acceptent des restrictions à leurs politiques militaires, alors que, une fois disparues leurs divisions politiques, le désarmement s'ensuivrait plus ou moins automatiquement. Ceux qui préconisent cette manière de voir considèrent que la solution directe, c'est à dire la poursuite de discussions au sujet du désarmement et du contrôle des armements lui-même, est vouée à l'échec; au lieu d'agir ainsi, on devrait orienter ses efforts sur la solution indirecte, en tentant de mettre fin aux différends politiques qui causent la course aux armements. La meilleure voie pour résoudre le problème du désarmement, dans cette optique, passe par la solution de la question allemande, du statut de Berlin et d'autres problèmes politiques.

Les partisans de la méthode directe, d'autre part, partent du point de vue que les armements, tout en étant le résultat de tensions internationales, portent en eux-mêmes la cause de tensions futures; c'est la puissance militaire qui est disponible chez les nations modernes qui cause la peur et la méfiance entre elles, et non pas simplement le conflit de leurs ambitions. Le désarmement, de ce point de vue, ne peut se réaliser que si les grandes nations font face au problème même du désarmement; de plus, une fois ce problème résolu, les tensions politiques sont susceptibles de s'apaiser. Ainsi que le soutiennent ceux qui préconisent la méthode indirecte, les États-Unis et l'Union soviétique sont obligés de regimber devant des restrictions à leur politique militaire, pour ne pas parler du projet qui leur ferait abandonner leur armement d'un seul coup, tout le temps qu'ils seront enfermés dans une série de conflits politiques. D'un autre côté, on peut dire en faveur de la méthode directe, que c'est précisément à cause des graves différends politiques qui opposent ces nations que la recherche d'un contrôle des armements est nécessaire et de mise. Là où le niveau de tension politique entre nations est faible et lorsque celles-ci ne font pas de préparatifs militaires l'une contre l'autre, comme c'est le cas dans les relations qui existent à l'heure actuelle entre les États-Unis, la Grande-Bretagne et le Canada, des dispositions de contrôle des armements ne peuvent servir à rien. Mieux encore, si les négociations de désarmement et de contrôle des armements entre les puissances de l'alliance occidentale et le bloc soviétique devraient être remises à plus tard, c'est-à-dire au moment où les différends politiques qui les séparent auraient été réglés, cela reviendrait à vivre constamment sous la menace de la course aux armements, sans faire quoi que ce soit pour la diminuer. Certes, si l'on part du principe que le conflit politique est la situation normale en matière de relations internationales, une telle manière d'aborder le désarmement et le contrôle des armements suggère que ce sont des entreprises pour un autre monde, non pas pour le nôtre. Le véritable objet du contrôle des armements, on peut le dire c'est d'identifier les restrictions militaires qui sont compatibles avec les intérêts bien compris des deux parties, même pendant la persistance de leurs conflits politiques.

Méthode unilatérale vs. méthode multilatérale

En admettant que, malgré les tensions politiques qui persistent dans le monde, une tentative directe pour hâter le désarmement et le contrôle des armements puisse être de quelque utilité, il faudra encore résoudre l'important conflit d'opinions entre les adeptes de la méthode unilatérale et ceux de la méthode multilatérale.

La méthode multilatérale est basée sur le fait qu'une nation pratiquera plus facilement la modération dans sa politique militaire, si elle peut obtenir des autres nations l'assurance qu'elles en feront autant. Par conséquent, les grandes puissances consentiront plus facilement au désarmement si elles peuvent en arriver à une entente qui les engagera toutes à un désarmement simultané. Une entente de ce genre faciliterait le désarmement individuel des nations en

stipulant non seulement que toutes les nations devront désarmer, mais qu'elles seront tenues de le faire de façon à maintenir l'actuelle répartition de la puissance militaire dans le monde, afin de permettre aux parties de vérifier mutuellement leur fidélité à leurs engagements et d'avoir recours à un système de sanctions, s'il arrivait que ces engagements ne fussent pas respectés. Au moins en ce qui concerne les mesures rigoureuses de désarmement, tous les gouvernements préfèrent évidemment la méthode multilatérale.

La méthode multilatérale de contrôle de la fabrication des armes embrasse plusieurs points de vue différents, qui ont en commun la conviction que certains États peuvent hâter le contrôle de la fabrication des armes sans attendre le consentement des autres États, en même temps qu'un certain pessimisme quant à l'issue des négociations multilatérales, ou une certaine impatience devant la lenteur avec laquelle ces négociations avancent. L'une des formes de l'unilatéralisme est l'idée du désarmement unilatéral, représentée par le point de vue qui inspire la campagne en faveur du désarmement nucléaire en Angleterre et selon lequel ce pays devrait renoncer sans condition aux armes nucléaires. Une seconde forme de l'unilatéralisme est l'opinion que professent certains écrivains des États-Unis suivant laquelle leur pays, sans aller jusqu'à un désarmement rigoureux et sans condition, devrait prendre des mesures limitées pour «abaisser sa garde», avec l'espoir de provoquer une réaction semblable de la part de l'Union soviétique, et transformer ainsi le cercle vicieux de la course aux armements en un vertueux cercle de confiance mutuelle croissante. Cette variante de la méthode unilatérale est en un sens multilatérale; à la négociation d'ententes officielles par des discussions, elle substitue la négociation d'ententes tacites par des actes concrets. Une troisième forme d'action unilatérale est celle qui constitue déjà un élément important de la philosophie militaire des États-Unis et dont nous avons parlé plus haut, c'est-à-dire l'adoption de certaines mesures, comme par exemple de réduire le danger qu'une guerre survienne à la suite d'un accident technique ou d'un défaut de maîtrise et de contrôle, et cela non seulement avec l'espoir de provoquer de la part de l'Union soviétique une réaction utile, mais avec la conviction que ces mesures elles-mêmes sont conformes à l'intérêt des deux parties, que l'Union soviétique s'en rende compte ou non.

Nous n'avons pas ici l'intention d'étudier davantage ces questions en termes généraux, mais nous tenons à souligner qu'il n'y a pas nécessairement conflit entre la méthode multilatérale et la méthode unilatérale, et que les trois formes de cette dernière que nous avons mentionnées peuvent raisonnablement être adoptées dans certaines circonstances.

Solution complète vs. solution partielle

Autre sujet de controverse: si l'on peut hâter le contrôle de la fabrication des armes en essayant d'en arriver à des ententes internationales, ces ententes devraient-elles être générales et complètes, ou seulement locales et partielles?

Les partisans d'ententes générales sur les armements, ententes générales au sens qu'elles imposeraient des restrictions à toutes les puissances militaires importantes, et complètes au sens qu'elles limiteraient toutes les catégories d'armements et de forces armées, prennent pour point de départ l'idée que l'arène où se livre la concurrence militaire internationale a un caractère général et très étendu. Ils veulent dire que vu l'augmentation de la mobilité stratégique des effectifs terrestres, maritimes et aériens, des pays géographiquement éloignés les uns des autres peuvent se faire la guerre, et le niveau auquel n'importe quel pays fixe sa puissance militaire dépend de celui de tous les autres pays du réseau international. Bien qu'il y ait parfois concurrence militaire locale, comme par exemple entre l'OTAN et le pacte de Varsovie en

Europe, entre Israël et les États Arabes, ou entre l'Inde, le Pakistan et la Chine, ce ne sont pas là des cas isolés. Ensemble, ils font partie d'une concurrence militaire *générale*. En même temps, les cas de concurrence militaire comme celle qui existe entre les pays de l'Alliance occidentale et l'Union soviétique embrassent un grand nombre de forces armées: force terrestre, force maritime et force aérienne, force nucléaire et force non-nucléaire, nombre de soldats et genres d'équipement, et ainsi de suite. Le niveau auquel les États-Unis fixent, par exemple, le nombre de fusées balistiques intercontinentales (ICBM) dont ils disposent, dépend non seulement du nombre d'ICBM qu'ils croient que l'Union soviétique possède, mais de tous les armements et forces armées des Soviets. En ce sens, la concurrence militaire entre les deux États est *très étendue*.

Selon les partisans d'une entente générale et complète sur les armements, aucun traité dont l'effet est simplement local (comme par exemple la création d'une zone non-nucléaire en Europe), ou simplement partiel comme par exemple un traité qui défend les essais nucléaires ne saurait arrêter la course aux armements. Il met simplement fin à l'un des aspects de cette course, qu'il oriente dans d'autres directions. Ainsi, on pourrait s'attendre qu'un traité défendant l'usage des armes nucléaires seulement dans une certaine partie de l'Europe conduise à une concurrence croissante dans le déploiement de ces armes en dehors de l'Europe. Ou, pour citer un autre exemple, on pourrait s'attendre que la signature d'un traité défendant les essais nucléaires intensifie la concurrence quant aux systèmes de livraison des armes nucléaires, ou à la fabrication d'armes nucléaires qu'on n'a pas besoin d'essayer, ou aux recherches pour découvrir de nouvelles armes chimiques et biologiques. Voilà une théorie que l'histoire passée des ententes sur les armements confirme jusqu'à un certain point. Ainsi, la clause du *Washington Naval Treaty* qui limitait le nombre des cuirassés et des porte-avions a augmenté la concurrence par rapport aux croiseurs. La conclusion que suggère cette doctrine, c'est qu'aucune entente ne saurait arrêter la course aux armements, à moins d'embrasser tous les pays impliqués et tous les genres d'armements.

La logique de cet argument est impeccable. Néanmoins, en faveur des ententes partielles et locales sur les armements, on peut en présenter deux autres. D'abord, on peut dire qu'il ne saurait y avoir d'entente réellement générale et complète sur les armements; les projets de traités auxquels on applique ces qualificatifs sont en réalité des traités partiels; par conséquent, les objections que l'on élève contre les traités partiels, bien qu'elles soient fondées, s'appliquent également aux traités soi-disant généraux et complets. La raison de ce fait, c'est qu'il n'y a pas de ligne de démarcation claire et absolue entre ce qui constitue «des armements et des forces armées» et ce qui n'en constitue pas. Plus on spécifie de choses dans un traité qui concerne les effectifs militaires, plus celles qu'on n'a pas spécifiées prennent d'importance. Ainsi, si l'on défend les armes nucléaires, les armes chimiques et biologiques deviennent plus importantes; si l'on défend également ces armes, les armes «classiques» deviennent un facteur plus décisif. Défend-on les armes classiques? Alors, c'est l'habileté à adapter les ressources civiles telles que l'aviation commerciale, les industries chimiques et nucléaires, etc. à des fins militaires qui devient l'élément décisif dans la concurrence militaire internationale. Par conséquent, on peut dire qu'on ne saurait donner au filet une envergure suffisante pour emprisonner dans ses mailles tous les éléments possibles de la puissance militaire, et que toutes les méthodes de contrôle de la fabrication des armements restent des méthodes partielles.

Deuxièmement, on peut dire en faveur des ententes partielles que le contrôle de la fabrication des armes peut servir à d'autres fins utiles qu'à emprisonner, pour ainsi dire, la course aux armements dans une camisole de force.

La disparition des armes de telle ou telle partie du monde, ou la fin de la course aux armements dans un domaine particulier comme, par exemple, les explosions d'essai d'armes nucléaires ou la militarisation de l'espace, peut contribuer par elle-même à la sécurité internationale, même si elle n'empêche pas la continuation de la course aux armements dans d'autres parties du monde et par rapport à d'autres genres d'armes.

Méthode rigoureuse vs. méthode modérée

Que les ententes vraiment générales et complètes soient possibles ou non, un autre conflit d'opinions persiste quant à la question: «Le contrôle des armements devrait-il avoir pour objectif des changements radicaux dans la situation actuelle, ou seulement des changements modérés?» Dans le monde occidental, telle est la question qui fait l'objet du plus important conflit d'opinions entre les spécialistes du contrôle des armements. D'une part, certains de ces spécialistes sont d'avis que toute la valeur du contrôle de la fabrication des armes réside dans la perspective que ce contrôle conduise à une entente sur un désarmement général et complet, ou sur une autre solution très semblable. Ils espèrent qu'on prendra un jour une seule et unique mesure extraordinaire, qui produira des changements considérables en un temps relativement court; quant aux mesures modérées, comme par exemple un traité pour limiter les essais nucléaires, ils les considèrent comme utiles non pas tant en elles-mêmes que pour la perspective qu'elles semblent offrir d'une grande transformation que l'on entreprendra peut-être d'effectuer dans un avenir plus ou moins prochain. D'autre part, certains spécialistes des questions de désarmement sont convaincus qu'au moins dans notre monde actuel, un désarmement général et complet est un objectif impossible à atteindre et qui ne sert qu'à détourner l'attention des mesures modérées et vraiment à la portée des politiciens. De l'avis de ces spécialistes, on devrait, pour juger de la valeur des ententes partielles, se baser non sur les ententes plus complètes auxquelles peuvent conduire ces dernières, mais sur leurs avantages intrinsèques.

L'attitude des partisans des mesures radicales est basée sur l'idée que le système actuel de relations internationales conduira tôt ou tard à un désastre, même si des mesures modérées peuvent conjurer ce désastre pendant encore quelques années; que le temps passe et qu'il faudrait faire tous les efforts possibles pour changer le système pendant qu'il en est encore temps, si peu de chance qu'aient ces efforts d'être couronnés de succès.

Les partisans de la méthode modérée soutiennent que, malgré les avantages d'un changement radical dans le système international, on ne saurait effectuer ces changements d'un seul coup. Ils croient qu'à l'heure actuelle, dans n'importe quelle méthode de contrôle de la fabrication des armes, il faut tenir compte du fait que tous les pays du monde sont décidés à conserver des effectifs militaires substantiels. Le problème du contrôle des armements tel que le comprennent ces spécialistes est d'assurer un maximum de sécurité internationale dans notre monde tel qu'il est, tout en espérant que les mesures prises auront finalement pour effet cumulatif des changements graduels mais essentiels. Ils considèrent qu'à l'heure actuelle, insister pour obtenir un désarmement général et complet, c'est se détourner inutilement de l'affaire principale qu'il faut régler, c'est-à-dire de l'identification et de l'adoption des mesures de contrôle des armements qui sont compatibles avec les intérêts présents de tous les pays en cause.

Pour défendre la méthode radicale, on dit parfois: «Que cette méthode soit applicable ou non, il est impossible d'en adopter une autre, car c'est la seule que l'opinion publique acceptera». Ce motif n'est pas le seul qui pousse actuellement les gouvernements occidentaux à adopter officiellement la méthode radicale; mais certainement, l'une des principales raisons de leur attitude est leur conviction qu'il est difficile de paraître s'opposer au désarmement radical.

Les partisans de la méthode modérée répondent qu'en ce qui concerne le contrôle des armements, les gouvernements ont le devoir d'éduquer l'opinion publique sur la situation actuelle, plutôt que de suivre aveuglément cette opinion s'ils croient qu'elle fait fausse route. Ils font également remarquer que dans les pays occidentaux, l'opinion publique est devenue plus éclairée sur le contrôle des armements, et se laisse moins facilement impressionner par de simples slogans; enfin, ils ajoutent que l'heure est peut-être venue pour les gouvernements occidentaux d'apporter plus de franchise dans la présentation de leur politique au public.

III—DÉSARMEMENT GÉNÉRAL ET COMPLET

Les positions actuelles respectives des États-Uni et de l'Union soviétique sur la question du désarmement général et complet sont définies dans le projet soviétique révisé de traité sur le désarmement général et complet soumis à un contrôle international rigoureux, projet daté du 24 septembre 1962, et dans le *United States' Outline of Basic Provisions of a Treaty on General and Complete Disarmament in a Peaceful World*, du 18 avril 1962. Nous tenterons ici d'exposer brièvement les ressemblances et les différences entre ces propositions, et d'offrir quelques commentaires sur certains des principaux problèmes qu'elles créent.

Points d'entente

Les ressemblances officielles entre les deux projets sont nombreuses et témoignent de l'attention que les deux parties ont accordée au moins à la lettre du *Joint Statement by the United States and the U.S.S.R. of Agreed Principles for Disarmament Negotiations*, du 20 septembre 1961 (Déclaration McCloy-Zorin). On peut résumer ces principes comme suit:

1. Le but des négociations est le désarmement général et complet des États, accompagné de l'établissement de méthodes sûres pour régler les différends de façon pacifique, et de mesures efficaces pour sauvegarder la paix.

2. Les États conserveront néanmoins les armements et les effectifs non nucléaires indispensables à leur sécurité intérieure, et fourniront et entretiendront le nombre convenu de soldats pour constituer l'Armée de la paix des Nations unies.

3. A cette fin, le programme comprendra l'abolition des forces armées, des établissements militaires et de la production militaire et leur adaptation à des usages pacifiques, la suppression de toutes les réserves d'armes nucléaires chimiques et bactériologiques et d'autres agents de destruction massive, l'élimination de tous les moyens par lesquels on pourrait livrer des armes de ce genre, l'abolition de l'organisation et du service militaires, et enfin, la cessation des dépenses à des fins militaires.

4. On réalisera le programme de désarmement étape par étape, et on passera à un étape subséquente seulement si l'on juge que l'étape précédente a atteint ses objectifs et que l'on est prêt à appliquer les mesures de vérification qui concernent l'étape suivante.

5. Toutes les mesures de désarmement général et complet devront être équilibrées de façon qu'à aucun stade de l'application du traité, aucune nation ni aucun groupe de nations ne puisse acquérir d'avantage militaire et que la sécurité de toutes les nations soit également assurée.

6. Du commencement à la fin, toutes les mesures de désarmement devront être soumises à un rigoureux contrôle international. Ce contrôle sera assuré par une organisation internationale du désarmement, créée dans le cadre des

Nations unies, et ses inspecteurs devront avoir accès sans restriction et sans veto à tous les endroits dont l'inspection sera nécessaire à une vérification efficace.

7. Les progrès du désarmement devront être accompagnés de mesures propres à fortifier les institutions destinées à maintenir la paix et à assurer le règlement des différends par des moyens pacifiques.

8. Les nations qui participeront aux négociations devront chercher à conclure et à appliquer, dans le plus bref délai, l'entente la plus complète possible.

Conformément à ces principes, les deux projets dont nous avons parlé prévoient le désarmement général et complet des États souverains, sauf que ces États conserveront les effectifs militaires indispensables à leur sécurité intérieure et devront fournir des soldats à l'Armée de la paix des Nations unies. Les deux projets stipulent que tout cela s'accomplira en trois étapes. Tous deux, ils acceptent en principe l'inspection à toutes les étapes par une organisation internationale du désarmement. Ils acceptent également qu'une organisation des Nations unies voie à faire respecter l'entente.

Points de désaccord

Cependant, les deux grandes puissances interprètent de façons très différentes les principes acceptés, ce qui crée un abîme entre les deux projets:

(a) Limite de temps

Le projet soviétique fixe une limite de cinq ans pour la réalisation de tout le programme. Selon ce projet, le traité pourrait entrer en vigueur six mois après sa signature; la première étape demanderait 18 mois, la seconde 24 autres mois, et la troisième une année supplémentaire. Par contre, les États-Unis ne fixent pas de limite de temps pour la réalisation de tout le programme. Suivant le projet américain, le traité entrerait en vigueur trois mois après sa signature; la première étape serait terminée en trois ans, la seconde en trois autres années et la troisième « aussitôt que possible, avant la fin d'une période sur la durée de laquelle les deux parties se seraient entendues ».

(b) Mesures de désarmement

Il existe entre les deux projets des différences marquées quant aux mesures de désarmement proposées pour les trois étapes. Grosso modo, le projet soviétique prévoit des mesures très radicales de désarmement pour la première et la seconde étape, alors que le projet américain garde ces mesures pour la troisième étape. A la première étape, les deux projets prévoient quelques mesures pour réduire le risque de guerre: traité défendant les essais nucléaires, entente sur la non-diffusion des armes nucléaires et sur la démilitarisation de l'espace. Cependant, dans le domaine nucléaire, le projet soviétique propose une mesure très radicale, c'est-à-dire l'abolition de tous les moyens qui pourraient permettre la livraison d'armes nucléaires, y compris toutes les roquettes, avions, navires et systèmes d'artillerie adaptés à cette fin, à l'exception d'un nombre convenu de missiles intercontinentaux, d'antimissiles et de missiles anti-aériens, que l'on conserverait (à titre de « préventif minimum ») jusqu'à la fin de la seconde étape. Par contre, le projet américain propose seulement que l'on réduise de 30 p. 100 le nombre des appareils qui pourraient servir au transport d'armes nucléaires, et que l'on cesse la production des substances fissiles qui entrent dans la fabrication de ces armes. Quant aux armes classiques, le projet soviétique propose une mesure radicale, c'est-à-dire l'abolition de toutes les bases militaires étrangères et le retrait de toutes les troupes qui se trouvent en territoire étranger; il propose aussi que les États-Unis et

la Russie réduisent tous deux leurs effectifs à 1.7 million d'hommes, et effectuent des réductions «proportionnelles» dans leurs réserves d'armes classiques et leurs dépenses pour fins militaires. Le projet américain, par contre, ne mentionne pour ce stade ni les bases étrangères, ni les troupes qui se trouvent en territoire étranger, et propose pour chacune des deux grandes puissances des effectifs de 2.1 millions d'hommes et une réduction de 30 p. 100 dans les réserves d'armes classiques.

Pour la seconde étape, le projet soviétique propose l'élimination de toutes les armes nucléaires et de toutes les autres armes de destruction massive, de même que celle du reste des appareils de lancement d'armes nucléaires conservés pendant la première étape. Le projet américain, par contre, ne propose pour cette étape aucune réduction des armes nucléaires, mais demande une réduction de 50 p. 100 du nombre des appareils de lancement d'armes nucléaires qui resteront après la réduction de 30 p. 100 effectuée à la première étape. Quant aux armes classiques, le projet soviétique prévoit pour cette étape la réduction des effectifs soviétiques et américains à 1 million d'hommes pour chacune des deux puissances, en même temps que des réductions «proportionnelles» dans les réserves d'armes classiques; de son côté, le projet américain demande de réduire de 50 p. 100 les effectifs et les réserves d'armes qui existeront à la fin de la première étape.

Pour la troisième étape, les deux projets demandent que l'on prenne les mesures nécessaires pour achever le désarmement général et complet des États.

(c) *Inspections*

Il existe deux différences essentielles entre le projet américain et le projet soviétique, quant aux mesures qu'ils spécifient par rapport aux inspections. L'une de ces mesures concerne le genre d'inspections que l'on devra faire, alors que l'autre concerne la nature de l'organisation qui s'occupera de diriger ces inspections. Selon le projet américain, les inspecteurs devraient s'assurer non seulement qu'on a pris les mesures convenues pour la réduction des armements et des forces armées («vérification du désarmement»), mais aussi qu'on n'a pas remplacé ce qui avait été réduit ou aboli («vérification de non-remplacement»), que les réserves qui existent après les réductions et les abolitions sont bien celles que l'on déclare («vérifications des armes restantes») et enfin, qu'on ne cache pas illicitement des armements («vérification de l'absence d'armements cachés»). Cependant, au cours des négociations, l'Union soviétique laisse toujours entendre clairement que la seule inspection qu'elle consentirait à tolérer serait la première sorte d'inspections, c'est-à-dire «la vérification du désarmement». Il est difficile de ne pas conclure que cette attitude rend illogique la déclaration de l'Union soviétique suivant laquelle, en principe, elle accepte les inspections.

Les deux projets proposent de confier la vérification à une organisation internationale du désarmement, qui consisterait en une conférence de tous les États signataires, en un conseil de contrôle composé d'un plus petit nombre de ces derniers, et enfin, en un personnel choisi par recrutement international. Cependant, bien que les États-Unis proposent de confier la direction des inspections à un seul et unique administrateur, qui serait chargé de faire un rapport au conseil de contrôle sur l'application ou la non-application des mesures convenues, les propositions de l'Union soviétique ne permettent pas encore de juger si le consentement de la «troïka» c'est-à-dire des représentants des trois principaux groupements politiques du monde, serait indispensable au personnel administratif pour agir.

(d) *Mise en vigueur de l'entente*

Cependant, la différence la plus notable entre les deux projets consiste peut-être dans leurs propositions respectives quant à la mise en vigueur de

l'entente sur le désarmement. En principe, ils reconnaissent tous deux qu'une autorité centrale internationale devra se charger d'imposer les sanctions. Mais alors que l'Union soviétique songe apparemment à une organisation qui sera tout au plus une modification de celle qui existe actuellement aux Nations unies, il est clair que les États-Unis veulent une organisation beaucoup plus puissante.

Le projet soviétique propose qu'à la troisième étape, les nations mettent des contingents de leurs forces policières à la disposition du Conseil de sécurité, conformément à l'article 43 de la Charte des Nations unies. Selon le projet soviétique, par conséquent, les forces policières internationales seraient composées de contingents nationaux. De plus, elles n'auraient pas d'armes nucléaires, étant donné qu'une autre partie du projet spécifie qu'elles seraient équipées «d'armes à feu légères». L'usage qu'on ferait de ces forces policières serait soumis au veto des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Enfin, les commandants des unités qui composeraient ces forces seraient choisis après une entente entre les représentants des «trois principaux groupes de nations du monde».

Le projet américain, par contre, propose la création d'une armée de la paix des Nations unies. A la première étape, on étudierait la question; à la seconde étape, on établirait l'armée; enfin, à la troisième étape, on renforcerait graduellement les effectifs de cette dernière «jusqu'à ce qu'elle compte assez d'hommes et possède assez d'armements pour qu'aucun État ne puisse lui résister». On ne dit pas que cette armée serait équipée d'armes nucléaires, mais rien dans le projet américain n'exclut cette possibilité. Le projet ne spécifie ni la composition de l'armée, ni l'autorité qui dirigerait cette dernière. Cependant, il associe clairement l'affaiblissement progressif de la puissance militaire des États souverains au renforcement progressif de l'Armée de la paix. De plus, contrairement au projet soviétique, il dépasse le domaine des ententes sur le désarmement et tient compte de quelques-uns des problèmes que le désarmement pourrait risquer de créer à l'égard de la structure de la société internationale. Ainsi, il propose que les nations s'engagent à s'abstenir de recourir aux menaces ou d'employer la force. De plus, il prévoit la codification de lois internationales sur le désarmement, l'étude de mesures qui protégeraient les nations contre l'agression et la subversion indirectes, l'établissement de méthodes pacifiques pour régler les différends—y compris, à la seconde étape, l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice, et enfin, la création d'une force d'observation des Nations unies pour le maintien de la paix, force que l'on établirait à la première étape.

La différence entre les façons dont l'Union soviétique et les États-Unis conçoivent la mise en vigueur des mesures de désarmement a sa source dans un désaccord fondamental sur le genre d'ordre international que les projets devraient viser à créer. Le projet soviétique est carrément basé sur l'idée d'un désarmement aussi complet que possible, mais ne propose pas d'autre changement de grande portée quant à l'organisation des relations internationales. Le projet américain tente de lier le désarmement des nations à la concentration de la puissance militaire entre les mains d'une autorité centrale, et présente ces deux facteurs comme inséparables de changements dans l'organisation des relations internationales qui comprendront beaucoup plus que le désarmement lui-même, et qu'on ne réussira probablement pas à faire entrer dans les cadres d'un «horaire» fixé par un traité.

Problèmes à résoudre

La négociation de tout accord sur le contrôle des armements, présente trois problèmes classiques. Premièrement, il y a «le problème de la proportion», le problème consistant à déterminer dans quelle mesure on doit convenir de réduire ou de limiter l'armement, et, par conséquent, quelle sera la proportion de puissance militaire que produira le traité pour les parties en cause. Deuxièmement,

mement, il y a le problème que soulève l'établissement d'un système approprié pour vérifier l'observation des mesures de réduction ou de limitation. Et troisièmement, il y a le problème de la mise en application ou des sanctions.

La position actuelle de l'Union soviétique est loin de remplir les conditions que les États-Unis et la Grande-Bretagne considèrent comme satisfaisantes sur ces trois points. Pour ce qui est du « problème de la proportion », le plan soviétique comprend des mesures qui, du point de vue de l'Ouest, feraient pencher la balance actuelle du pouvoir en faveur de l'Union soviétique. La plus importante de ces mesures est la proposition d'abolir les bases et de retirer les troupes établies à l'étranger, dès la première phase. Cela aurait pour effet de laisser les alliés des États-Unis exposés aux forces terrestres supérieures que l'Union soviétique pourrait faire peser sur l'Europe, même après que celles-ci auraient d'abord été retirées en territoire soviétique. En même temps, l'abolition des bases de lancement des armes nucléaires éliminerait un des domaines de la concurrence militaire où les États-Unis ont actuellement une supériorité marquée.

Pour ce qui est du problème de la vérification, l'insistance soviétique pour qu'il n'y ait inspection que du processus de désarmement, laissant ainsi les parties à l'accord sans moyen de déterminer quelles armes ou quelles forces seront gardées, remplacées ou cachées, équivaut au rejet de tout le principe d'inspection. En de telles circonstances les puissances de l'Ouest ne peuvent conclure d'accords avec l'Union soviétique que dans des domaines où, comme dans le cas de l'interdiction des essais nucléaires dans l'atmosphère, sous l'eau et dans l'espace, une vérification adéquate est possible sans inspection sur les lieux.

Pour ce qui est du problème de la mise en application, le point de vue soviétique est en conflit avec le point de vue de l'Ouest, au moins en ce qui concerne le désarmement complet. Dans le cas des accords de moindre importance, comme par exemple les mesures proposées dans la première phase du plan des États-Unis, les puissances de l'Ouest se sont montrées disposées à se passer d'une autorité centrale puissante pour imposer les sanctions, laissant la mise en application, comme dans le plan soviétique, simplement à l'initiative de pays particuliers et au mécanisme des Nations Unies. Mais quand des mesures rigoureuses de désarmement sont en question, telles que celles qui sont proposées dans la troisième phase du plan des États-Unis et dans toutes les phases du plan soviétique, l'opinion de l'Ouest est qu'il n'y a pas actuellement d'organisme pour la mise en application des accords internationaux qui procure une protection suffisante. Par exemple, un pays qui violerait un accord de désarmement nucléaire observé par tous les autres pays ne pourrait pas être mis à la raison par d'autres pays désarmés, équipés « d'armes légères », ni par un Conseil de sécurité soumis au veto et ayant le contrôle d'une force composée de contingents nationaux armés de la même manière.

Il semble donc qu'aucun progrès ne soit possible en matière de désarmement général et complet jusqu'à ce qu'il y ait un changement dans l'attitude soviétique sur ces questions. De plus, on doit mentionner deux autres incertitudes.

La première est qu'on n'a pas encore mis à l'épreuve le sérieux des États-Unis dans les propositions qu'ils avancent. L'ambiance dans laquelle les États-Unis ont proposé leurs plans au cours des dernières années a été telle qu'il semblait toujours improbable que l'Union soviétique les accepterait. Si, de fait l'accord soviétique était imminent, le Congrès des États-Unis aurait alors à se demander sérieusement pour la première fois s'il serait prêt à accepter les risques et les conséquences de son propre plan.

La deuxième incertitude est qu'avant de pouvoir rendre effectif tout plan de désarmement général et complet il faudrait d'abord obtenir l'accord des

puissances autres que les États-Unis et l'Union soviétique. Depuis 1945, les débats sur le désarmement ont porté exclusivement sur l'obtention d'un accord entre les deux grandes puissances. Cependant, ces deux pays n'ont jamais été en mesure d'imposer un accord bilatéral au reste du monde, et leur aptitude à le faire diminue peut-être encore. La Chine n'a jamais participé aux négociations sur le désarmement; la France en est absente pour le moment; des pays importants comme l'Allemagne de l'Ouest et le Japon, bien que ce ne soit pas de leur faute, n'y ont jamais pris part. Quoiqu'un certain nombre de pays neutres participent à la présente conférence de dix-huit nations sur le désarmement, ces pays ont cherché simplement à obtenir une entente entre les deux grandes puissances, et ils n'ont pas encore envisagé le problème de négocier les limitations des armes qu'ils sont eux-mêmes prêts à accepter. Un traité de désarmement vraiment général présuppose beaucoup de négociations multilatérales qui n'ont même pas encore été entamées.

IV—MESURES LOCALES ET PARTIELLES

Comme on l'a dit au début, le domaine du contrôle des armements englobe beaucoup plus que la poursuite du désarmement général et complet; il englobe les accords pour le désarmement local ou partiel; les accords qui ne concernent pas le désarmement; et certaines sortes d'actions unilatérales. Les États-Unis et l'Union soviétique sont tenus par le huitième principe McCloy-Zorin (voir ci-dessus), de chercher à passer l'accord le plus large possible le plus tôt possible; c'est-à-dire, de ne pas se servir de la longue poursuite des mesures rigoureuses comme moyen de circonvenir les accords de moindre importance qui peuvent être passés immédiatement, et en même temps de ne pas se servir de ces derniers pour distraire l'attention du but final qu'est le désarmement général et complet.

Dans le domaine des mesures de moindre importance, contrairement à celle du désarmement général et complet, des accords importants ont déjà été passés: l'accord de 1959 sur l'Antarctique; l'accord de juin 1963 dit des *Hot Lines*, (lignes téléphoniques d'urgence ou lignes rouges); le traité de septembre 1963 sur la limitation des essais nucléaires; et la déclaration de 1964 des États-Unis, du Royaume-Uni, et de l'Union soviétique au sujet de l'installation d'armes dans les véhicules orbitaux; et les réductions unilatérales, annoncées par ces trois puissances, dans la production de matières fissiles à utiliser dans les armes nucléaires. L'accumulation de ces accords au cours des douze derniers mois et l'atmosphère de détente politique qu'expriment et confirment ces accords suggèrent la possibilité de progrès futurs dans la même veine.

Parmi les mesures dans lesquelles l'Union soviétique a récemment manifesté de l'intérêt, il y a la liste suivante que ce pays a soumise à l'Assemblée générale en septembre 1961; le gel des budgets militaires des pays; la renonciation à l'usage des armes nucléaires; l'interdiction de la propagande de guerre; la conclusion d'un traité de non-agression entre les pays membres de l'OTAN et les pays signataires du traité de Varsovie; le retrait des troupes des territoires étrangers; des mesures pour empêcher l'extension des armes nucléaires; l'établissement de zones dépourvues d'armes nucléaires; et des mesures pour diminuer le danger d'attaque-surprise.

Certaines de ces mesures n'ont pas réussi à éveiller l'intérêt des puissances occidentales, et, de fait, il est peu probable que ces dernières les acceptent, à moins que ce ne soit un échange *quid pro quo*. Par exemple, le gel des budgets militaires semble bien léser plus les pays de l'Ouest que l'Union soviétique, car les premiers ont des ressources économiques de beaucoup supérieures. Cette mesure soulèverait en même temps la question de l'inspection qui s'est révélée la pierre d'achoppement de tant de tentatives d'accord entre

les deux parties. L'idée de renonciation à l'usage des armes nucléaires saperait la politique occidentale actuelle de prévention, tout en ne fournissant en retour aux puissances de l'Ouest rien de plus qu'une assurance formelle des intentions soviétiques. L'idée d'un traité de non-agression entre les pays membres de l'OTAN et les pays signataires du traité de Varsovie ne ferait que réaffirmer les obligations qui sont déjà énoncées dans la charte des Nations Unies. Le retrait des troupes des territoires étrangers, comme on l'a fait remarquer en parlant de l'inclusion de cette clause dans le plan soviétique de désarmement général et complet, impose un désavantage marqué aux pays de l'Ouest.

Parmi les mesures que les États-Unis ont récemment avancées pour constituer l'objet de négociations distinctes, on trouve l'arrêt de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires; l'arrêt de la production de nouvelles quantités et de nouveaux types de véhicules transporteurs d'engins nucléaires; l'annonce de lancement et l'inspection avant lancement des véhicules et fusées spatiaux; un traité complet interdisant les essais nucléaires; un accord de non-dissémination des armes nucléaires. Encore une fois, certains de ces accords ne soulevèrent aucune réaction d'autre part. L'idée d'un arrêt de la production des armes nucléaires, par exemple, suppose que l'Union soviétique accepte l'inspection sur place sans obtenir en retour pour elle-même un désarmement réel, principe auquel elle a toujours été opposée; de plus, cette idée semblerait imposer à l'Union soviétique un désavantage unilatéral vu que la balance actuelle des réserves nucléaires immobilisées par un tel accord penche en faveur des États-Unis. D'une façon générale les mêmes objections valent aussi du point de vue soviétique, pour l'arrêt proposé de la construction de fusées.

Parmi les accords possibles pour lesquels les deux parties ont manifesté de l'intérêt de prime abord et qui, s'ils sont passés, auraient une certaine importance, on peut en mentionner trois: un traité interdisant complètement les essais nucléaires; un accord de non-dissémination des armes nucléaires; et un accord régional de contrôle des armements en Europe centrale.

Traité interdisant complètement les essais nucléaires

Si l'on devait étendre le traité limité actuel d'interdiction des essais nucléaires aux essais souterrains, on s'approcherait de trois façons des buts du contrôle des armes: une mesure restreignant la concurrence militaire entre les États-Unis et l'Union soviétique plus rigoureuse que les mesures actuelles aurait été imposée; on opposerait aux puissances qui ont l'intention de développer des armes nucléaires un obstacle plus solide que le traité actuel (en supposant toujours que ces puissances signeraient le traité; évidemment la France et la Chine n'ont pas signé le traité de Moscou); et l'on aurait mis en œuvre un système efficace de contrôle par inspection internationale.

Les États-Unis et la Grande-Bretagne ont soutenu pendant un certain temps qu'il fallait une inspection internationale sur place pour vérifier tout genre de traité interdisant les essais. Cependant, dès 1962, des recherches les avaient convaincus qu'une interdiction à triple objectif ne pouvait être contrôlée que par des systèmes nationaux, et que l'inspection sur place n'était nécessaire que pour les essais nucléaires souterrains. A la fin de 1962, les conseillers scientifiques de l'Ouest maintenaient qu'après avoir utilisé toutes les méthodes connues pour distinguer les tremblements de terre des explosions, il y aurait encore environ trente secousses par année, dues à de petits tremblements de terre en Union soviétique, qui ne pourraient pas être distinguées des explosions nucléaires. Par conséquent, les négociateurs américains et britanniques ont demandé, comme prix d'une interdiction complète, sept inspections annuelles sur place, ou peut-être moins, sans veto possible, en Union soviétique.

Pendant trois ans, l'Union soviétique a admis le principe de l'inspection internationale. Elle a accepté trois inspections par année sur place, sans veto possible, et quinze postes permanents de contrôle en territoire soviétique, demandant la présence d'environ deux cents observateurs étrangers. En novembre 1961, cependant, après avoir repris les essais nucléaires, l'Union soviétique répudiait le principe des postes de contrôle et de l'inspection sur son territoire et elle soutenait que le contrôle national permettait une vérification suffisante d'une interdiction complète des essais. Elle accusait les puissances de l'Ouest de vouloir inspecter son territoire pour des fins d'espionnage. C'est encore aujourd'hui la position soviétique.

Accord de non-propagation

Il y a déjà en vigueur un certain nombre de mesures de contrôle des armements pour empêcher la propagation des armes nucléaires. L'une d'elles est le traité limité interdisant les essais qui demande aux pays signataires «non-nucléaires» de ne pas faire d'essais dans les trois domaines spécifiés, et aux pays signataires qui disposent d'armes nucléaires de ne pas les aider dans de tels essais. Une autre mesure est l'usage des pays «nucléaires», lorsqu'ils aident les pays non-nucléaires à développer leurs industries nucléaires à des fins pacifiques, d'insister sur la nécessité de contrôles pour s'assurer que les industries ainsi établies ne servent pas à des fins militaires. Et une autre mesure encore est la politique unilatérale adoptée par les États-Unis et l'Union soviétique, bien qu'elle ne soit pas observée fidèlement par l'un ou l'autre, de s'abstenir d'aider leurs alliés à acquérir des armes nucléaires (L'Union soviétique, d'après les déclarations des Chinois, avait convenu en 1957 d'aider la Chine dans son programme nucléaire, mais elle a abrogé cet accord en 1959; les États-Unis avaient aidé la Grande-Bretagne, surtout depuis la révision de la Loi McMahon en 1958).

Cependant on pourrait empêcher beaucoup plus fortement la propagation des armes nucléaires en passant des accords officiels selon lesquels les pays pourvus d'armes nucléaires n'aideraient pas les pays qui en sont dépourvus à entrer dans le «club nucléaire», et selon lesquels les pays «non-nucléaires» s'abstiendraient d'essayer d'entrer dans ce club. En 1961 l'assemblée générale des Nations unies a voté à l'unanimité la résolution de l'Irlande demandant que de tels accords soient passés et, si possible, qu'ils soient sujets à inspection et à contrôle. Les États-Unis et l'Union soviétique ont tous deux inclus ces accords dans la première phase de leurs plans respectifs de désarmement général et complet.

La pierre d'achoppement d'un accord entre l'Union soviétique et les États-Unis est la proposition de ces derniers d'une «force nucléaire multilatérale de l'OTAN» (F.M.L.). Les négociateurs soviétiques maintiennent que cette proposition a pour effet de faire passer le contrôle des armes nucléaires à l'Allemagne de l'ouest, le Nième pays en puissance que l'Union soviétique souhaite, peut-être plus que tout autre, exclure du club nucléaire. Les puissances de l'Ouest soutiennent qu'au contraire la force multilatérale n'a pas cet effet, mais qu'elle est plutôt conçue dans le but d'empêcher la propagation des armes nucléaires à l'Allemagne occidentale et aux autres puissances nucléaires possibles de l'OTAN.

Ces objections soviétiques soulèvent la question de la place qu'on donne aux buts du contrôle des armes dans la politique unilatérale de l'Ouest dans sa forme la plus subtile. D'une part les États-Unis, pour dissuader leurs alliés européens de persister dans des programmes nucléaires nationaux et en même temps pour conserver leur adhésion à l'alliance atlantique, tendent à souligner que la force multilatérale (F.M.L.) procurera à ses participants européens une large mesure de contrôle. D'autre part, s'ils veulent conclure un accord de non-dissémination avec l'Union soviétique, ils doivent démontrer que la F.M.L. ne laisserait à ces pays que très peu de contrôle. Si l'Union soviétique se montre

inébranlable dans son affirmation que le prix d'un accord de non-dissémination est l'abandon de l'idée de force mutilatérale, la question doit résoudre la politique de l'Ouest est: lequel de ces buts politiques est le plus important?

Un accord régional en Europe centrale

L'Europe centrale plus que toute autre partie du monde a été l'objet de propositions pour des systèmes régionaux de contrôle des armements. Il y a probablement deux raisons à cet état de choses. Premièrement, c'est là que se fait la plus importante confrontation militaire entre les deux blocs, et c'est la source la plus probable de frictions qui pourraient engendrer la guerre. Deuxièmement, jusqu'à une époque récente, l'impuissance politique de l'Europe orientale par rapport à l'Union soviétique, et de l'Europe continentale de l'ouest, et surtout de la République fédérale allemande, par rapport aux États-Unis, a créé une situation particulière. Dans cette ambiance, il semblait plus facile de faire accepter, pour le contrôle des armements, des plans qui imposaient des restrictions seulement en Europe que des plans qui concernaient aussi les deux grandes puissances hors de l'Europe. Le grand changement qui s'est produit dans la discussion de plans de contrôle des armements en Europe centrale au cours des dernières années est attribuable à la puissance politique croissante, au sein de l'OTAN, de l'Allemagne occidentale et de l'Europe continentale de l'ouest en général, et, à un degré beaucoup moindre, à l'indépendance politique nouvellement acquise de certains pays satellites dans le cadre du traité de Varsovie. Les États-Unis et l'Union soviétique doivent porter une plus grande attention, dans la discussion des plans européens de contrôle des armements, aux vues de leurs alliés locaux. Certaines restrictions semblent basées sur des discriminations, d'autres paraissent inséparables d'un affaiblissement de leur principal allié, dans sa contribution à leur défense. Ils y sont particulièrement sensibles.

Présentement, deux propositions jouissent d'un appui important parmi les pays concernés. L'une est l'idée d'une zone dépourvue de toute arme nucléaire (idée qui a aussi été avancée pour être appliquée à l'Amérique latine, à l'Afrique et au Pacifique). L'autre est la proposition d'une inspection mutuelle pour prévenir une attaque-surprise.

La proposition la plus connue d'une zone dépourvue d'armes nucléaires en Europe centrale est le projet Rapacki, d'abord mis de l'avant par le ministre des Affaires étrangères de Pologne en 1957, et répété un certain nombre de fois depuis ce temps. Ceux qui appuient cette proposition et d'autres du même genre soulignent l'un ou l'autre des deux avantages qu'il comporte. En premier lieu, une zone dépourvue de toute arme nucléaire peut être une solution au problème que soulève l'arrêt de la propagation des armes nucléaires. Par exemple, la proposition polonaise interdit les armes nucléaires dans les deux Allemagnes, en Pologne et en Tchécoslovaquie, et élimine ainsi la possibilité pour ces pays de se procurer des armes nucléaires (à moins qu'ils ne les maintiennent dans la mer ou dans l'espace). Il semble que le but de la Pologne, en avançant cette proposition, est le suivant: vu que l'Allemagne de l'est, la Pologne et la Tchécoslovaquie n'ont pas la perspective d'acquérir des armes nucléaires dans un avenir rapproché, alors que cette perspective existe pour l'Allemagne de l'ouest, l'effet pratique du projet n'affecterait que cette dernière. Le deuxième avantage d'une telle zone serait de réduire le danger d'une guerre atomique à la seconde étape. S'il n'y avait pas d'armes nucléaires dans le secteur, alors il y aurait moins de danger qu'une guerre conventionnelle devienne par inadvertance une guerre atomique, à cause d'un accident technique quelconque ou d'une défaillance dans le commandement et le contrôle.

L'Union soviétique et la Pologne appuient l'idée d'une zone dépourvue d'armes nucléaires en Europe centrale; mais chez les alliés de l'Ouest, bien que certains groupes la considèrent avec faveur, plus particulièrement le parti travailliste britannique, tous les gouvernements sont présentement contre ce

projet. L'Allemagne occidentale y est fortement opposée, en partie en raison de son aspect légèrement discriminatoire au sein de l'OTAN, obligée qu'elle est actuellement de s'interdire la fabrication d'armes nucléaires conformément aux Accords de Paris de 1954, et se voyant alors ajouter l'interdiction d'avoir sur son sol des armes nucléaires contrôlées par l'étranger ou contrôlées conjointement; en partie aussi à cause du désir de la République fédérale de conserver le maximum de force préventive contre une guerre qui serait déclenchée par l'Union soviétique, et de s'assurer une défense avancée efficace si cette force de discussion devait se révéler inopérante; parce qu'un tel accord pourrait avoir pour effet de consacrer enfin le statu quo politique et en particulier la division de l'Allemagne, ce qu'elle redoute. Les autres gouvernements de l'Ouest s'opposent au projet Rapacki, soit parce qu'ils partagent les craintes du gouvernement de la République fédérale, soit parce qu'ils ne veulent pas l'offenser.

Une autre version de l'idée de zone dépourvue d'armes nucléaires ferait mention d'un secteur plus étroit que celui qui est décrit dans le projet Rapacki, et consisterait simplement à élargir et à rendre officielle la zone non nucléaire qui existe déjà de fait, quelques kilomètres de part et d'autre du Rideau de fer. Si, comme c'est le cas, une telle zone ne comprend pas tout le territoire de l'Allemagne de l'ouest, alors l'objection d'une discrimination contre un allié en particulier n'est pas valable. Bien que cette zone ne servirait pas le but recherché, qui est d'arrêter la propagation des armes nucléaires contrôlées par les nations, elle servirait de coupe-feu contre la guerre en deux étapes. Un objet de désaccord au sein de l'OTAN est de décider si l'on doit placer les armes nucléaires tactiques aussi en avant que possible ou les tenir en réserve; on devra résoudre cette question avant que l'idée d'une zone dépourvue d'armes nucléaires qui serait de cent kilomètres de part et d'autres du Rideau de fer par exemple devienne acceptable pour le bloc occidental; cependant cette proposition, dit-on, jouit de l'appui de quelques autorités.

L'autre proposition importante pour le contrôle européen des armes est l'inspection pour prévenir une attaque-surprise. Une telle proposition concerne le danger d'une attaque-surprise locale, que cette attaque soit faite au moyen d'armes nucléaires, ou, ce qui serait plus probable, au moyen de forces conventionnelles. L'Union soviétique, à la conférence de dix-huit nations sur le désarmement, a proposé l'établissement de postes de contrôle terrestre aux gares de jonction des chemins de fer, dans les principaux ports et sur les routes, pour s'assurer qu'il n'y a pas de concentrations dangereuses de forces armées et d'installations militaires. Les puissances de l'Ouest se sont montrées disposées à étudier cette proposition, et il semble bien qu'en principe elle soit négociable.

V—LE CONTRÔLE DES ARMEMENTS ET L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE

Depuis 1945, le problème du contrôle des armements, comme toute la politique internationale, a été dominé par les relations entre deux puissances, les États-Unis et l'Union soviétique. C'est dans l'antagonisme entre ces deux pays que réside le danger que veulent diminuer les mesures de contrôle des armements, et c'est dans la conclusion d'accords entre les deux Grands qu'on croit pouvoir faire progresser ce contrôle.

Au cours des dernières années on a enregistré un certain progrès, et ce progrès est symbolisé surtout par le traité de Moscou de 1963. Les causes profondes de ce traité sont: la détente politique qui s'est développée entre les deux Grands à la suite de la crise cubaine de 1962; et la stabilisation de la course aux armements résultat de l'acquisition, de part et d'autre, d'une grande

quantité de missiles nucléaires invulnérables, ainsi que par la réalisation au sein de l'OTAN d'une force armée conventionnelle en Europe presque égale à celle de l'Union soviétique.

Cependant, en même temps que se produisait ce rapprochement entre les deux grandes puissances, il se creusait un fossé de plus en plus large entre chacun d'eux et certains de leurs alliés. On peut douter que le rapprochement des États-Unis et de l'Union soviétique soit une cause des désaccords franco-américain et sino-soviétique ou qu'un tel rapprochement est le résultat de tels désaccords; mais on peut difficilement affirmer que ces deux phénomènes se sont produits tout à fait indépendamment l'un de l'autre. Les questions de contrôle des armements sont au cœur même des litiges qui tendaient à unir les deux grandes puissances et à les séparer de certains de leurs alliés. Les États-Unis et l'Union soviétique se sont montrés sensibles, par-dessus tout, à deux points d'intérêt commun dans le domaine du contrôle des armements: la réduction du risque de guerre par accident ou erreur de calcul; et la prévention ou l'interdiction de la propagation des armes nucléaires. On peut dire que ces deux points n'intéressent pas seulement les deux grandes puissances mais aussi tous les autres pays. Néanmoins, la tentative de mettre des bâtons dans les roues des puissances qui veulent acquérir des armes nucléaires a créé un conflit entre les États-Unis et la France et entre l'Union soviétique et la Chine. De même, la tentative de réduire le risque de guerre par accident ou erreur de calcul a amené un conflit entre les États-Unis et l'Allemagne de l'ouest, et, dans une certaine mesure, leurs autres alliés Européens aussi; tout comme cette tentative a créé une autre source de discussion entre l'Union soviétique et la Chine.

Ainsi, dans le domaine du désarmement complet et général, les États-Unis ont avancé un plan qui jouit de l'appui général du Royaume-Uni et de certains autres gouvernements de l'Ouest; mais la France a clairement exprimé son désaccord au point de se retirer des négociations, et l'Allemagne de l'ouest ne prend aucune part aux discussions dont émerge le plan des États-Unis. Dans le domaine des mesures locales et partielles, pour ne prendre que les exemples étudiés ici, les États-Unis sont dans une position où ils doivent choisir entre l'accord avec l'Union soviétique et le maintien des bonnes relations avec la France et l'Allemagne. L'accord sur un traité complet d'interdiction des essais nucléaires ne peut être obtenu qu'au prix d'une rupture avec la France et l'Allemagne; et l'accord sur une zone non nucléaire en Europe au même prix aussi. Enfin, dans le domaine de la politique unilatérale de contrôle des armements, les États-Unis ont entrepris une politique de «réponse souple» que l'Allemagne de l'ouest, la France et même la Grande-Bretagne n'approuvent pas complètement.

Ces faits soulèvent la question de savoir si la manière surtout «bilatérale» d'aborder le problème du contrôle des armements, c'est-à-dire, l'hypothèse suivant laquelle ce sont les relations entre l'Union soviétique et les États-Unis qui doivent être rendues moins périlleuses et c'est l'accord entre l'Union soviétique et les États-Unis qui importe avant tout, est encore proportionnée aux dangers d'ordre militaire qui existent actuellement dans le monde. Si la capacité des deux grandes puissances de parler pour leurs alliés ou de déterminer leur politique diminue, cela semblerait indiquer que les accords conclus par les États-Unis et l'Union soviétique sans le consentement de la France, de l'Allemagne de l'ouest et de la Chine sont d'une valeur limitée. De plus, si le conflit entre les États-Unis et l'Union soviétique n'est pas le seul conflit sérieux dans le monde, si les nouvelles brèches ouvertes dans la politique internationale s'élargissent et produisent leurs propres dangers d'ordre militaire, alors les politiques de contrôle des armements qui n'ont pour but que d'atténuer le con-

flit bilatéral des deux grandes puissances peuvent devenir de moins en moins pertinentes. Une question importante en l'occurrence est celle-ci: si l'idée du contrôle des armements qui a surgi dans le monde bilatéral ou bipolaire des années 50 doit demeurer pertinente au cours des prochaines années, ne doit-on pas en changer la formule de manière à ce qu'elle s'adapte au monde multilatéral ou multipolaire qui surgit actuellement?

ARMEMENT ET ARMES MODERNES

Par le ministère de la Défense nationale
Avril, 1965

Introduction

1. Le présent document a été établi sur les instructions du Président du conseil de recherches pour la défense, à la demande et à l'intention expresses du Comité spécial de la défense institué par la Chambre des communes. Il est évidemment impossible d'étudier en détail tous les aspects de l'armement moderne dans un bref exposé; le mieux qu'on puisse faire est de donner un aperçu des réalisations les plus importantes. Notre attention s'est portée notamment sur les progrès de l'armement moderne qui semblent offrir le plus d'intérêt pour le Canada.

2. Il importe, dès le début, de nous arrêter sur la notion moderne du système d'armes. On peut définir le système d'armes comme l'ensemble des hommes et des machines qui sont nécessaires à l'accomplissement d'une opération militaire donnée. Un système d'armes important comprend généralement un certain nombre de sous-systèmes destinés à remplir certaines fonctions, comme l'obtention de renseignements, le traitement des données et l'exercice du commandement opérationnel, qui s'ajoutent à la fonction manifeste du lancement des projectiles. Ces fonctions auxiliaires sont essentielles à l'exécution de l'opération militaire et déterminent dans une grande mesure les caractéristiques et les possibilités opérationnelles du système. La notion du système peut s'étendre à des ensembles d'armes. Par exemple, on peut concevoir une division d'infanterie comme un vaste système comprenant plusieurs armes, qui sont, de fait, des sous-systèmes. Cette conception plus étendue d'un système d'armes peut embrasser de nombreux articles de matériel, comme les avions de transport ou les engins de débarquement, qui ne sont pas ordinairement considérés comme des armes, mais qui influent sensiblement sur les possibilités opérationnelles des troupes.

3. Pour pouvoir traiter des possibilités opérationnelles des systèmes d'armes, il importe de tenir compte des situations dans lesquelles ces armes peuvent être utilisées. Notre attention doit donc se porter sur le très vaste ensemble des circonstances dans lesquelles les opérations militaires pourraient se dérouler. A un extrême, il y a la guerre nucléaire totale, c'est-à-dire la guerre qui se fait avec des armes nucléaires sans aucune restriction quant aux objectifs ou aux armes. A l'autre extrême se trouvent les activités relatives au maintien de la paix et de l'ordre, qui, dans certains cas, n'exigent tout au plus qu'un déploiement des forces limité. Entre ces deux extrêmes, il y a naturellement plusieurs autres possibilités.

4. Il convient de noter que les systèmes d'armes modernes évoluent constamment par suite des recherches et des perfectionnements. Des changements peuvent se produire non seulement à cause de l'amélioration des armes elles-mêmes, mais aussi à cause du perfectionnement des détecteurs, des appareils de traitement des données, des moyens de contrôle et d'autres sous-systèmes auxiliaires. Ce processus d'évolution constante n'est pas l'effet du hasard, mais découle des très vastes ressources en hommes, en argent et en enseignements, qui sont affectés à l'heure actuelle aux études et aux recherches militaires dans chacun des principaux pays du monde. Il est intéressant de noter qu'au cours de la plus grande partie du XIX^e siècle, les dépenses militaires

globales des principaux pays européens n'ont représenté qu'entre un et deux pour cent du Produit national brut. Aujourd'hui, ce chiffre constitue à peu près la fraction des ressources nationales que les grandes puissances consacrent à la recherche et à la technique militaire.

PLAN DU PRÉSENT EXPOSÉ

5. Aux fins du présent exposé, il y a lieu de diviser les systèmes d'armes actuels en deux groupes: les systèmes stratégiques et les systèmes tactiques. Cette division est quelque peu arbitraire, mais elle établit une distinction quant à la nature des systèmes d'armes modernes et les fins pour lesquelles ils pourraient être employés. Les armes stratégiques peuvent se définir comme les armes, offensives et défensives, capables d'influer directement sur l'issue d'un échange nucléaire à longue portée. Tous les autres systèmes d'armes sont tactiques, y compris les systèmes de lancement d'engins nucléaires à courte portée destinés à être utilisés contre des cibles militaires.

6. Il convient toutefois, de prêter quelque attention aux armes stratégiques offensives puisqu'elles sont les principales armes de notre époque et qu'elles servent à déterminer, dans une très grande mesure, les conditions politiques et stratégiques dans lesquelles les programmes de défense du Canada, aussi bien que ceux des autres pays, doivent être conçus.

7. La catégorie des armes tactiques embrasse un champ très étendu et, dans cette catégorie générale, de nombreux systèmes se prêtant à d'autres classifications pourraient être employés. Aux fins du présent exposé, le mode de classification le plus approprié semble être la division classique terre, mer et air. Il est à noter cependant qu'il existe une tendance bien marquée vers une intégration plus étroite des opérations terrestres, navales et aériennes. Il s'ensuit que pour celui qui s'intéresserait aux opérations plutôt qu'aux armes, le système classique de classification ne serait pas satisfaisant. Même dans le cas des armes, il y a un certain nombre de chevauchements importants, comme par exemple entre les avions d'interception et les appareils de défense aérienne basés à terre.

8. Le présent exposé se composera donc des sections suivantes:

- I Systèmes d'armes stratégiques
- II Systèmes d'armes employés par les forces terrestres
- III Systèmes d'armes employés par les forces aériennes opérationnelles
- IV Systèmes d'armes employés par les forces navales et maritimes
- V Armes biologiques et chimiques

I—SYSTÈMES D'ARMES STRATÉGIQUES

9. Aux fins du présent exposé, un système d'armes stratégiques peut se définir comme celui qui comprend des armes capables:

- a) d'attaquer directement des agglomérations urbaines ou industrielles;
- b) d'attaquer les systèmes d'armes ennemis pouvant lancer des engins nucléaires à longue portée;
- c) d'assurer une défense directe contre les systèmes ennemis de lancement d'engins nucléaires à longue portée.

Les caractéristiques distinctives des systèmes d'armes stratégiques consistent dans le fait qu'ils peuvent décider de l'issue d'une guerre presque indépendamment des résultats des combats entre les forces terrestres, navales et aériennes de type classique. Des méthodes de guerre assez semblables ont déjà été utilisées, dans le passé, sous forme d'opérations de siège ou de blocus naval. Cependant, ces méthodes anciennes avaient ce trait particulier que, dans la plupart des cas, elles n'étaient pas utilisables dans la même mesure par les

deux adversaires et qu'elles exigeaient de longs préparatifs, qui pouvaient durer des mois et même des années. Le grand changement apporté par les armes nucléaires est qu'il est maintenant techniquement possible de causer des dommages dévastateurs dans un très court laps de temps. En outre, ces armes sont à la disposition des deux plus grandes puissances. Bien que les États-Unis continuent de détenir une supériorité très appréciable dans le domaine des armes nucléaires stratégiques et des systèmes de lancement, ils sont gravement gênés dans l'emploi qu'ils peuvent en faire. On peut, à juste titre, qualifier cette situation d'impasse. Mais on ne saurait affirmer qu'elle est sans issue, étant donné qu'il s'agit d'un rapport dynamique et que dans certaines circonstances, comme dans le cas de Cuba, la supériorité des États-Unis constitue une ressource utilisable de la politique américaine.

10. Bien que l'ogive nucléaire soit l'élément central du système d'armes stratégiques, il y a d'autres éléments importants qui contribuent aux possibilités des armes nucléaires stratégiques. Ce sont notamment les systèmes de lancement, l'acquisition du renseignement et la détermination des objectifs, les systèmes de commandement et de contrôle, les systèmes d'alerte et les systèmes de défense.

Ogives nucléaires

11. Les ogives nucléaires sont ordinairement classées en fonction de l'énergie totale qu'elles libèrent, mesurée suivant la quantité de TNT requise pour produire une énergie équivalente. Ainsi, une ogive d'une kilotonne libère une énergie équivalente à l'explosion de 1,000 tonnes de TNT, un engin d'une mégatonne équivaldrait à un million de tonnes de TNT. L'énergie est libérée sous forme d'éclair, de chaleur, de souffle et de radiations ionisantes. Une partie des radiations ionisantes sont émises très rapidement après l'explosion, mais une autre partie est différée. Dans le cas d'un engin qui éclate au sol (c'est-à-dire dans le cas où la boule de feu est en contact avec le sol), une partie de la radio-activité différée dépose à proximité de l'objectif sous forme de retombées. La répartition de l'énergie libérée varie quelque peu selon les dimensions de l'engin, la hauteur de l'explosion et les détails de fabrication de l'engin. En général, l'énergie se répartit ainsi: 50 p. 100 sous forme de souffle et de choc, 35 p. 100 sous forme de chaleur, 5 p. 100 sous forme de radiations ionisantes instantanées et 10 p. 100 sous forme de radiations ionisantes différées. Dans bien des cas, il n'est pas tenu compte de l'énergie émise par les radiations ionisantes différées dans l'évaluation de l'équivalent en TNT de l'arme en cause.

12. Du point de vue technique, il y a deux types d'ogives nucléaires: les explosifs à fissions et les explosifs à fusion. Dans le cas des armes à fission, l'émission de l'énergie se fait par désintégration des atomes de certains isotopes d'éléments lourds, soit le plutonium 239 ou l'uranium 235. Dans le cas des armes à fusion, la principale émission de l'énergie s'opère par la réunion des atomes d'éléments légers surtout l'hydrogène lourd. Une arme à fusion exige une arme à fission comme amorce; on a donc raison de dire que c'est une arme à fission-fusion. Les armes de très grandes dimensions comportent, pour la plupart, un troisième stade qui est fourni par l'U238. Cet isotope d'uranium n'est pas spontanément fissionnable, mais il peut être fissionné par les neutrons à très grande vitesse produits par une réaction de fusion. Les armes de ce type sont désignées comme des armes à fission-fusion-fission.

13. Il n'est pas possible, dans le présent exposé, de décrire en détail les effets des armes nucléaires. L'importance relative de leurs différents effets dépend surtout de la puissance de l'arme et de la hauteur de l'explosion et, à un moindre degré, des conditions atmosphériques. On en trouve une bonne description dans une publication à diffusion non restreinte préparée en collaboration par le ministère de la Défense et la Commission d'énergie atomique des

États-Unis et intitulée «*The Effect of Nuclear Weapons*». La dernière édition de cette publication a paru en avril 1962. On y lit qu'une bombe de dix mégatonnes peut causer des dommages graves aux immeubles et de nombreuses pertes de vie dans un rayon d'environ neuf milles. Le rayon d'action d'une bombe d'une mégatonne est d'à peu près quatre milles. Même une arme d'une mégatonne suffirait à dévaster n'importe quelle ville, à l'exception des très grandes.

14. On peut fabriquer maintenant des armes très puissantes allant jusqu'à cent mégatonnes et, du point de vue purement technique, il ne semble pas y avoir de limite naturelle à leurs dimensions. Ces superbombes n'offrent, cependant, aucun avantage militaire vraiment marquant. Le Secrétaire de la défense des États-Unis a annoncé que son pays n'a pas l'intention de se lancer dans la fabrication des superbombes, mais qu'il s'efforce plutôt de mettre au point des armes de faible puissance, voire d'une fraction de kilotonne, qui serviraient à des fins tactiques. Il est impossible de reconstruire les villes sous terre et on ne peut les rendre assez invulnérables pour résister aux bombes d'une ou plusieurs mégatonnes. Toutefois, là où les objectifs sont petits et peuvent être protégés, comme c'est le cas des engins balistiques logés en abri enterré, l'étendue des dommages causés même par des armes très puissantes peut être considérablement réduite.

Véhicules porteurs

15. Le rôle du véhicule porteur est de transporter l'ogive jusqu'à l'objectif choisi. Les principaux moyens employés sont les avions et les engins. Les systèmes porteurs peuvent fonctionner à partir d'une base territoriale, comme c'est le cas des bombardiers à long rayon d'action et des engins balistiques intercontinentaux, ou à partir d'une base avancée comme un porte-avions ou un sous-marin porteur de *Polaris*. Pour remplir le rôle auquel ils sont destinés, les véhicules porteurs doivent être en mesure de se rendre jusqu'à l'objectif et de l'atteindre. Pour ce qui est de la vulnérabilité pendant le trajet, l'engin possède, à l'heure actuelle, un avantage nettement marqué sur le bombardier. Le bombardier et l'engin ont une grande précision quand il s'agit d'attaquer des agglomérations, étant donné les dommages considérables que l'ogive peut causer. Dans le cas des petits objectifs protégés, le bombardier offre plus de précision, bien qu'il soit possible d'en arriver à accroître celle des engins à un degré à peu près identique. Le bombardier présente aussi un avantage contre des objectifs dont l'emplacement est plus ou moins connu.

16. L'engin a, dans une très large mesure, supplanté le bombardier comme système porteur intercontinental. Néanmoins, les avantages intrinsèques du bombardier sont assez considérables pour que, selon toute vraisemblance, les deux grandes puissances en gardent encore un nombre imposant pendant une période plus ou moins longue. Continuera-t-on à fabriquer des bombardiers pilotés pour remplacer ceux que nous avons actuellement? Voilà une question importante, qui demeure pour le moment sans réponse. Du point de vue technique, il existe plusieurs possibilités, allant de l'avion à hyperperformance volant à de très hautes altitudes jusqu'à l'avion à faible performance mais à très grande autonomie.

17. Un élément important des systèmes porteurs actuels qui emploient l'avion est l'arme d'attaque à distance, qui permet au bombardier d'attaquer l'objectif tout en demeurant hors de la portée de la DCA locale. Cependant, avec l'emploi des armes d'attaque à distance, le bombardement n'est pas aussi précis, ce qui peut être grave quand il s'agit d'objectifs renforcés. Dans le cas de certains objectifs, il est possible d'utiliser un système d'autoguidage dans l'arme d'attaque à distance. Les armes d'attaque à distance sont, en somme, des avions sans pilote et, d'une façon générale, elles peuvent être combattues avec succès par la DCA.

18. Il est aussi possible, du moins en théorie, de lancer un engin balistique d'un avion, bien que les États-Unis aient renoncé à leur programme de fabrication du SKY BOLT en raison du coût exorbitant de sa mise au point et des avantages apparemment insuffisants qu'il comportait. Dans un système hybride comme celui-là, l'avion sert de plate-forme de lancement mobile pour les engins balistiques.

19. Quand on dit d'un engin qu'il est «balistique», on veut dire qu'après une courte période d'accélération la trajectoire du véhicule devient balistique; cette trajectoire est déterminée presque uniquement par la force d'inertie et la gravitation. Sur la plus grande partie de sa trajectoire, l'engin balistique à longue portée se déplace au-dessus de l'atmosphère perceptible à des vitesses atteignant cinq milles à la seconde. Entre un point de lancement quelconque et l'objectif, il y a un nombre infini de trajectoires comportant différents angles de lancement et différentes vitesses de lancement. La trajectoire dite d'«énergie minimum», qui assure une portée maximum pour une poussée totale donnée, suppose un angle de départ et un angle d'arrivée d'environ 45 degrés. Voici quels sont les éléments essentiels d'un engin:

- a) L'ogive, y compris le dispositif d'amorçage. Bien qu'il soit possible d'employer une charge d'explosifs brisants ordinaires dans un engin balistique, ce serait là une façon extrêmement coûteuse de lancer une quantité relativement faible d'explosifs brisants.
- b) Le véhicule de repénétration. Le rôle de ce véhicule de repénétration est de permettre à l'ogive de résister à la chaleur extrême qui se dégage au moment de la repénétration de l'engin dans l'atmosphère terrestre. En pratique, l'ogive, le dispositif d'amorçage et le véhicule de repénétration ne forment qu'un seul tout.
- c) Le dispositif de guidage. Ce dispositif sert à diriger l'engin, pendant la phase de propulsion de sa course, vers une trajectoire qui, lorsque la propulsion cessera, lui permettra de tomber sur l'objectif.
- d) Le dispositif de propulsion. Ce dispositif comprend un ou plusieurs moteurs-fusées qui communiquent à l'ogive une vitesse suffisante pour lui permettre d'atteindre l'objectif. Dans les engins à très grande portée, il y a presque toujours plusieurs moteurs-fusées disposés en étages. Cela veut dire que ces moteurs entrent en action successivement, les premiers étages étant rejetés lorsque tout le combustible est consommé, afin de réduire la masse qui doit atteindre une vitesse extrêmement grande.

20. Les engins balistiques de la première génération, tels les premiers modèles de l'ATLAS américain, employaient des carburants liquides à basse température et étaient guidés par radio. L'emploi de ces carburants pose des problèmes de manipulation très difficiles, comme dans le cas de l'oxygène liquide par exemple. Le guidage par radio exigeait des installations au sol compliquées et très coûteuses. Les engins de la deuxième génération, comme le MINUTEMAN et le POLARIS des Américains, ont recours aux carburants solides et au guidage par inertie. De fait, une fois que l'objectif a été déterminé sur le dispositif de guidage placé à bord, l'engin se dirige lui-même dès qu'il est lancé. Les carburants solides et le guidage par inertie ont permis de simplifier énormément le problème, surtout en ce qui a trait aux installations au sol, et de diminuer considérablement les frais de fabrication et de fonctionnement de ces engins. Il est maintenant possible, dans le cas du MINUTEMAN, de placer cet engin sous terre, dans des abris qui lui assurent un haut degré de protection contre les effets nucléaires, et, dans le cas du POLARIS, de le monter dans un sous-marin.

21. D'autres améliorations relatives à la sûreté de fonctionnement, à la précision et à l'efficacité des engins sont encore possibles. Un point important à noter, c'est que les réductions dans le rapport poids-puissance des ogives nucléaires tendent à accroître l'efficacité militaire des engins, vu qu'il devient possible d'exploiter de diverses façons l'économie réalisée dans le poids de l'ogive. Cependant, il est douteux qu'il puisse bientôt y avoir dans le cas des systèmes d'engins une amélioration d'un ordre de grandeur comparable à l'amélioration du MINUTEMAN par rapport à l'ATLAS.

Acquisition du renseignement et détermination de l'objectif

22. Les progrès des levés topographiques et cartographiques dans le monde entier sont tels qu'on peut connaître la distance entre un point de lancement et un objectif urbain à un mille près en consultant les cartes disponibles. Il ne se pose donc aucun problème particulier lorsqu'il s'agit d'obtenir les renseignements nécessaires pour attaquer les villes. Les objectifs militaires soulèvent un problème différent, car leur emplacement n'est pas toujours connu avec certitude et s'ils jouissent d'un certain degré de protection, il peut être nécessaire de les localiser d'une façon plus précise. En règle générale, l'emplacement des installations militaires américaines est connu du public, mais il n'en est pas ainsi des installations russes. Cette différence place l'Ouest dans une situation très désavantageuse et augmente encore la nécessité d'effectuer des reconnaissances. Au cours des prochaines années, il se peut que des progrès assez importants soient réalisés dans le domaine des détecteurs, du traitement et de la transmission des données pour que presque toutes les petites installations militaires fixes puissent être localisées et identifiées par des satellites. Les systèmes mobiles, évidemment, seraient beaucoup moins vulnérables à la détection et à la localisation par les satellites. Il est aussi possible d'avoir recours à la dissimulation, au camouflage et à la supercherie.

Les systèmes de défense contre les bombardiers

23. Vers le milieu des années 50, le bombardier piloté était le seul véhicule capable de transporter des ogives nucléaires à des distances intercontinentales. On avait conçu en Amérique du Nord des défenses importantes contre cet appareil, lesquelles se composaient de lignes de pré-alerte situées à plusieurs heures de vol des objectifs prévus, d'un réseau de radar étendu, dont l'objet était de repérer et de poursuivre les bombardiers, de défenses de zone comportant des intercepteurs pilotés et des engins téléguidés à longue portée, et de défenses ponctuelles autour de certains objectifs importants, composant des engins téléguidés à courte portée. La mise sur pied et l'entretien de ce système de défense étaient dispendieux tant du point de vue des crédits que des effectifs, mais il n'y a guère de doute qu'il assurait un degré sensiblement élevé de défense contre les attaques des bombardiers pilotés.

24. L'avènement de l'engin intercontinental a changé la situation, en apportant un autre mode d'attaque, contre lequel il n'existe actuellement aucun moyen de défense. D'autre part, les engins stratégiques enfouis dans des abris souterrains sont moins vulnérables aux attaques, ce qui a eu pour résultat de diminuer la nécessité de la défense. C'est pourquoi les programmes relatifs à la défense aérienne de l'Amérique du Nord ont subi certaines réductions. Cependant, les avantages intrinsèques du bombardier piloté demeurent suffisamment considérables pour que les États-Unis, aussi bien que l'U.R.S.S., tiennent à conserver des flottes de bombardiers et des défenses aériennes.

25. Si l'U.R.S.S. décidait de mettre en service une nouvelle génération de bombardiers stratégiques, il existerait de nombreuses possibilités d'améliorer les radars, les systèmes de traitement des données, les communications, les

intercepteurs, les systèmes d'armes air-air et les systèmes d'engins basés à terre. Il s'agirait essentiellement dans ce cas de l'amélioration des systèmes actuels.

Les systèmes de défense contre les engins balistiques

26. Les États-Unis ont réalisé et mis en place trois grands réseaux de radar, connus sous le nom de Système de détection des engins balistiques (BMEWS). Ce système peut donner l'alerte si un engin balistique intercontinental d'origine soviétique est lancé sur le territoire de l'U.R.S.S. par voie de l'Arctique, et il peut également prévoir où l'engin tombera. Il serait également possible de mettre sur pied un système qui pourrait donner l'alerte si un engin balistique était lancé par un sous-marin ou à partir d'un point de lancement en U.R.S.S., par voie de l'Antarctique. Jusqu'ici, on n'a pas jugé nécessaire d'établir un tel système.

27. Malgré les efforts considérables que déploient les États-Unis depuis quelques années, on n'a encore mis sur pied aucun système de défense opérationnelle contre les engins balistiques. Il s'agit essentiellement d'un problème d'ordre financier. Le système américain *Nike Zeus* peut repérer, poursuivre et intercepter un objet isolé se déplaçant à la vitesse d'un engin balistique. Le problème auquel on n'a trouvé aucune solution économique jusqu'à présent est celui de la saturation, c'est-à-dire la situation où l'assaillant offre un grand nombre d'objectifs possibles au cours d'une brève période de temps. Il se peut que l'assaillant puisse produire un état de saturation en utilisant des leurres qui présenteraient les mêmes caractéristiques que l'ogive d'un engin. On peut également obtenir la saturation en utilisant des ogives multiples ou, de façon plus coûteuse, en déclenchant des attaques d'engins simultanées. Vu ce problème, les frais qu'entraînerait l'établissement d'un système efficace de défense contre les engins à longue portée, ont paru jusqu'ici extrêmement élevés, mais il se peut que l'amélioration des détecteurs, du traitement des données et du guidage des engins, rendent économiquement réalisable un système de défense, contre les engins balistiques intercontinentaux. Les États-Unis poursuivent leurs recherches dans cette voie avec beaucoup d'alacrité, et l'U.R.S.S., de son côté, a mis sur pied une certaine forme de défense contre les engins intercontinentaux.

28. Jusqu'ici, tous les projets pratiques de défense contre les engins balistiques ont eu recours à l'usage du radar pour repérer et poursuivre l'ogive ennemie de même qu'à celui de l'engin téléguidé pour l'intercepter et la détruire. On a aussi étudié de nombreux projets comportant d'autres modes de défense, mais aucun d'eux ne semble devoir être retenu.

Commandement et contrôle

29. Tout usage stratégique d'une force de frappe nucléaire, de puissance limitée ou autre, entraîne le risque de la destruction pour un pays. Il s'ensuit que les forces nucléaires stratégiques doivent être assujetties à un contrôle efficace de la part des autorités politiques compétentes. Il importe, si l'on veut s'assurer que les mesures appropriées de contrôle soient maintenues, que le système de commandement et de contrôle soit sûr, à l'épreuve de toute défektivité, et pratiquement à l'abri de toute faute ou erreur. Les États-Unis ont, au cours des dernières années, consacré plusieurs centaines de millions de dollars à la réalisation de systèmes de commandement et de contrôle.

Perfectionnements prévus

30. Quoiqu'il soit possible d'apporter nombre d'améliorations aux systèmes d'armes stratégiques, on ne prévoit aucune amélioration particulière qui puisse, semble-t-il, modifier la situation stratégique générale dans la même mesure

que lorsque sont apparus les armes nucléaires ou les engins balistiques à longue portée. Il se peut, par exemple, qu'on ait recours à des ogives nucléaires d'une puissance supérieure, à des engins plus précis, à de nouveaux systèmes de lancement, ou qu'on utilise des satellites comme plate-forme de bombardement, mais aucune de ces mesures ne semble capable, en elle-même, de créer un déséquilibre majeur dans la balance stratégique. Les effets qu'apporterait la réalisation d'un système de défense efficace représente un problème plus complexe. Comme nous l'avons dit plus haut, il s'agit là principalement d'une question de financement plutôt que de réalisation technique. La mise au point d'une défense vraiment « efficace » pourrait modifier l'équilibre stratégique de façon très sensible. La question de l'efficacité, toutefois, est relative. Somme toute, il semble peu probable que d'ici plusieurs années l'on puisse déployer un système de défense capable de modifier l'équilibre entre les deux grandes puissances. L'effet produit sur la position d'autres puissances nucléaires pourrait cependant être important.

31. La seule transformation qui, du point de vue de la technique militaire, pourrait avoir des conséquences des plus graves, est sans doute celle qui permettrait à plusieurs pays d'acquérir des armes nucléaires. Il s'agirait, presque par définition, d'une transformation qui permettrait de réduire les investissements et les frais généraux que nécessite la fabrication des armes nucléaires. Ce genre de transformation n'est pas impossible quoiqu'il ne semble pas devoir se réaliser dans l'avenir immédiat. Mais à supposer que cette situation se produise, les pays qui aspireraient à devenir des puissances nucléaires auraient à faire face au problème que pose l'acquisition de véhicules porteurs, et l'expérience a précisément démontré que ces véhicules sont encore plus coûteux que les ogives nucléaires et entraînent des difficultés techniques encore plus grandes.

II—LES FORCES TERRESTRES

32. Étant donné que les grandes puissances en sont arrivées à une quasi-impassé au niveau des forces nucléaires stratégiques de dissuasion, elles sont contraintes de limiter considérablement leurs activités dans ce domaine. Cette situation a eu pour effet de faire passer le niveau des affrontements militaires des forces stratégiques de dissuasion à des formes plus classiques d'opérations.

33. Les forces classiques peuvent être employées dans des situations très diverses, ce qui est particulièrement vrai dans le cas des forces terrestres. Ces situations peuvent comprendre une guerre générale aussi bien que des opérations de maintien de la paix et d'autres formes d'activités militaires qui se situent en deçà du niveau des hostilités ouvertes. Dans la plupart des situations, on attache une importance considérable à la rapidité de la riposte, c'est-à-dire l'aptitude à passer rapidement à l'action avec les forces disponibles. On peut ainsi prendre en mains certaines situations qui risqueraient autrement de devenir irrémédiables. Or la riposte prompt exige, soit des forces déployées dans le voisinage immédiat de la zone troublée, soit des moyens rapides de transport. La mobilité stratégique tend donc à devenir un facteur de plus en plus important.

34. La formation de base des armées modernes est la division. La division dispose d'une dotation d'armes bien équilibrée qui lui permet d'effectuer des opérations de façon autonome. Toutefois, la division est ordinairement renforcée, en matière d'artillerie et de troupes spécialisées, au moyen de ressources fournies au niveau du corps et de l'Armée. Quelques systèmes de grande envergure et relativement immobiles, comme les gros engins balistiques, sont utilisés uniquement au niveau du corps ou à un niveau supérieur. La formation de

base de toutes les armes comprises dans l'Armée canadienne, à l'heure actuelle, est le groupe-brigade. Il en est de même de l'Armée britannique et de certaines autres armées relativement petites.

35. Il existe trois catégories de divisions: la division d'infanterie, la division mécanisée et la division blindée. La division d'infanterie comprend d'ordinaire un nombre relativement restreint de chars, et souvent elle n'est pas entièrement motorisée. La division mécanisée comprend ordinairement une plus grande proportion de chars, tandis que l'artillerie y est normalement automotrice et que l'infanterie utilise des véhicules à roues ou à chenilles. La division blindée comprend une quantité prépondérante de chars, et l'infanterie y utilise d'ordinaire des transporteurs chenillés tandis que l'artillerie y est presque toujours automotrice.

36. Quelques divisions ont des caractéristiques spéciales, c'est-à-dire qu'elles sont aéroportées ou aérotransportables. La division aéroportée est essentiellement une division d'infanterie dotée d'un matériel pouvant être transporté par voie aérienne. Lorsqu'une force de ce genre est utilisée en tant que division aéroportée, elle possède un nombre relativement restreint de véhicules et aucun char moyen. Elle comporte beaucoup moins d'armes d'appui lourdes que la division d'infanterie normale. Par conséquent, ses possibilités de combat soutenu contre des forces équipées de façon normale sont limitées. La division aérotransportable, par contre, est une division d'infanterie normale qui a été démunie de certaines pièces de matériel lourd ainsi que d'une partie de ses véhicules de transport administratifs, afin de lui permettre de se déplacer à bord de gros avions de transport. La suppression la plus importante est celle des chars moyens, étant donné que ce type de char ne peut pas être pris à bord des avions de transport actuels.

37. Les divisions peuvent varier quelque peu quant à leur importance numérique et à leur composition. Les divisions occidentales comptent ordinairement environ 15,000 hommes. Les divisions soviétiques sont quelque peu inférieures en nombre. Toutefois, les divisions de toutes les armées modernes comprennent à peu près les mêmes types généraux d'armes et sont, du point de vue de leur organisation de base, d'une similitude surprenante.

Les principaux groupes d'armes sont les suivants:

Armes portatives	—fusils, pistolets, mitrailleuses
Chars de combat	—légers, moyens et lourds
Armes antichar	—grenades, lance-roquette, engins guidés antichar
Armes d'appui à explosifs brisants	— artillerie, mortiers, canons sans recul, fusés
Armes de DCA	—canons, systèmes d'engins
Armes diverses	—lance-flammes, grenades

38. On a récemment ajouté à ces groupes d'armes celui des armes divisionnaires d'appui nucléaire. Dans les forces des É.-U., ces armes comprennent les obus nucléaires pour obusiers de 8 po., ainsi que les fusées nucléaires de 762 mm (ou engins sol-sol). Un petit engin balistique approprié à ce rôle est actuellement en voie de réalisation. Il existe des lance-armes nucléaires plus légers et plus petits, comme le *Davey Crockett*, par exemple, mais la distribution n'en est pas encore généralisée, même dans les forces américaines.

Les armes portatives

39. Il existe trois grandes tendances en ce qui *touche* la mise au point des armes portatives. La première s'oriente vers la normalisation des munitions, non seulement entre les armes, mais également entre les pays, ce qui a pour résultat de réduire les problèmes d'approvisionnement, tant au sein des forces d'un même pays, qu'entre les forces de divers pays faisant partie d'un groupe d'alliés. Cette normalisation contribue également à rendre plus difficile les changements futurs. Une autre tendance vise à accroître la vitesse du tir. Presque toutes les armées modernes sont actuellement dotées d'un type quelconque de fusil complètement automatique ou semi-automatique. La troisième tendance porte sur la réduction du calibre. Il en est résulté une certaine diminution de la portée théorique, mais cela a permis de réduire le poids des armes et des munitions. Plusieurs armes nouvelles sont actuellement à l'étude, qui pourraient, au cours de la prochaine décennie, assurer au simple soldat ou à la section des fusiliers une puissance grandement améliorée pour le tir «sur zone» à faible portée.

Les chars

40. Depuis la seconde guerre mondiale, la puissance des armes antichar s'est améliorée de façon notable. Néanmoins, on s'accorde à dire, en général, que le char moyen demeure, sur la plupart des théâtres de guerre et dans la majorité des circonstances opérationnelles, un système d'armes d'une importance capitale. En raison de sa mobilité, de sa puissance de tir et de sa protection sur le champ de bataille, ce char est très bien adapté à plusieurs sortes de combats. Même sur les théâtres d'opérations qui ne se prêtent guère à l'emploi de formations blindées, les chars pourront, semble-t-il, être utilisés en assez grand nombre.

41. La tendance générale en ce qui concerne la fabrication des chars, depuis la seconde guerre mondiale, a été d'accroître le poids du blindage et d'augmenter la puissance et le calibre de l'armement. Le char britannique *Centurion*, dont se sert l'Armée canadienne, illustre assez bien cette tendance. Le poids du principal char de combat de la plupart des armées modernes se situe généralement entre 40 et 50 tonnes, alors qu'il n'était que de 25 à 35 tonnes à la fin de la seconde guerre mondiale. L'accroissement du poids des chars moyens pose de graves problèmes en ce qui concerne le franchissement des obstacles. Ce désavantage est compensé en partie, mais en partie seulement, par les améliorations apportées aux matériels et aux méthodes de pontage.

42. Il existe, cependant, certaines tendances contraires. Le char de combat très lourd, comme le char britannique *Conqueror*, par exemple, tend à disparaître. Des chars légers de conception essentiellement classique, c'est-à-dire, munis d'une tourelle et d'un armement complètement rotatif ont été fabriqués par un certain nombre de pays, y compris les États-Unis. Ces véhicules n'ont cependant pas connu un très grand succès. Les réductions apportées à l'armement ont occasionné une réduction de la puissance de combat qui n'est pas compensée par l'augmentation de la mobilité. On convient, en général, que les chars légers de ce type sont inappropriés, excepté sur les théâtres d'opérations où ils n'ont pas à se mesurer aux chars moyens de l'ennemi.

43. Il est possible de constater, à certains indices, que la tendance vers l'augmentation du poids des chars moyens est en voie de faire marche arrière. Les principaux chars de la prochaine génération auront probablement un poids de 35 à 40 tonnes. Ces réductions de poids ont été rendues possibles grâce à l'amélioration des modèles, des métaux employés, à l'utilisation de pièces composantes moins encombrantes, ainsi qu'au perfectionnement du matériel de conduite du tir.

44. Il existe un certain nombre de véhicules assimilables aux chars, dont le poids se situe entre 10 et 25 tonnes. La France, la Suède et les États-Unis ont fabriqué de tels véhicules. Ces véhicules sont de conception plutôt non classique (n'ayant pas, par exemple, de tourelle tournante) et, dans certains cas, dotés également d'un armement non classique. Un exemple de char de ce genre est le char américain ONTOS, qui est armé d'un certain nombre de canons sans recul. On a déclaré, dans la plupart des cas, à propos de ces véhicules qu'ils pourraient remplacer de façon très satisfaisante le char de combat principal. Selon le jugement des spécialistes, fondé sur des essais, des exercices et des études analytiques, les véhicules de cette nature dont on se sert aujourd'hui n'offrent pas la souplesse et le rendement général du char moyen de conception essentiellement classique, quoi que réserve l'avenir. D'une façon générale, de tels véhicules doivent être considérés comme véhicules à usages particuliers, comme pour les opérations de reconnaissance, les opérations aéroportées et les opérations amphibies, ou bien sur les théâtres de guerre où les chars moyens de l'ennemi ne seront probablement pas très nombreux.

45. Pour ce qui est de l'avenir plus éloigné, il est possible que certains véhicules de type non classique actuellement à l'étude puissent finir par remplacer le char moyen en tant qu'arme blindée lourde des armées modernes. Ces prévisions se fondent essentiellement sur certaines hypothèses comme l'usage intensif d'avions légers ou de véhicules à effet de sol. En conséquence, l'avenir du char moyen continue de susciter de très vives controverses,—ce qui est le cas des troupes montées des armées modernes depuis le début du siècle.

Les armes antichar

46. En règle générale, le perfectionnement des armes dites classiques, depuis la seconde guerre mondiale, a été plus évolutif que révolutionnaire. L'armement antichar est une exception manifeste à cette règle. Au cours de la seconde guerre mondiale, la principale arme antichar spécialisée était le canon remorqué à tir rapide. A l'heure actuelle, l'armement antichar spécialisé consiste en majeure partie en roquettes, fusils antichar et engins guidés antichar. Le canon à tir rapide, habituellement monté sur affût automoteur léger, est encore utilisé dans certaines armées modernes, mais le canon remorqué à tir rapide tend de plus en plus à disparaître.

47. La plupart des armes antichar modernes se fondent sur le principe de la charge creuse qui, en transformant la force d'une explosion en un jet très rapide, peut assurer une très forte pénétration du blindage en n'utilisant qu'un faible poids d'explosif brisant. Comme la pénétration assurée par une arme à charge creuse ne dépend pas de la vitesse d'impact, il a été possible de mettre au point de petites armes antichar très efficaces à courte portée. Un exemple d'arme de ce genre, est le lance-roquettes de 3.2 po. *Heller*, de fabrication canadienne, qui est employé comme arme antichar de peloton. Le tube de lancement, aussi bien que les munitions, peuvent être transportés facilement par un homme, et l'arme est efficace à des portées pouvant aller jusqu'à quelques centaines de verges ou plus. Au niveau du bataillon, le canon à tir rapide a été remplacé par le fusil antichar, qui est beaucoup plus léger et plus commode.

48. L'engin antichar filoguidé est un nouveau type d'arme antichar mise au point depuis la seconde guerre mondiale. L'arme est guidée (de fait, pilotée) vers la cible par le servant qui utilise un viseur optique. Cette arme peut-être montée sur des véhicules à roues ou à chenilles et même sur des avions légers. Des engins antichar radioguidés ont été mis au point, mais ils ont tendance à être plus compliqués, plus dispendieux et moins satisfaisants du point de vue opérationnel que ceux du type filoguidé.

49. Il n'y a aucun doute que ces armes représentent une amélioration sensible dans la défense antichar et spécialement dans les conditions de guerre de mouvement où la mobilité et la maniabilité revêtent une grande importance. Cependant, il est tout à fait faux de croire que ces armes ont rendu ou pourront rendre le char de combat désuet.

Les armes d'appui à explosifs brisants

50. Dans le passé, l'artillerie de campagne et l'artillerie moyenne, ont été les principaux moyens utilisés pour assurer l'appui des armes à explosifs brisants. Les concentrations de tir d'artillerie ont joué un rôle primordial dans les attaques et à peine moins important dans les opérations de défense. Les armes nucléaires, si elles sont employées, peuvent remplacer en partie les concentrations de tir d'artillerie classiques, mais elles ne peuvent les remplacer complètement, parce qu'il sera probablement impossible d'en avoir en nombre suffisant. Si l'ennemi dispose d'armes nucléaires et tactiques, il sera nécessaire à l'avenir d'éviter les larges concentrations d'artillerie comme il y en a eu au cours de la seconde guerre mondiale, étant donné qu'elles constituent des cibles extrêmement vulnérables aux armes nucléaires tactiques et des objectifs très facilement repérables.

51. Depuis la seconde guerre mondiale, l'artillerie s'est améliorée quant à sa précision, son efficacité et sa portée. Il existe une tendance vers l'utilisation de l'artillerie automotrice qui, pendant la seconde guerre mondiale, était limitée en grande parties aux seules divisions blindées. Les canons automoteurs offrent les avantages d'une plus grande mobilité et d'une meilleure protection aux servants dans les conditions de guerre de mouvement. Il existe également une tendance vers l'adoption de plus gros calibres. A cet égard, on attache une grande importance à l'accroissement de la portée, ce qui permet à des batteries dispersées d'effectuer des tirs de concentration souples.

52. En ce qui a trait aux armes de moindre puissance, on a amélioré considérablement la portée et la précision des mortiers. Pour le tir à courte portée, les mortiers ont l'avantage d'être une arme très meurtrière par rapport au nombre total d'hommes requis pour les servir. Il est possible qu'à l'avenir l'action conjuguée des canons moyens et des mortiers tende à remplacer celle des pièces de campagne ordinaire utilisées au cours des premières et seconde guerres mondiales.

Armes de DCA

53. Les armes de DCA ont été beaucoup améliorées depuis la seconde guerre mondiale. Le radar a joué un rôle important dans ce domaine. Un autre facteur aussi important a été la mise au point des engins téléguidés sol-air, qui tendent à remplacer les canons de DCA moyens lourds. Les premiers engins téléguidés étaient gros et encombrants, de sorte que les armées en campagne pouvaient difficilement s'en servir. Grâce à de plus petits engins téléguidés à carburant solide, des systèmes mobiles peuvent être utilisés dans le secteur de combat. Le HAWK, par exemple, est l'un de ces systèmes anti-aériens de campagne modernes. Le HAWK est un engin d'un seul étage à combustible solide et à autoguidage semi-actif par radar; et il tire à partir d'un dispositif de lancement mobile. Cet engin utilise le radar *Doppler* à des ondes entretenues, qui assure son efficacité presque jusqu'au niveau du sol. A cause de sa mobilité, ce système peut être déployé près des troupes de la ligne de front, et il peut les protéger contre tous les genres d'avions, sauf ceux qui volent à très basse altitude. L'engin téléguidé REDEYE peut protéger jusqu'à un certain point les troupes avancées contre les appareils volant à très basse altitude. Cette petite arme portative est munie d'un système d'autoguidage à rayons infra-rouges et se tire à l'épaule au moyen d'un contenant

dont on peut ensuite se débarrasser. Le MAULER, qui en est encore au stade de la mise au point, est un système mobile plus perfectionné d'engin antiaérien.

54. Les armes que nous possédons actuellement sont assez efficaces pour obliger les forces tactiques aériennes à voler à une très basse altitude si elles veulent franchir de telles défenses. Si l'on atteint les objectifs actuels de recherches en ce qui a trait aux systèmes futurs, on pourra alors douter fortement de la capacité des avions tactiques d'évoluer dans le voisinage de ces engins de défense. L'emploi combiné de contre-mesures et de contre-tactiques pourrait cependant apporter une solution partielle à ce problème.

Matériel divers

55. Plusieurs des nouveaux matériels qui ont fait leur apparition depuis la seconde guerre mondiale, ne sont pas habituellement considérés comme des armes, mais ils n'en influent pas moins considérablement sur l'organisation, les possibilités et la tactique des forces terrestres. Mentionnons, par exemple, le véhicule blindé de transport de troupes. Dans presque toutes les armées modernes, on tend de plus en plus à mécaniser complètement l'infanterie dans le cas des opérations où un tel matériel peut être avantageusement utilisé. On a également adopté l'usage de l'hélicoptère, et l'on se sert davantage d'avions légers au sein des formations militaires. Signalons également la mise au point de matériels améliorés de télécommunications, d'aides à la navigation et le traitement des données. Toutes ces améliorations sont contribuable aux progrès de l'électronique.

56. Une innovation qui mérite d'être signalée est celle des appareils utilisés pour ce qu'on appelle la surveillance sur les champs de bataille. En effet, un grand nombre de dispositifs employant le radar, les rayons infra-rouge, la télévision et la photographie, ont pour but de recueillir et d'interpréter plus rapidement le renseignement tactique. D'une façon générale, ces appareils permettent d'accélérer l'acquisition du renseignement et d'en accroître les sources, particulièrement la nuit et lorsque la visibilité est restreinte. Ils donnent quelque espoir de combler l'immense écart qui existe entre la puissance de feu des armées modernes et la capacité d'utiliser cette puissance de feu avec le maximum d'efficacité.

III—THÉÂTRES D'OPÉRATIONS AÉRIENNES

57. Traditionnellement, les fonctions des forces aériennes sur un théâtre de guerre ont toujours été les suivantes :

- (i) Maintien de la supériorité aérienne. C'est la capacité d'attaquer et de détruire les avions ennemis, en vol et au sol, ou de les rendre inefficaces en détruisant leurs installations de soutien et de contrôle. Il est généralement reconnu qu'un degré suffisant de supériorité aérienne est une condition essentielle de la bonne exécution des autres missions de l'aviation;
- (ii) Interdiction. Elle consiste à attaquer les moyens de communication, les unités de soutien et les installations d'approvisionnement de l'ennemi, à des distances très éloignées à l'arrière des troupes avancées. Cette interdiction a pour but d'isoler le champ de bataille tactique, de priver l'ennemi de ses approvisionnements et de ses renforts et de lui enlever sa mobilité;
- (iii) Appui aérien rapproché des forces terrestres. Il consiste à attaquer directement les troupes avancées ennemies en vue de leur occasionner des pertes et de réduire ainsi leur valeur militaire;
- (iv) Reconnaissance. Elle consiste à fournir des renseignements sur la force de l'ennemi, ses mouvements et ses positions;

- (v) Diverses opérations de soutien. Ceci comprend l'approvisionnement sur place, l'évacuation des morts et des blessés, les vols de liaison, l'emploi de plate-forme d'observation et diverses autres opérations de transport.

58. L'évolution actuelle exige que non seulement on évalue à nouveau les moyens de parvenir aux objectifs visés, mais aussi, jusqu'à un certain point, qu'on examine à nouveau si les objectifs eux-mêmes sont accessibles et appropriés. Les principaux facteurs qui nous obligent à ce nouvel examen sont les suivants:

- (i) La menace du recours aux armes nucléaires, spécialement contre les aérodromes, qui sont des objectifs tout indiqués;
- (ii) La haute efficacité des engins sol-air contre les avions volant à haute et moyenne altitude;
- (iii) Le besoin croissant d'un tir d'appui rapide et souple, surtout dans le cas d'une guerre de mouvement.

Supériorité aérienne

59. Jusqu'à tout récemment, on croyait que la supériorité aérienne dépendait principalement de la performance des avions d'interception, notamment des avions tous temps, capables d'opérer de nuit comme de jour. Les avions modernes de ce genre tendent à devenir comparativement gros, coûteux et compliqués du point de vue technique. De tels avions doivent avoir une grande vitesse ascensionnelle et posséder un système compliqué d'armes air-air. Ils nécessitent un appui tactique considérable et une organisation très développée au sol. En cas d'affrontement direct entre les forces opposées, comme en Europe centrale, on peut se demander si des avions d'interception même à très haute performance pourraient défendre efficacement le champ de bataille avancé, surtout si les attaques ennemies étaient effectuées à basse altitude. C'est pourquoi on compte de plus en plus sur les engins téléguidés sol-air qui peuvent entrer en action beaucoup plus rapidement pour protéger les objectifs du secteur avancé. Toutefois, les avions d'interception ont encore un rôle à jouer dans la défense de l'arrière, où la rapidité de la riposte est moins importante et où la souplesse propre à l'avion d'interception peut être employée plus efficacement.

60. Il y a lieu de noter aussi que les grands aérodromes sont faciles à repérer et très vulnérables aux attaques tant nucléaires que classique. On peut assurer la protection d'un nombre limité d'avions en utilisant des abris à l'épreuve du souffle et en maintenant une partie de la force en situation d'alerte en vol. Ces mesures sont toutefois relativement coûteuses et présentent des inconvénients du point de vue opérationnel. Ce problème explique l'intérêt qu'on manifeste actuellement pour l'avion à décollage et atterrissage vertical et l'avion à décollage et atterrissage court (A.D.A.V. et A.D.A.C. suivant la nouvelle terminologie française). L'A.D.A.C. peut s'envoler sur une piste de fortune de quelques centaines de pieds de longueur, l'A.D.A.V. peut s'envoler à partir d'une petite clairière. Les deux sortes d'appareils peuvent être dispersés un à un sur des pistes de fortune ou dans des secteurs de lancement bien éloignés des grands aérodromes et autres objectifs possibles, ce qui augmente fortement leurs chances de survie.

61. Il se peut que lors d'une guerre future, la supériorité aérienne, c'est-à-dire la capacité pour un champ d'utiliser des avions à n'importe quelle altitude au-dessus de la zone du champ de bataille sans rencontrer à peu près aucun obstacle, soit impossible à réaliser. Toutefois, les avantages d'un certain degré, même limité, de supériorité aérienne sont considérables, et c'est pourquoi les deux camps tenteront probablement d'y atteindre. La supériorité aérienne en tant que capacité d'accomplir les missions nécessaires sur un théâtre aérien et

d'empêcher l'ennemi de se livrer à des opérations semblables ou de gêner son action, peut exiger, d'une part, des avions capables de voler à de basses ou de très basses altitudes et, d'autre part, des avions capables de s'envoler et d'atterrir sur des pistes de fortune ou, comme dans le cas de l'A.D.A.V., sans piste d'atterrissage aménagée. On doit dire cependant qu'il n'est pas encore certain si les avantages de l'A.D.A.V. sur l'A.D.A.C. compenseront les dépenses accrues et les difficultés techniques en cause.

Interdiction

62. L'interdiction peut comporter soit l'attaque d'objectifs prédéterminés qui se trouvent en territoire ennemi, comme les aérodromes, les bases de lancement d'engins, les centres de transmissions et les centres d'approvisionnement, soit l'attaque d'objectifs inopinés. Pour que les avions chargés de pénétrer profondément chez l'ennemi puissent échapper aux moyens modernes de défense aérienne, il est presque essentiel qu'ils volent à basse altitude, ce qui est difficile, surtout aux vitesses supersoniques. Les avions doivent être spécialement renforcés afin de résister aux secousses qui se produisent à basse altitude. Ce genre de vol exige également du matériel spécial de navigation, ainsi qu'un dispositif de pilotage automatique, de façon que les opérations puissent être effectuées à proximité du sol. Vu les difficultés que présente l'identification de l'objectif, de même que l'aérodynamique des bombes installées à l'extérieur, les avions doivent voler à des vitesses subsoniques au cours d'une attaque de cette nature.

63. Il semble y avoir tendance à répartir en un certain nombre de catégories les avions destinés à l'interdiction:

- a) Pour ce qui est de la pénétration très profonde en territoire protégé par des systèmes de défense des plus efficaces, il est probable que rien ne puisse remplacer les avions à très grande performance. Toutefois, il n'est pas certain que de telles opérations soient profitables sans l'utilisation d'armes nucléaires.
- b) Pour la pénétration en faible profondeur, des avions moins compliqués et moins coûteux peuvent être utilisés.
- c) Pour les missions ne comportant aucune pénétration à trouver des systèmes de défense aérienne très perfectionnés, des avions encore moins compliqués peuvent être utilisés. L'appareil américain anti-insurrectionnel répond à cette fin particulière, car il est conçu en vue de remplir des missions des plus variées sur les théâtres qui ne comptent pas de puissants systèmes de défense antiaérienne installés au sol.

Avions d'appui rapproché

64. Les avions d'appui rapproché ont pour fonction de diriger leur feu sur les troupes ennemies, afin de les détruire ou de neutraliser leurs efforts. Les avions qui en sont chargés peuvent être appelés à accompagner les armes lourdes de soutien au sol, ou encore à les remplacer. L'appui aérien rapproché est surtout utile lorsqu'il est difficile de déplacer les armes d'appui au sol en raison des accidents du terrain. Les objectifs de l'appui aérien rapproché se trouvent ordinairement à quelques milliers de verges de nos propres forces. Par conséquent, en règle générale, les avions qui attaquent ces objectifs n'ont pas à pénétrer profondément dans la zone d'opérations ennemie.

65. En volant à très basse altitude, ces avions peuvent espérer éviter les principaux systèmes de défense aérienne de l'ennemi. Par conséquent, l'avion destiné à l'appui rapproché peut être relativement léger et maniable, tout en

transportant une charge d'armes relativement lourde. Il n'est pas essentiel qu'il atteigne de grandes vitesses, mais il est souhaitable qu'il soit en mesure d'utiliser des bandes d'atterrissage de fortune.

Reconnaissance

66. Vu les engins modernes de défense qu'elle doit affronter, la reconnaissance aérienne se trouve en quelque sorte devant un dilemme. Comme les avions qui volent bas ont un champ de vision limité, il est nécessaire de faire au moins quelques vols de reconnaissance à haute altitude. Toutefois, le radar peut facilement capter un avion à haute altitude, ce qui expose ce dernier à être détruit par les systèmes de défense aérienne. Pour le moment, l'altitude extrêmement élevée présente un solution possible, mais elle exige que l'avion soit muni d'un matériel photographique des plus perfectionnés. L'appareil américain *U2* offre un exemple d'avion conçu à cette fin. Les avions de combat peuvent aussi remplir des missions de reconnaissance tactique. Pour la reconnaissance sur de courtes distances, il peut être possible d'utiliser de petits avions-robots, qui ont le double avantage d'être relativement bon marché et de ne pas mettre en danger la vie d'un pilote.

Rôles de soutien divers

67. Il est probable que les opérations militaires faites sur un champ de bataille nucléaire ou sous une grave menace d'attaque nucléaire se caractériseraient par une forte dispersion, une grande mobilité et l'interpénétration des forces. L'approvisionnement aérien tactique offre des avantages intéressants, en raison de sa vitesse, de sa souplesse et de son indépendance à l'égard du maintien des communications routières. A cette fin, on se sert de plus en plus d'hélicoptères. Il se peut qu'à l'avenir les avions de transport à décollage et atterrissage court (A.D.A.C.) et verticaux (A.D.A.V.) remplacent l'hélicoptère-cargo.

Engins air-sol

68. Les armes classiques d'appui rapproché et d'interdiction comprennent les mitrailleuses, les bombes à explosifs brisants, les bombes au napalm (essence gélifiée), les engins air-sol à courte portée et à charge explosive de 1,000 livres au plus, qui peuvent être guidés sur l'objectif à plusieurs milles de distance, de même que les fusées non guidées. D'une façon générale, ces diverses armes sont plus perfectionnées que celles dont on se servait au cours de la seconde guerre mondiale.

Évolution prévue

69. La conduite des opérations sur les théâtres de guerre exigera probablement l'emploi d'avions très variés, depuis les appareils d'interception, de combat et de reconnaissance à très grande performance jusqu'aux avions d'appui rapproché et de transport à performance relativement faible, mais en mesure d'utiliser des pistes de fortune. Il semble que ce soit là un point important. La guerre moderne nécessitera vraisemblablement des types d'avions d'une diversité considérable, afin de faire face, dans une certaine mesure, aux circonstances variées dans lesquelles les forces militaires modernes pourront être appelées à combattre.

IV—FORCES NAVALES ET MARITIMES

70. Les opérations et les forces navales peuvent être réparties ainsi qu'il suit:

- a) Groupements opérationnels de porte-avions d'attaque. De nos jours, les porte-avions d'attaque sont les principaux navires des forces navales de surface. Le porte-avions est en fait un aérodrome flottant.

- b) Navires et sous-marins lanceurs d'engins. Ils constituent un élément important des forces stratégiques de dissuasion.
- c) Forces amphibies. Celles-ci fournissent la base flottante en vue d'une opération de débarquement sur plages ou au moyen d'hélicoptères.
- d) Sous-marins d'attaque. Les opérations d'attaque sous-marine ont pour objet de détruire les navires militaires ou marchands de l'ennemi et de lui interdire l'usage des mers.
- e) Opérations de lutte anti-sous-marine. Les opérations de lutte ASM ont pour objet de détruire ou de neutraliser la menace que constituent les sous-marins d'attaque ennemis, et les forces en cause comprennent des aéronefs (avions et hélicoptères, embarqués et basés au sol), des navires de surface et des sous-marins.
- f) Opérations dirigées contre le transport maritime par des forces de surface ou des forces aériennes.
- g) Opérations de minage et contre-mesures, y compris l'emploi des nageurs de combat.

71. Un exposé détaillé des armes navales modernes exigerait l'examen de toutes les opérations énumérées ci-dessus. La chose devient presque impossible dans une courte étude, car toutes ces armes sont d'une grande complexité technique. Pour les besoins du présent exposé, nous nous en tiendrons à la lutte ASM, puisque c'est le domaine qui intéresse surtout le Canada.

72. Pour détruire un sous-marin ennemi, il y a diverses tâches à accomplir:

- a) la détection;
- b) l'identification;
- c) la localisation (c'est-à-dire le repérage de la position dans les limites du rayon d'action de l'arme ASM);
- d) le lancement de la charge explosive;
- e) la destruction.

D'une manière générale, la détection, l'identification et la localisation constituent la partie la plus difficile du problème.

Lutte anti-sous-marine

73. Les systèmes de lutte ASM demeurent presque entièrement tributaires du son pour déceler et repérer les sous-marins en plongée. D'autres moyens de détection à longue portée ont été étudiés, mais jusqu'ici on n'a rien trouvé qui puisse vraiment remplacer le sonar. Certaines méthodes de détection à courte portée, comme les détecteurs d'anomalies magnétiques (MAD), ont été d'une grande utilité pour vérifier la position, mais elles servent essentiellement à compléter le sonar plutôt qu'à le remplacer. Il y a deux types de systèmes de sonar: le sonar passif, qui se fonde sur la réception de l'énergie sonore émise par l'objectif, et le sonar actif, qui utilise sa propre source sonore et décèle l'objectif au moyen de l'écho renvoyé par celle-ci. Les navires d'un certain type émettent des faisceaux sonores caractéristiques. Aussi, le sonar passif offre-t-il l'important avantage de faciliter l'identification des objectifs. L'avantage du sonar actif, c'est qu'il est capable de détecter des objectifs silencieux et déterminer leur position de façon plus précise. Le rendement du sonar est extrêmement variable, et cela en grande partie à cause de la variabilité de la mer en tant que véhicule de propagation du son. Le parcours des ondes sonores varie selon la température, la salinité, la profondeur, la réflectivité des fonds, la profondeur d'immersion du récepteur et la profondeur de l'objectif. Il s'ensuit que la portée utile d'un sonar peut varier

de zéro à plus de 100 milles, dans le cas d'objectifs identiques dans des circonstances différentes. La mise au point (en grande partie du Canada) du sonar à profondeur variable, qu'on peut remorquer à la profondeur optimale a donné lieu à une amélioration considérable. Néanmoins, la variabilité de la partie et le manque de fiabilité du sonar demeurent l'un des grands problèmes fondamentaux de la lutte ASM.

74. L'avènement du sous-marin à propulsion nucléaire a posé d'autres problèmes aux forces ASM. Le sous-marin à propulsion nucléaire peut se déplacer plus rapidement, et demeurer également en plongée à une grande profondeur presque indéfiniment. Il peut naviguer sous l'eau à une vitesse excédant celle de nombreux escorteurs de surface. Le sous-marin à propulsion nucléaire l'emporte également par sa plus grande manœuvrabilité sous-marine. Quoi qu'il en soit, ce sous-marin représente,—et continuera de représenter,—un problème extrêmement redoutable du point de vue de la défense ASM. Il convient de noter, cependant, que la grande majorité de la flotte actuelle de sous-marins soviétiques sont à propulsion classique. Et il est probable qu'il en sera ainsi pendant quelques années encore.

75. La défense anti-sous-marine comporte plusieurs types d'opérations. Pour les opérations de surveillance et d'attaque, qui se déroulent dans des zones très étendues, les avions maritimes à long rayon d'action constituent un important système d'armes. Ces appareils peuvent donner suite à des contacts éloignés plus rapidement que les navires de surface; ils peuvent vérifier des contacts très éloignés les uns des autres, au cours d'un même vol; ils peuvent rechercher des contacts temporairement perdus ou des contacts éventuels dans des régions où il n'existe pas d'autres moyens de surveillance. Ils le font en mouillant et en surveillant des séries de bouées sonores. Ayant établi ou rétabli le contact avec l'objectif, l'avion maritime peut repérer le sous-marin à l'aide du détecteur magnétique (MAD) ou par d'autres moyens et l'attaquer à la torpille ou à la grenade sous-marine. D'importants progrès ont été réalisés, et d'autres sont envisagés, dans le domaine de ces sous-systèmes aéroportés.

76. Pour ce qui est de la protection des convois, le principal système d'armes est le navire d'escorte. Les avions basés à terre jouent un rôle important dans la défense des convois, mais ils sont soumis à certaines limites. L'escorteur d'escadre est un navire du type destroyer qui a été spécialement adapté au rôle ASM. Avec l'avènement du sous-marin à propulsion nucléaire, une amélioration du système de détection et des armes est devenue nécessaire. Une exigence importante consistera à accroître la portée possible au moyen des torpilles existantes. Une solution à ce problème est la fusée anti-sous-marine (ASROC), qui a été mise au point aux États-Unis. Une autre solution, adoptée par le Canada, consiste à installer une plate-forme à hélicoptère sur l'escorteur d'escadre. L'hélicoptère peut transporter un sonar à immersion et une torpille ce qui assure l'accroissement et de la capacité de détection et de la portée des armes.

77. Le navire à plans porteurs finira peut-être, en définitive, par remplacer partiellement l'hélicoptère; en effet, ce navire peut atteindre des vitesses de beaucoup supérieures à celle d'un escorteur d'escadre, bien que non supérieures à celle d'un hélicoptère. Cependant, contrairement à l'hélicoptère, le navire à plans porteurs peut demeurer sur les lieux pendant des périodes relativement longues. Le navire à plans porteurs peut poser des problèmes considérables de fonctionnement et d'entretien. On ne pourra se rendre compte de la gravité de ces problèmes que lorsqu'on aura acquis une vaste expérience des opérations en haute mer.

78. Un système d'armes important pour l'escorte des convois est le porte-avions ASM. Cela est tout particulièrement vrai dans le cas des opérations que l'on ne saurait exécuter d'une façon économique avec les avions basés à terre. Le porte-avions peut transporter des appareils à voilure fixe dont la portée et l'autonomie sont de beaucoup supérieures à celles des hélicoptères. Il peut aussi, cela va sans dire, transporter un nombre considérable d'avions.

V—ARMES BIOLOGIQUES ET CHIMIQUES

79. Bien que l'on ait coutume de rattacher les armes biologiques aux armes chimiques lorsqu'il s'agit de les étudier, ces armes ont peu de points communs sur le plan technique et militaire. Cependant, comme certaines interdictions spéciales, de nature morale et juridique, s'attachent à l'emploi de ces deux catégories d'armes, tous les gouvernements des grands États se sont ouvertement engagés à s'abstenir de les utiliser sauf à titre de représailles directes.

80. Les armes chimiques comprennent une vaste gamme de substances allant des gaz lacrymogènes et autres agents neutralisants aux gaz neurologiques modernes, qui sont extrêmement toxiques. Ces derniers, s'ils étaient utilisés contre les troupes non équipées et non entraînées en vue de la lutte contre les armes chimiques auraient indubitablement une action très dévastatrice. Les pertes seraient élevées et l'effet sur le moral pourrait être désastreux.

81. Toutefois, contre des troupes bien équipées pour se défendre et bien entraînées à se servir de leur équipement, il est peu probable qu'un poids donné d'agents chimiques, même des plus meurtriers, puissent entraîner des pertes beaucoup plus considérables que n'en causerait le même poids d'explosifs de grande puissance. Dans certaines circonstances, il est même probable que les armes chimiques seraient sensiblement moins efficaces que ne le serait un poids identique d'explosifs Brisants. Il faut reconnaître pourtant que les mesures de protection nécessaires représenteraient un fardeau considérable pour les troupes, ce qui pourrait en soi être une raison suffisante pour recourir à l'emploi des armes chimiques.

82. Le cas des armes biologiques est entièrement différent. L'agent biologique est virtuellement une arme de destruction massive, plus destructrice encore que les armes thermonucléaires à égalité de poids ou de coût. Pour le moment cependant, on peut à peine dire que les armes biologiques existent en tant que système d'armes efficace, vu que certains problèmes se rapportant à la dissémination pratique des agents biologiques ne sont pas encore résolus. Et même si ces problèmes étaient résolus, les armes biologiques souffriraient de deux désavantages très importants en comparaison des armes nucléaires: la quasi-impossibilité de les mettre à l'essai et aussi, fort probablement, la quasi-impossibilité de rester maître de leur utilisation. Il se peut donc que les agents biologiques demeurent à l'avenir ce qu'ils n'ont pas cessé d'être au cours de notre siècle, c'est-à-dire une arme éventuelle d'une énorme puissance de destruction, mais absolument inutilisable à quelques fins rationnelles que ce soit sur le plan politique ou militaire. Bien entendu, rien ne nous assure qu'il en sera ainsi, mais il est bon de noter que les armes biologiques constituent une menace éventuelle depuis presque cent ans.

RÉCAPITULATION

83. Le présent document est loin de constituer une étude complète de l'armement et des armes modernes. Il faudrait pour cela un long traité sinon quelques volumes. Le point le plus important à retenir est peut-être que la technique moderne, en voie d'expansion continue par suite des résultats des travaux de recherche et des nouvelles découvertes, a considérablement

augmenté l'éventail des choix. D'autre part, les circonstances politiques et militaires ont contribué à susciter une augmentation équivalente dans la gamme des opérations militaires possibles.

84. Ces faits ont en eux-mêmes entraîné d'importantes conséquences. Les connaissances du technicien et de l'ingénieur sont devenues d'une importance toujours croissante pour les militaires des forces modernes. La recherche et la mise au point sont aujourd'hui des éléments de la puissance nationale tout aussi importants que la population et les possibilités de production. Le rôle de l'ingénieur et de l'homme de science dans l'organisation militaire s'est accru. A mesure que la technique s'est avérée être le principal facteur de la valeur militaire, les dimensions des quartiers généraux militaires nationaux et les proportions des efforts consacrés aux effectifs techniques ont augmenté. Ces situations ont soulevé des problèmes importants, en particulier dans le cas des pays relativement petits.

ARMES CLASSIQUES ET NUCLÉAIRES

par JOHN GELLNER

Chapitres:

- I. DIFFÉRENCES FONDAMENTALES ENTRE LES ARMES NUCLÉAIRES ET LES ARMES CLASSIQUES
- II. ARMES NUCLÉAIRES DU CANADA POUR LA DÉFENSE DE L'AMÉRIQUE DU NORD
- III. ARMES NUCLÉAIRES DU CANADA POUR LA DÉFENSE DE L'EUROPE CENTRALE
- IV. ARMES NUCLÉAIRES STRATÉGIQUES
- V. ARMES CLASSIQUES
- VI. EXIGENCES D'UNE ARMÉE CANADIENNE CLASSIQUE

CHAPITRE I

DIFFÉRENCES FONDAMENTALES ENTRE LES ARMES NUCLÉAIRES ET LES ARMES CLASSIQUES

Avant de discuter des emplois respectifs des armes nucléaires et des armes classiques, on doit poser le principe qu'il n'y a pas de comparaison possible entre les deux. On a déjà affirmé que les armes nucléaires étaient comme toutes les autres, mais plus efficaces. Au Canada, on a dit avec une bonhomie assez inquiétante que les armes nucléaires étaient «les meilleures armes pour nos gars». De telles déclarations sont absolument fausses.

Même les effets d'armes nucléaires relativement petites, comme les armes nucléaires du genre tactiques ou de combat, sont tout à fait différents de ceux que produisent les armes classiques; on peut contrôler les résultats de ces dernières, qui n'ont pas d'effets différés, tandis qu'on ne peut contrôler entièrement les résultats des armes nucléaires, qui ont des effets différés. Sans entrer dans les détails techniques, on peut expliquer ces différences de la manière suivante:

D'après les renseignements dont nous disposons, le matériau fissile des petites armes nucléaires est toujours le plutonium (Pu-239): il en faut un peu plus de dix livres pour amorcer une réaction explosive en chaîne. C'est ce qu'on appelle la «masse critique». Si tout ce plutonium pouvait subir la fission, il se produirait une explosion d'une force équivalente à celle d'environ 90 Kt (90,000 tonnes de T.N.T.). En réalité, ce que nous pouvons appeler le rendement d'une arme au plutonium est seulement de 20 pour cent: il n'y a fission que de deux livres environ du matériau fissile de l'arme, et l'explosion qui en résulte a une force d'environ 18 KT, ou à peu près¹. La partie de plutonium qui n'a pas été utilisée est vaporisée ou disséminée par l'explosion et augmente les effets nocifs de la radiation (le plutonium est extrêmement toxique); il s'ensuit une contamination prolongée (la période du plutonium est de 24 mille ans).

Le recours au phénomène de fission fortement accéléré et délibérément rendu inefficace produit une explosion à faible puissance dans une arme nucléaire employée sur les champs de bataille. Le mortier atomique «*Davy Crockett*» au

¹ Données tirées de «Policy Considerations of a Nuclear Test Ban», par D. G. Brennan et M. H. Halperin, dans: «Arms Control, Disarmament and National Security» (George Brazillier, New York, 1961).

sujet duquel on a publié certains faits et certains chiffres représente l'ogive nucléaire au rendement énergétique le plus faible. Il s'y produit une détonation d'environ 0.1 KT (100 tonnes de T.N.T.) par la fission de seulement un cinquième environ d'une once de plutonium². Ce rendement ne s'élève pas à beaucoup plus que le dixième d'un pour cent si nous le comparons à la puissance prévisible de la même masse critique. Le danger de contamination par le plutonium non utilisé est par conséquent relativement plus grand lorsque la puissance explosive de l'arme atomique est la plus faible. En d'autres termes, les armes nucléaires tactiques sont les plus «vilaines».

C'est là un fait généralement reconnu. Incidemment, certains experts croient que la redoutée «bombe à neutrons», qui a fait couler tant d'encre, consistera de fait en une masse de matières fissiles qui éclatera de façon si peu efficace qu'elle ne produira que des effets radio-toxiques (mortels pour les êtres humains) et ne provoquera pour ainsi dire aucune explosion et aucune chaleur (lesquelles détruiraient les édifices).

Dans le cas des armes atomiques employées sur les champs de bataille, les effets nocifs d'une explosion artificiellement inefficace de la matière fissile augmentent du fait que ces armes, pour donner les résultats désirés, doivent éclater sur le sol ou à proximité du sol. Des parcelles de terre seront ainsi roussies,—il serait peut-être préférable de dire flétries, et elles le demeureront pendant de nombreuses années, voire pendant toute une génération.

L'étude précédente (nécessairement incomplète), qui porte sur les effets des armes nucléaires tactiques, peut aider à dissiper l'illusion qu'il existe des armes nucléaires comparativement inoffensives, dont l'utilisation serait tout à fait normale. Il n'existe pas d'armes de ce genre. Des armes nucléaires tactiques ont été mises au point, non pour des raisons humanitaires mais afin de permettre le combat rapproché. L'engin air-air «Génie», par exemple, à une ogive nucléaire à faible puissance (1.5 KT selon le rapport), de sorte que l'avion intercepteur qui le transporte peu s'approcher relativement près de sa cible sans exploser lui-même. Le «Davy Crockett» déjà mentionné peut lancer une bombe à mortier de 0.1 KT, ce qui permet à l'infanterie elle-même de retracer immédiatement la charge nucléaire sans avoir à faire un grand détour.

Bref, pour paraphraser ce que Gertrude Stein a déjà dit au sujet d'une rose, disons d'une «arme nucléaire reste toujours une arme nucléaire», qu'elle soit grande ou petite, stratégique ou tactique. Les conséquences politiques en sont manifestes. N'oublions jamais que la guerre ordinaire est une chose mais que la guerre qui serait livrée ou qui pourrait seulement être livrée avec des armes nucléaires en est une toute autre.

CHAPITRE II

ARMES NUCLÉAIRES DU CANADA POUR LA DÉFENSE DE L'AMÉRIQUE DU NORD

Le Canada possède des appareils porteurs d'armes nucléaires, et a accès aux armes nucléaires qui leur sont propres, et ce pour deux raisons: défense aérienne de l'Amérique du Nord et celle du secteur de l'Europe centrale qui fait partie de la région de l'OTAN.

Pour ce qui est de l'Amérique du Nord, on peut, à mon avis, reconnaître sans trop d'explications que ce continent n'a besoin d'être défendu que contre une attaque nucléaire sans merci. Il est heureusement très peu probable que le cas se présente, parce que la menace de représailles nucléaires contre la guerre nucléaire donne actuellement des bons résultats et en donnera vraisemblablement dans les années à venir, autant qu'on puisse en juger. La menace, à son

² Données provenant des publications «Kleine und Kleinste Nukleare Sprengkoerper», de H. Flueckinger, dans «Allgemeine Schweizer Militaerzeitschrift», mai 1962, et «Jane's All the World's Aircraft 1963-1964.»

tour, réside dans «la possibilité de contre-attaque» des forces américaines de représailles, c'est-à-dire dans leur pouvoir de contre-attaquer avec des armes d'anéantissement, même après avoir subi une attaque-surprise de la part de l'ennemi.

Avant l'avènement des fusées balistiques, la tâche primordiale de la défense aérienne active (fusées et avions de défense) consistait à protéger les forces de contre-attaque, et de prouver par le fait même la valeur de la menace. Il n'en est plus ainsi. Pour surprendre les forces de contre-attaque, et en attaquer le plus possible au sol, l'ennemi devrait envoyer d'abord ses fusées. Ses bombardiers ne pourraient suivre qu'après un temps égal à la différence entre le moment où les engins balistiques seront détectés par les différents réseaux de pré-alerte de l'Amérique du Nord, et le moment où ses bombardiers seront détectés par les mêmes réseaux. Cela signifie que ses bombardiers seraient dans le champ d'action de nos intercepteurs «Voodoo» et des fusées sol-air «Bomarc» plusieurs heures après le début de l'attaque à l'aide de fusées, soit longtemps après que les forces de «représailles» demeurées intactes aurent quitté le sol pour contre-attaquer.

Pour le moment, donc, la défense aérienne active étant sans effet contre les engins balistiques n'ajoute pas à la menace en ce qu'elle pourrait protéger les engins de frappe lors de l'attaque véritable. D'autre part les bombardiers ennemis qui pourraient venir attaquer quelques heures après l'attaque des engins balistiques n'auraient pas pour objectifs les forces de représailles, de toute façon, (ces dernières n'étant plus à leur base), mais plutôt les centres habités. La défense aérienne active pourrait dans ce cas fournir une part de protection à nos villes en détruisant un certain nombre d'assaillants. On pourrait concéder à la rigueur que la défense aérienne active est présentement un genre de menace, jusqu'à un certain point, parce qu'elle empêche l'ennemi éventuel de croire que, après l'attaque initiale de ses engins, ses bombardiers pourront librement sillonner notre espace aérien («faire une promenade d'agrément», comme on dit généralement).

Il est reconnu que la défense aérienne active de l'Amérique du Nord ne peut présentement justifier son existence de manière satisfaisante. Cependant, dans le présent exposé, nous traitons de ce qui est, plutôt que de ce qui devrait ou ne devrait pas être. Nous pouvons donc reconnaître que, *dans une situation donnée*, qu'il n'existe pas actuellement, et ne semble pas devoir se présenter dans l'avenir, mais qui pourrait toutefois exister un jour, *la défense aérienne active pourrait aider à détourner une attaque de bombardiers ennemis dirigée contre l'Amérique du Nord et combattre tant bien que mal. Elle ne pourrait jamais détourner une attaque ni combattre sans utiliser des armes nucléaires.*

Les raisons en sont assez évidentes. Dans une guerre nucléaire sans merci, chaque bombardier ennemi est un destructeur de ville en puissance. Les moyens de défense sont limités, c'est le moins qu'on puisse en dire. Il est donc essentiel que chaque coup tiré sur un bombardier porte, et que chaque coup qui porte soit meurtrier. Les armes anti-aériennes conventionnelles sont loin d'avoir une pareille efficacité. Pendant la dernière guerre, par exemple, les Allemands dépensaient en moyenne 3,343 obus anti-aériens de gros calibre pour descendre un bombardier allié³. Cette proportion s'est améliorée après l'introduction des fusées de proximité mais l'amélioration a été loin d'être radicale. Avec des armes classiques, la puissance meurtrière probable des 56 fusées canadiennes «Bomarc» serait nulle, et celle de nos quelque cinquante «Voodoos» ne serait pas de beaucoup supérieure; nous n'avons pas d'autres armes anti-aériennes à opposer aux bombardiers à réaction de haute altitude.

³ Données tirés de «The Bombing of Germany», par Hans Rumpf (Frederick Muller, Londres, 1961).

Avec les armes nucléaires, la force meurtrière est beaucoup plus grande. Le rayon mortel de l'engin air-air «Génie», qui serait porté par le «Voodoo», est d'au moins mille pieds⁴, alors que le pouvoir de destruction qu'on attribue au «Bomarc» s'étend sur un mille cube d'air. La précision, qui dans des conditions d'opérations, serait fortement dérangée par les moyens de contre-attaque électronique de l'ennemi, est donc beaucoup moins importante pour les armes anti-aériennes nucléaires que pour les armes classiques. La destruction d'une cible pénétrant dans le rayon mortel d'une arme nucléaire serait instantanée et totale. La «combustion» de l'arme nucléaire portée par l'engin visé pourrait être un avantage supplémentaire, mais il reste à savoir si le cas se produirait ou non en réalité.

En résumé, donc, la défense aérienne active de l'Amérique du Nord n'a pas de fortes chances de contribuer beaucoup à la protection des agglomérations de toute façon. Ces chances n'existeraient pas sans armes nucléaires défensives.

CHAPITRE III

ARMES NUCLÉAIRES DU CANADA POUR LA DÉFENSE DE L'EUROPE CENTRALE

En Europe centrale, les appareils porteurs d'armes nucléaires canadiens, bombardiers tactiques CF-104 et fusées sol-sol «Honest John», ont un certain effet de menace, mais pas d'utilité opérationnelle. Ils aident peut-être dans une certaine mesure à prévenir la guerre dans la région; ils empêchent les Soviétiques d'utiliser leurs armes nucléaires tactiques; et dans le cas improbable où une guerre classique éclaterait en Europe centrale, ils forceraient l'ennemi à combattre en formations dispersées pour n'être pas surpris par une explosion nucléaire, et à abandonner par conséquent tout avantage qu'il puisse retirer en concentrant ses forces pour une attaque en nombre supérieur. On pourrait ajouter que, pour les mêmes raisons, les Soviétiques possèdent aussi quelques armes nucléaires tactiques (en général des engins balistiques à faible portée sur des aires de lancement mobiles) en réserve dans les bases de leurs forces armées en Allemagne de l'est. D'autre part, il faut se rendre compte qu'une guerre nucléaire sans merci éclaterait presque certainement si l'un des adversaires se servait d'une arme nucléaire au cours d'un combat en Europe centrale. En réalité, il est plus que possible que toute guerre dans cette partie du monde serait une guerre nucléaire sans merci. Les CF-104 y joueraient un rôle infime et les «Honest John», sûrement aucun rôle.

L'OTAN a fait de très grands efforts (beaucoup plus grands que ceux de l'URSS) pour doter ses forces militaires d'armes nucléaires tactiques. En prenant une telle décision l'OTAN se fondait sur la présomption, tout simplement erronée, que, si c'était nécessaire, il serait possible de faire une guerre nucléaire dans une zone définie. Le principe était qu'on pouvait accepter l'infériorité des forces classiques car les chances seraient équilibrées par l'emploi judicieux, en temps et lieux opportuns, d'armes nucléaires à rendement relativement faible. On a étudié différents projets sur la façon d'arriver à un tel résultat, et on en a fait la démonstration par des manœuvres. Il est plutôt surprenant que personne, aux échelons supérieurs de l'OTAN, n'ait été frappé de l'absurdité d'un tel principe, même après des manœuvres comme «Winter Shield II» (du 2 au 8 février 1961), où on a fait exploser 74 simulacres d'armes nucléaires sur un terrain de manœuvres d'environ 1,650 milles carrés en Bavière orientale⁵,

⁴ Données tirées de «Janes's All the World's Aircraft 1963-64».

⁵ Données tirées de «Winter Shield II», par H. Kissel, dans «Allgemeine Schweizer Militäerzeitung», mai 1961.

ou, en moyenne, une arme nucléaire tous les 22 milles carrés. Défendre un territoire de telle manière équivaut à sauver un poste de télévision en le jetant par la fenêtre du troisième étage d'un édifice en flammes.

Il est également surprenant qu'il ait fallu tant de temps pour se rendre compte qu'une guerre nucléaire de portée limitée serait impossible, parce que l'adversaire éventuel n'a jamais eu la moindre intention de jouer le jeu. Les porte-parole militaires et politiques des Soviétiques n'ont assurément jamais essayé de cacher le fait que l'URSS refuse absolument d'accepter des restrictions une fois la guerre nucléaire déclarée⁶. Il va sans dire, de toute façon, que l'Union soviétique ne voudra pas (et, en réalité, ne peut pas) consentir à de telles restrictions. Étant l'adversaire le plus faible dans un conflit nucléaire, le plus faible par le passé, maintenant, et, autant qu'on puisse en juger, dans l'avenir, on peut seulement s'attendre à ce qu'elle attaque avec tous ses moyens pendant les premières minutes ou les premières heures d'une telle guerre.

On n'a jamais tenu compte non plus des avertissements d'hommes prudents du camp occidental, comme B. L. Liddel⁷ et Lord Tedder, pour n'en nommer que deux, qui auraient dû avoir une plus grande influence.

La période d'aveuglement total, pendant laquelle la majorité des membres de l'OTAN, y compris le Canada, ont acheté des ensembles d'armes en vue d'une guerre nucléaire de portée limitée, semble être révolue aujourd'hui. De toute façon, les Américains, de qui vient en premier lieu la notion d'une guerre nucléaire de portée limitée, l'ont maintenant pour ainsi dire abandonnée. Dans l'état actuel des choses, la plupart des forces aériennes tactiques alliées pourvues d'armes atomiques sont réunies sous l'autorité du commandement des forces aériennes en Europe (SACEUR) pour fournir, avec les bombardiers britanniques V et trois sous-marins américains Polaris, une sorte de menace stratégique de l'OTAN (la décision a été prise lors de la réunion de l'OTAN tenue à Ottawa en mai 1963). Les armes nucléaires des forces terrestres sont en réserve à l'endroit où elles se trouvent actuellement, en attendant la formulation d'un nouveau principe relatif aux circonstances et au mode de leur utilisation. *Entre-temps, les engins porteurs d'armes nucléaires canadiens au sein de l'OTAN continuent de jouer le rôle qui leur est dévolu, ce qui, pour le moment, tire à relativement peu de conséquence.*

CHAPITRE IV

ARMES NUCLÉAIRES STRATÉGIQUES

Il est à peine nécessaire de parler ici *des armes nucléaires stratégiques entre les mains des quatre puissances nucléaires. Elles ne servent qu'à éloigner la menace d'une guerre nucléaire.* En ce qui concerne leurs propriétaires, elles paralysent tout geste de nature guerrière (une puissance nucléaire doit veiller à ne pas être entraînée dans un conflit où elle pourrait faire face à une autre puissance nucléaire), mais par ailleurs, elles ne préviennent pas une guerre classique.

La menace nucléaire vaut si on y croit et si elle est sûre. La première condition ne demande pas à être expliquée. Le nom plus impressionnant donné à l'état de menace stable, telle qu'elle existe aujourd'hui, est l'«équilibre de la terreur». La stabilité ne dépend pas de l'égalité plus ou moins grande des forces menaçantes des adversaires (elles ne sont pas égales et ne l'ont jamais été, celles des États-Unis étant supérieures), mais plutôt de la «possibilité de contre-attaque» des deux opposants (voir pp 3 et 4). Elles ont cette

⁶ Pour avoir un compte rendu précis, voir «Soviet Military Strategy», par le Maréchal V. D. Sokolovski et col. (Prentice-Hall, 1963). Comparer également les explications données par M. Khrouchchev à Walter Lippmann, à Sochi, en avril 1961 (différents rapports).

⁷ V. G. dans son livre «Deterrent of Defense» (Praeger, 1960).

possibilité si une part suffisante de forces de contre-attaque peuvent repousser une attaque-surprise. Une invulnérabilité aussi relative tient à la dispersion, à la mobilité, au renforcement des bases, et, dans le cas de l'URSS, au secret.

L'importance de la menace nécessaire à la sécurité dépend aussi de l'importance du possesseur d'armes nucléaires; un pays comme la France, par exemple, requiert une force de contre-attaque moins grande, pour prévenir une attaque nucléaire de son territoire, que les États-Unis.

La stabilité de la menace serait détruite si un camp devenait trop fort ou l'autre trop faible. Cela se produirait si l'un des adversaires arrivait à «une capacité de premier choc» (c'est-à-dire la capacité d'anéantir la force de contre-attaque de l'autre) ou trouvait des moyens sûrs de défense contre une attaque nucléaire. Dans ce cas, le camp le plus fort et le camp le plus faible seraient tous deux tentés d'attaquer, le premier, pour tirer parti de son avantage qui peut n'être que passager, l'autre pour équilibrer les chances en quelque sorte par un choc-surprise. *Le danger que l'équilibre de la terreur soit rompu dans un avenir prévisible est faible, cependant.*

Les puissances non nucléaires peuvent apporter une contribution très faible, si tant est qu'elles puissent en apporter, pour soutenir la vraisemblance et la stabilité de la menace nucléaire. Ceci s'applique aussi au Canada, qui ne peut prêter aux États-Unis qu'une aide secondaire dans le domaine de la menace stratégique.

CHAPITRE V

ARMES CLASSIQUES

La guerre classique de tout genre n'a pas cessé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. En réalité, les conflits de cette nature semblent devenir plus courants que jamais.

Les deux principales caractéristiques des forces classiques d'aujourd'hui, ce qui les distingue des forces classiques un peu plus anciennes, sont leur mobilité et leur possibilité d'adaptation grandement améliorées. La puissance de tir par homme augmente aussi constamment à mesure que de nouvelles armes sont fabriquées, et, ce qui peut être plus important, à mesure que des armes plus légères, plus petites et plus faciles à manier remplacent les lourds armements du passé.

Une très grande mobilité est nécessaire aujourd'hui, parce que, dans la guerre classique moderne, il n'y a plus d'étape d'ouverture des hostilités pendant laquelle les adversaires mobilisent et déploient leurs troupes, et parce que le mouvement est si rapide qu'on peut prendre le dessus pendant les premières heures d'un conflit qu'un opposant engourdi ne pourra jamais mettre à profit. *La guerre de Corée* nous donne une leçon à l'appui sur le rôle que joue la mobilité dans la guerre d'aujourd'hui.

L'armée de la Corée du nord qui a traversé le 38° parallèle le 25 juin 1950, était une force d'infanterie démodée, soutenue par cent chars d'assaut seulement. Cependant, elle aurait pu sortir victorieuse de la guerre en trois ou quatre semaines environ, si les États-Unis n'avaient pas donné suite à leur décision, prise le 30 juin, d'intervenir en effectuant un premier mouvement de troupe en Corée dès le lendemain. Même à cela, les Coréens du nord ont failli réussir: au début d'août, il ne restait de la République de Corée que la partie de l'extrême nord-est, défendue par les États-Unis, les formations sud-coréennes défendant avec beaucoup de peine le «périmètre de Pusan». Sans la rapidité de déplacement des forces américaines (et la désuétude des forces nord-coréennes) la guerre n'aurait pas été bien longue et la République de Corée n'aurait certainement jamais été notre alliée.

Il est tout aussi certain que le Canada n'aurait pas eu l'occasion d'intervenir dans la guerre de Corée. On a décidé d'envoyer les troupes terrestres canadiennes le 7 août (juste au moment où les troupes américaines et celles de la République de Corée effectuaient la défense décisive du «périmètre de Pusan», un détachement avancé a été débarqué le 7 novembre, et la première unité de combat, un bataillon d'infanterie, a été débarquée le 18 décembre.) A ce moment-là, l'étape décisive de la guerre (celle où la victoire ou la défaite sont incertaines) était passée. Ce genre d'intervention serait évidemment tout à fait inutile contre un adversaire de classe.

D'une manière analogue, les forces classiques envoyées pour sauvegarder la paix dans une région tourmentée peuvent atteindre leur objectif seulement si elles peuvent y pénétrer immédiatement, avant que la guerre n'ait éclaté, ou au moins avant qu'elle ne soit si acharnée qu'il soit impossible de la réprimer.

La rapidité de déplacement est particulièrement importante lorsque l'adversaire a le pouvoir d'utiliser des armes nucléaires. A cause de la menace que présentent ces dernières, même si elle ne demeure qu'au second plan, il faut que les troupes avancent en rangs dispersés, se concentrent, puis se dispersent rapidement, de manière à ne constituer une cible d'attaque nucléaire surprise que pendant un temps aussi court que possible.

La mobilité dépend de plusieurs facteurs: des troupes entraînées et entièrement équipées doivent être disponibles en tout temps; tout leur équipement doit être approprié aux moyens de transport disponibles, qui doivent être très variés, car les exigences du transport sur une longue distance sont tout à fait différentes de celles des manœuvres loin derrière les lignes de combat, comme celles des manœuvres dans la zone de combat; les forces armées doivent être organisées de manière à exiger aussi peu de moyens de transport possible pour une puissance de feu d'une importance donnée.

Voici quelques explications:

Suivant une règle empirique admise dans les calculs, les charges à transporter dans la zone des opérations militaires s'établissent à trois tonnes par homme au début, et une tonne par homme tous les mois par la suite. Ces chiffres peuvent paraître élevés, mais on doit se rendre compte qu'ils tiennent compte de tous les véhicules, le carburant et les munitions. En réalité, la règle des trois tonnes—une tonne représente un minimum. Pour l'exercice «Big Lift», la deuxième division blindée des États-Unis et quelques éléments de renfort, soit en tout 15,358 hommes de troupe et officiers, ont été transportés dans 204 avions de transport des États-Unis en Allemagne. Là, les troupes ont retiré 60,000 tonnes d'équipement des dépôts⁸, savoir quatre tonnes par homme.

La capacité globale de transport aérien de la puissance la mieux équipée à cet égard (les États-Unis) s'établissait, au milieu de 1963, à 12,000 tonnes pour 1,500 milles ou 8,500 tonnes pour 4,000 milles⁹. Cela serait à peine suffisant pour transporter outre-Atlantique un régiment d'infanterie entièrement équipé en une seule traversée aérienne.

Le mouvement de troupes sur de longues distances, à destination de régions où il n'existe pas de dépôts alliés ni de matériel transporté au préalable, doit en règle générale être effectué par mer. Un gros paquebot rapide sera tout à fait approprié à cette tâche, à condition qu'il trouve des aménagements portuaires convenables au point d'arrivée. Les navires spécialisés qui peuvent débarquer passagers et cargaison sur une plage à découvert sont préférables (les forces navales de l'OTAN en ont quelques-uns à leur disposition, comme le nouveau navire logistique «Sir Lancelot», rapide et moderne, de la marine

⁸ Données tirées de «Exercise Big Lift», dans «Interavia», décembre 1963; et «The Navy at Ebb Tide», par Hanson Baldwin, dans «Reporter», 30 janvier 1964.

⁹ Données tirées de «Strategic Mobility», de Neville Brown (Chatto & Windus, Londres, 1963).

Royale, tout spécialement) mais ils sont loin d'être assez nombreux. Les avions de transport longs-courriers transporteront encore le personnel ou même des unités d'avant-garde, comme une escouade blindée de reconnaissance. Les mêmes remarques s'appliquent (mais pas dans les mêmes proportions) aux unités aériennes. Elles peuvent se déplacer avec tout le matériel essentiel plus facilement que les unités de l'armée, mais dans leur cas, le matériel de renfort, trop lourd, devra être expédié par mer. Il va sans dire que tout le carburant (et les forces classiques modernes en consommation des quantités prodigieuses) doit être transporté dans des bateaux-citernes.

Derrière la ligne de combat, le matériel doit se déplacer sur ses propres roues ou chenilles ou être transporté par voie aérienne dans des avions ordinaires ou des hélicoptères. Les premiers doivent pouvoir manœuvrer sur des petits terrains d'aviation de fortune; parmi les seconds, les hélicoptères à grue, qui peuvent soulever de lourdes charges suspendues à l'extérieur, prennent de plus en plus d'importance. Des types d'avions plus petits sont nécessaires sur le champ de bataille. Les hélicoptères sont très utiles, mais aussi très vulnérables. Les avions à décollage vertical (VTOL) les remplaceront probablement un jour; mais ils ne sont pas encore disponibles.

Tout le matériel doit pouvoir être transporté par voie aérienne. Cela signifie qu'il doit être conçu en tenant compte du poids, de la répartition du poids et de l'encombrement, afin de pouvoir le charger facilement dans les avions de transport disponibles. D'autre part, ces derniers doivent être conçus pour la manutention de matériel volumineux et encombrant, et pour un chargement et un déchargement faciles et rapides. Comme la capacité admise de transport de l'avion est limitée, les unités opérationnelles et l'effectif de l'état-major doivent comporter aussi peu de personnel administratif que possible afin de réserver la majeure partie de l'espace disponible aux éléments de combat.

Comme l'intervention dans une guerre classique doit être instantanée pour être efficace, et comme les effectifs bien entraînés qui sont rapidement disponibles seront toujours restreints, les forces armées doivent être *extrêmement souples*, c'est-à-dire qu'elles doivent pouvoir manœuvrer indépendamment des circonstances. A un certain moment donné, et avec un matériel presque identique partout, les troupes britanniques ont récemment tenu un secteur d'Europe centrale contre une puissance de premier ordre qui possédait des armes nucléaires, ont fait face à des incursions hostiles dans le désert de l'Arabie méridionale et dans les jungles de Bornéo, ont joué un rôle pacificateur à Chypre et maté des révoltes en Afrique orientale. En comparaison, l'expérience canadienne de la guerre en Corée a démontré combien il est peu pratique d'essayer de lever des troupes spéciales pour des manœuvres militaires particulières.

Pour obtenir la rapidité de déplacement qui est nécessaire à la guerre classique moderne, et pour rendre possible le combat en petits détachements ou à des endroits épars, on a dû accroître considérablement *la puissance de tir par homme*. L'Armée canadienne est loin d'avoir tout l'armement moderne qu'elle devrait posséder, mais, même à cela, sa puissance de tir a doublé entre 1944 et 1964. La puissance globale de tir d'une brigade de l'armée canadienne en une minute est passé de 41,700 cartouches d'armes portatives, de 238 salves antichar, et d'un peu moins de 7 tonnes d'obus hautement explosifs à 79,200 cartouches, 504 salves, et 15.37 tonnes, respectivement¹⁰.

Fait encore plus remarquable, les armes sont en général devenues beaucoup plus simples, plus petites, plus légères (et, plus souvent qu'autrement, plus économiques) qu'elles ne l'étaient pendant la Seconde Guerre mondiale.

¹⁰ Le quartier général de l'Armée canadienne a bien voulu nous fournir les chiffres mentionnés ici.

Ainsi, un seul fantassin doté d'une fusée anti-char téléguidée peut maintenant jouer un rôle plus efficace que le canon anti-char à obus de 17 livres auquel il fallait un véhicule de traction et une équipe de canonniers. En ce qui concerne l'artillerie anti-aérienne, le canon régulier des troupes terrestres du Canada, le Bofors 40 mm., nécessite une équipe de 6 hommes, et il a moins d'une chance sur mille d'abattre un avion. Les Allemands pouvaient abattre un bombardier tous les 4,940 coups tirés avec des armes légères anti-aériennes¹¹. Un canon de ce genre ne pourrait même pas être pointé contre un avion moderne volant à basse altitude et allant à la vitesse atteinte aujourd'hui. A titre de comparaison, la fusée aérienne «Redeye» à guidage infrarouge, exige une équipe de deux hommes, peut être tirée de l'épaule et a une chance sur cinq d'abattre un avion volant à basse altitude.

Dans l'aviation, l'augmentation de la puissance de tir est encore plus prononcée, et il en est de même pour l'efficacité. L'efficacité a connu un grand essor grâce à l'introduction des fusées téléguidées air-air et air-sol.

Dans la guerre classique de nos jours, les forces navales jouent un rôle moindre que dans le passé. Cela s'explique du fait que les grandes puissances maritimes sont aussi des puissances nucléaires qui, comme on l'a souligné plus tôt, sont prêtes à faire tout en leur pouvoir pour éviter une confrontation directe entre elles. Cependant, comme on l'a également dit plus haut, les forces navales jouent un rôle logistique important. Au moment où elles accomplissent leur tâche elles doivent être protégées contre les attaques aériennes, en surface, et sous-marines. Les navires peuvent être appelés à participer au tir. Ils peuvent servir de bases d'hélicoptères et de terrains d'aviation temporaires. A cause de moyens de communications disponibles, le quartier général peut dans certaines circonstances, avoir son siège à bord de navires.

Dans un avenir qui n'est pas très éloigné, les véhicules à coussin pneumatique (Hovercraft) et hydrofoils devraient avoir une place importante dans les manœuvres navales et les manœuvres mer-terre combinées, les premiers étant probablement plus utiles que les dernières, en pratique. Sur les eaux du littoral surtout, des cours d'eau assez considérables et autres eaux intérieures, ils pourraient rendre d'excellents services à cause de leur grande vitesse, de leur maniabilité et leur capacité de transport relativement élevée. On envisage également la possibilité d'utiliser les hydrofoils pour faire la chasse aux sous-marins.

En somme, donc, la guerre classique moderne exige des hommes et du matériel de qualité extrêmement élevée, parce qu'en principe la masse ne peut plus suppléer au faible rendement individuel. On n'a plus tendance à rechercher des armes de plus en plus grosses. On cherche surtout à fournir à la plus petite équipe possible la puissance de tir la plus grande possible et les moyens de manœuvrer qui requièrent le moins d'aide possible.

CHAPITRE VI

EXIGENCES D'UNE ARMÉE CANADIENNE CLASSIQUE

On peut dire ici, très brièvement, que le Canada possède les hommes mais non le matériel nécessaire à une armée classique moderne qui serait capable d'intervenir rapidement dans n'importe laquelle circonstance et en tout point du globe. Nous en sommes arrivés là parce que, pendant des années, nous nous sommes préoccupés de la grande guerre (heureusement très improbable), mais avons négligé de nous équiper en vue du genre de conflit armé le plus vraisemblable. En conséquence, nous avons les fondements d'une armée pour un petit

¹¹ Ouvrage de référence: voir note 3.

conflit, mais non l'organisation matérielle nécessaire (dans les deux cas, conflit nucléaire d'envergure et conflit classique restreint, les termes en cause impliquent les réserves qui forcent le respect et permettent la conduite de la guerre).

L'armée canadienne est complètement dénuée de certaines pièces de matériel essentielles, et plus ou moins dépourvue d'autres articles. Nous n'avons absolument pas d'aviation tactique, et pas de navires de transport convenables. Nos navires de guerre et nos troupes de terre sont tous les deux pour ainsi dire sans protection contre une attaque aérienne. Nous ne possédons que très peu d'avions de transport militaires vraiment utiles (les CC-106 et CC-109, qui constituent le gros de notre flottille de transport, ne sont que des avions pour voyageurs). Une bonne part de notre matériel n'est pas transportable par air. Nos troupes terrestres ont un besoin pressant de véhicules blindés modernes, depuis les chars d'assaut jusqu'aux véhicules de transport des troupes (les premiers ont déjà été commandés). Il y a plusieurs déficiences du côté du matériel auxiliaire.

A cause des déficiences, toute opération des forces canadiennes qui dépasserait le niveau d'un service de police exigerait aujourd'hui une bonne part d'aide de l'extérieur (alliés). *Cependant, il n'est pas au-dessus de nos possibilités de mettre sur pied des forces classiques équilibrées à la hauteur des exigences d'aujourd'hui.* (La Suède est l'exemple remarquable d'une puissance moyenne qui a réussi à le faire.)

