

Photo du MDN HS2009-0521-013 par le Soldat Dan Bard



Le NCSM *Fredericton* quitte le port d'Halifax pour un déploiement de six mois dans le cadre de l'opération *Saiph*, qui constitue l'effort continu du Canada contre la piraterie et le terrorisme au Moyen-Orient, le 23 octobre 2009.

LA STRATÉGIE DE DÉFENSE LE CANADA D'ABORD UN COUP D'ŒIL RÉTROSPECTIF : TROP? TROP PEU? OU JUSTE ASSEZ?

par Gerry Madigan

Introduction

Les Canadiens ont beaucoup de mal à comprendre la valeur des dépenses faites au titre de la défense. Le raisonnement expliquant la nécessité des investissements stratégiques continus fait sourciller les Canadiens. Il se peut que ces derniers aient une perception simpliste et romantique de la défense qui ramène la raison d'être de celle-ci au maintien de la paix. Sous cet angle, bien peu justifie l'investissement dans de vastes moyens polyvalents de défense. Or, ce point de vue n'est tout simplement pas réaliste. Il déforme la vraie raison d'être de la défense et ce que les soldats, les marins et les aviateurs font pour le Canada, à savoir lui procurer la paix et la sécurité. En outre, ce point de vue contourne la nécessité d'un investissement continu dans les capacités du Canada en matière de défense et de sécurité, capacités qui sont si nécessaires pour protéger la souveraineté de notre pays et ses intérêts vitaux.

Les objectifs généraux de la politique de défense du Canada ont été formulés sous la forme de thèmes ou publiés d'une façon ou d'une autre dans chaque Livre blanc depuis 1964 : garantir la souveraineté canadienne, contribuer à la paix et à la sécurité et appuyer la politique étrangère du Canada¹. Par conséquent, les responsabilités des Forces canadiennes (FC) et du ministère de la Défense nationale (MDN) devraient être

claires aux yeux des Canadiens et des Canadiennes. Peu a changé depuis la publication de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*². Ce sont tous des objectifs louables et nécessaires. Pourtant, la volonté de payer pour atteindre ces objectifs dépend grandement de l'humeur et de l'opinion du jour. Par conséquent, le cycle des dépenses canadiennes au titre de la défense s'est souvent comparé aux montagnes russes.

L'humeur publique ou les caprices politiques ne peuvent tout simplement pas continuer à déterminer les dépenses au chapitre de la défense. Il devrait être évident pour la plupart des observateurs que des crédits minimums sont nécessaires, que la défense est la pierre angulaire de la souveraineté et de la sécurité de notre pays et qu'elle joue un rôle dans le bien-être économique du Canada. Mais ce ne l'est pas. Un débat perpétuel existe sur les sommes nécessaires et, en fin de compte, sur la nécessité même de la défense en soi³.

Le Major (ret.) Gerry (G.D.) Madigan, CD, MA, est un officier de logistique à la retraite qui a fait carrière pendant 28 ans à titre d'officier des finances. Il a notamment été affecté au Quartier général de la Défense nationale, à la Base des Forces canadiennes en Europe et dans les Provinces maritimes du Canada et il a été contrôleur au Qatar, pendant la Première guerre du Golfe. Il est diplômé du Collège militaire royal du Canada (Programme des études sur la conduite de la guerre, donné à Kingston, en Ontario).

En ce qui me concerne, le problème réside dans le fait que l'on n'a jamais expliqué suffisamment à la population canadienne pourquoi il faut accorder à la défense des crédits d'un niveau convenable. C'est un « ballon de football politique » enveloppé dans les calculs économiques et camouflé par des intérêts particuliers. La plupart du temps, la nécessité de consacrer des sommes suffisantes à la défense est enfouie si profondément dans les énoncés de politique du gouvernement, dans les faux-fuyants ou dans les discours que c'est tout simplement la croix et la bannière pour arriver au cœur du sujet afin de se faire une opinion éclairée. Les Canadiens ont un mal énorme à faire le lien entre les crédits affectés à la défense et les résultats stratégiques recherchés par leur gouvernement, lequel met rarement en exergue le fait que la défense contribue fondamentalement au maintien des valeurs et des intérêts essentiels du Canada.

Songeons par exemple à l'annonce de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* faite par le premier ministre Stephen Harper et le ministre de la Défense, M. Peter MacKay, à Halifax, le 12 mai 2008⁴. L'analyse originale a été présentée peu après cette annonce. Certains diraient que les événements l'ont peut-être fait passer à l'arrière-plan. Toutefois, nous exposons ci-après les principales déductions et analyses des modèles, lesquelles demeurent aussi valides aujourd'hui qu'à ce moment-là. Elles contiennent sans doute des indices qui éclaireront les choix difficiles à venir et feront comprendre les résultats qui suivront. Cette situation montre la difficulté qu'il y a à faire valoir de façon soutenue la nécessité des dépenses en matière de défense dans des circonstances économiques en mutation. Des périodes difficiles nous attendent, mais les gestionnaires de la défense ne doivent pas se laisser aveugler par les événements. Par conséquent, il est effectivement essentiel de comprendre le passé pour bien gérer l'avenir.

Puis est arrivé le 12 mai 2008 avec la promesse d'un avenir meilleur ... Il faut se rappeler que le gouvernement a tout d'abord annoncé qu'il voulait faire passer le budget annuel de la Défense de 20 milliards à 30 milliards de dollars au cours d'une période de 20 ans, soit d'ici 2031. Cela a certes soulevé la controverse, et l'on a vertement critiqué le plan en disant à l'époque qu'il était ambigu. Les analystes ont soutenu que « l'investissement total » n'avait pour ainsi dire pas été expliqué à la population canadienne. Certains ont déclaré que le gouvernement n'avait pas été franc envers le contribuable quant au coût véritable de sa stratégie. Ils ont d'abord affirmé qu'avec une hausse de 2 p. 100 par année, le gouvernement aurait dû annoncer un investissement total cumulatif d'au moins 100 milliards de dollars au titre de la défense au cours de la période envisagée. Les observateurs ont par ailleurs critiqué la version préliminaire de la stratégie en disant qu'elle semblait dissimuler un investissement de 50 milliards en nouvelles immobilisations. Certains ont fait valoir, à bon droit pensons-nous, que le gouvernement aurait dû annoncer et mieux expliquer le montant de 100 milliards de dollars⁵.

Une explication détaillée a été fournie un mois plus tard, le 19 juin 2008, quand la version finale de la Stratégie *Le Canada d'abord* a été diffusée. Au cours des 20 ans en question, le coût total cumulatif de la Stratégie atteindrait 490 milliards de dollars. Il se peut que le gouvernement n'ait pas voulu effrayer les Canadiens avec la générosité affichée dans la Stratégie⁶. L'investissement ne se limitait pas aux nouvelles immobilisations. Il s'agissait en fait de restructurer et de revitaliser les FC en travaillant sur quatre piliers clés qui formeraient le fondement des capacités militaires et qui influeraient sur le budget du Ministère aux chapitres du personnel, de l'équipement, de la disponibilité opérationnelle et de l'infrastructure.

La quête de renseignements : s'y retrouver dans les détails (2008)

Cependant, afin de se faire une opinion éclairée, les Canadiens devraient se donner un point de départ pour amorcer leur quête de renseignements. Où commencer? Les seuls points de repère se trouvaient dans diverses conférences de presse, des communiqués, la stratégie publiée et les documents budgétaires du Conseil du Trésor. À partir de ces renseignements, les Canadiennes et les Canadiens pourraient construire un cadre qui les aiderait à former leur opinion⁷. Malgré tout, ce n'était pas une démarche que la majorité des Canadiens allaient sans doute entreprendre, car ils tendent à miser sur les médias pour obtenir une analyse raisonnée puisque la synthèse des renseignements de ce genre n'est pas chose facile.

Pour commencer, nous devons prendre comme point de départ l'exercice 2010-2011 en nous fondant sur les renseignements contenus dans le document qui présentait la Stratégie⁸. Ensuite, les documents budgétaires du Conseil du Trésor mentionnaient aussi l'exercice 2010-2011 et ils donnaient en outre des détails sur un plan de référence cumulatif de 20 ans annonçant un total de 475 milliards de dollars. C'était la première erreur d'information, car les autorités avaient indiqué que le coût total *global* de la Stratégie serait de 490 milliards, ce qui révélait un écart de 15 milliards. Il y avait là de quoi s'inquiéter, car la différence était importante. Cependant, l'explication se trouvait dans la Note 1 de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*, dans laquelle le Ministère mentionnait un investissement antérieur de 15 milliards. Il s'agissait donc de savoir lire les passages écrits en petits caractères.

En deuxième lieu, des frais de soutien en cours d'exercice allaient de pair avec cet investissement. En fait, l'investissement antérieur total de capital atteignait 30 milliards de dollars. Faisaient partie de ce total les 15 milliards déjà mentionnés, soit le coût du soutien en cours d'exercice qu'il fallait rajouter au budget du Ministère, mais cela tendait à embrouiller les choses. Dans la Note 2, le gouvernement cite en outre un montant de 20 milliards de dollars pour les nouveaux remplacements des grands équipements, et le coût total de ces remplacements devait aussi être amorti au cours de la vie utile après la période de 20 ans. Cela équivaut à entre 45 et 50 milliards de dollars, ou à des besoins supplémentaires de 25 à 30 milliards après 2030⁹. Il n'a pas seulement été difficile de s'y retrouver dans tous les détails : cela a été déconcertant. D'autres fonds seront effectivement nécessaires après les 20 ans mentionnés dans la stratégie publiée, et les choses à cet égard sont moins simples qu'elles n'en ont l'air.

Il y avait une autre énigme relativement à l'annonce initiale, et elle concernait une somme de 50 milliards de dollars qui était inexpliquée dans le texte principal. En fait, le gouvernement prenait en compte dans la stratégie de nouveaux équipements, un investissement accru pour reconstruire et entretenir l'infrastructure, une hausse du degré de disponibilité opérationnelle et une compensation pour des investissements antérieurs. Ces éléments influenceront en fin de compte sur les budgets des immobilisations et du fonctionnement et de l'entretien à long terme. La question était aggravée davantage par la désuétude de l'équipement et de l'infrastructure des FC qui avaient besoin d'être remplacés et/ou modernisés.

Le gouvernement a élaboré son plan en le fondant sur une augmentation de 2 p. 100 du budget à partir de l'exercice 2010-2011 et sans doute sur un taux de 2 p. 100 du produit intérieur brut (PIB) par année. La hausse de 50 mil-

liards de dollars semble s'expliquer par le fait qu'il a fait passer son investissement de 1,01 p. 100 à 2 p. 100 et par des augmentations supplémentaires du coût du soutien des nouvelles immobilisations en cours d'exercice, ce qui donne un total global de 490 milliards de dollars à la fin de la période d'application de la stratégie.

Nous semblons avoir suivi un cheminement alambiqué pour en arriver à ce chiffre. Quel était donc le bon point de départ pour ce qui était du PIB? Était-ce 1,01 p. 100 ou 2 p. 100 du PIB? Quelle optique adoptait-on? Désirait-on plaire à la population canadienne, aux partenaires stratégiques, ou aux deux? Si le gouvernement rétablissait le paradigme de planification à 2 p. 100 du PIB et qu'il avait annoncé ce critère de référence clairement, on aurait pu soutenir que le plan destiné au public ne comportait aucun nouveau crédit. Il s'agissait simplement du rétablissement d'un chiffre historique visant à plaire aux partenaires stratégiques du Canada. En l'espèce, le gouvernement aurait pu expliquer que, s'il avait basé son investissement sur le chiffre plus bas de 1,01 p. 100 du PIB, le total global des dépenses aurait avoisiné les 426 milliards de dollars, soit une différence de 49 milliards par rapport au niveau de référence de 475 milliards. Cela expliquerait en partie la hausse apparente de 50 milliards au titre des dépenses. Cependant, le gouvernement ajoutait effectivement des crédits à tout cela, comme nous l'avons précisé plus haut. Dans les notes figurant sous les tableaux de la Stratégie, il avait enfoui la mention des 15 autres milliards réservés ostensiblement au soutien en service pendant la durée de vie des nouveaux grands équipements achetés avant l'annonce de la Stratégie, et une autre somme de 25 à 30 milliards de dollars pour les nouveaux remplacements des grands équipements dont la durée de vie dépassera la période de 20 ans. La valeur totale de ces variations atteint à elle seule environ 100 milliards de dollars, et c'était sans doute la source des critiques qui visaient l'annonce de mai 2008¹⁰. Afin d'en arriver au chiffre « réel », il fallait donc suivre un processus carrément déroutant et complexe. L'effort nécessaire était hors de portée de nombreux Canadiens et Canadiennes, car les données étaient dissimulées profondément dans les menus caractères des énoncés de politique, dans les tergiversations et dans les discours du gouvernement.

Se rappeler qui paie la note

Les milieux de la défense tendent à oublier que c'est le contribuable qui paie la note. Il y a un prix à payer pour la Stratégie. Pour un gouvernement, ce prix peut être son existence même si le contribuable juge sa stratégie et ses plans inacceptables. Au moment des élections, la direction du pays et le pouvoir sont en jeu. Pour le Canadien moyen, le prix à payer peut prendre deux formes évidentes si le gouvernement a mal géré le pays : une hausse des impôts ou une réduction des services publics. Il n'y a rien de gratuit pour quelque partie que ce soit.

Dans son annonce de mai 2008, le gouvernement demandait à tous les Canadiens de faire un petit sacrifice pour garantir la sécurité de leur pays dans le présent et l'avenir et pour permettre aux FC et au ministère de la Défense nationale (MDN) de dresser des plans et de se transformer. Étant donné le coût envisagé, la mise en œuvre de cette stratégie comportera des conséquences financières à long terme.

Un programme de 490 milliards de dollars comportant de nouvelles dépenses d'environ 100 milliards doit être présenté comme étant abordable et raisonnable à long terme. Il est entendu que l'on continue d'avoir besoin de personnel et d'équipement, qu'il faut encore acheter ou entretenir les éléments d'infrastructure et que ce sont là des nécessités permanentes si le Canada veut conserver des forces militaires. Le défi du Ministère réside dans l'explication qu'il doit donner constamment à la population canadienne pour lui garantir que les deniers publics sont dépensés judicieusement. La Stratégie ne donnait pas libre cours aux dépenses, ou ne créait pas « un puits sans fond ». Le gaspillage fera l'objet de critiques sévères¹¹. Par conséquent, la saine gestion des ressources publiques et la reddition de comptes sur les résultats seront essentielles pour conserver l'assentiment des contribuables canadiens, étant donné le sacrifice qu'on leur demande de consentir.

Du point de vue des contribuables, la Stratégie *Le Canada d'abord* a marqué une hausse des dépenses de l'État. En fait, il s'agissait d'un changement dans la politique financière. Les dépenses gouvernementales influent directe-

ment sur la qualité de vie et, en fin de compte, elles menacent les revenus personnels. Les impôts personnels constituent, pour le gouvernement fédéral, la source la plus considérable de revenus, dont ils représentent 47 p. 100¹². Les décisions du gouvernement fédéral ont tôt ou tard un effet de débordement sur les autres paliers de gouvernement et elles ont donc des conséquences pour la vigueur de l'économie canadienne. Elles ont toutes un effet, car les coûts (ou le fardeau) sont supportés par le contribuable, en fin de compte. La lourdeur du fardeau se résume finalement par la réussite ou l'échec de la politique et des plans financiers du gouvernement. Le contribuable est donc celui qui absorbe les conséquences des actions de l'État. Ainsi donc, le contribuable est un intervenant très intéressé par ces dernières.



MDN photo CX2008-0221-007 prise par le Soldat Jax Kennedy

Un avion CP-140 *Aurora* du 407^e Escadron de patrouille maritime de la 19^e Escadre Comox, en Colombie-Britannique, atterri à la base du Corps des Marines à Kaneohe Bay (Hawaï) lors de l'exercice *Rimpac*, dans la zone d'opération hawaïenne jusqu'au juillet 2008.

L'économie compte, tout comme 2 p. 100 et les dollars indexés

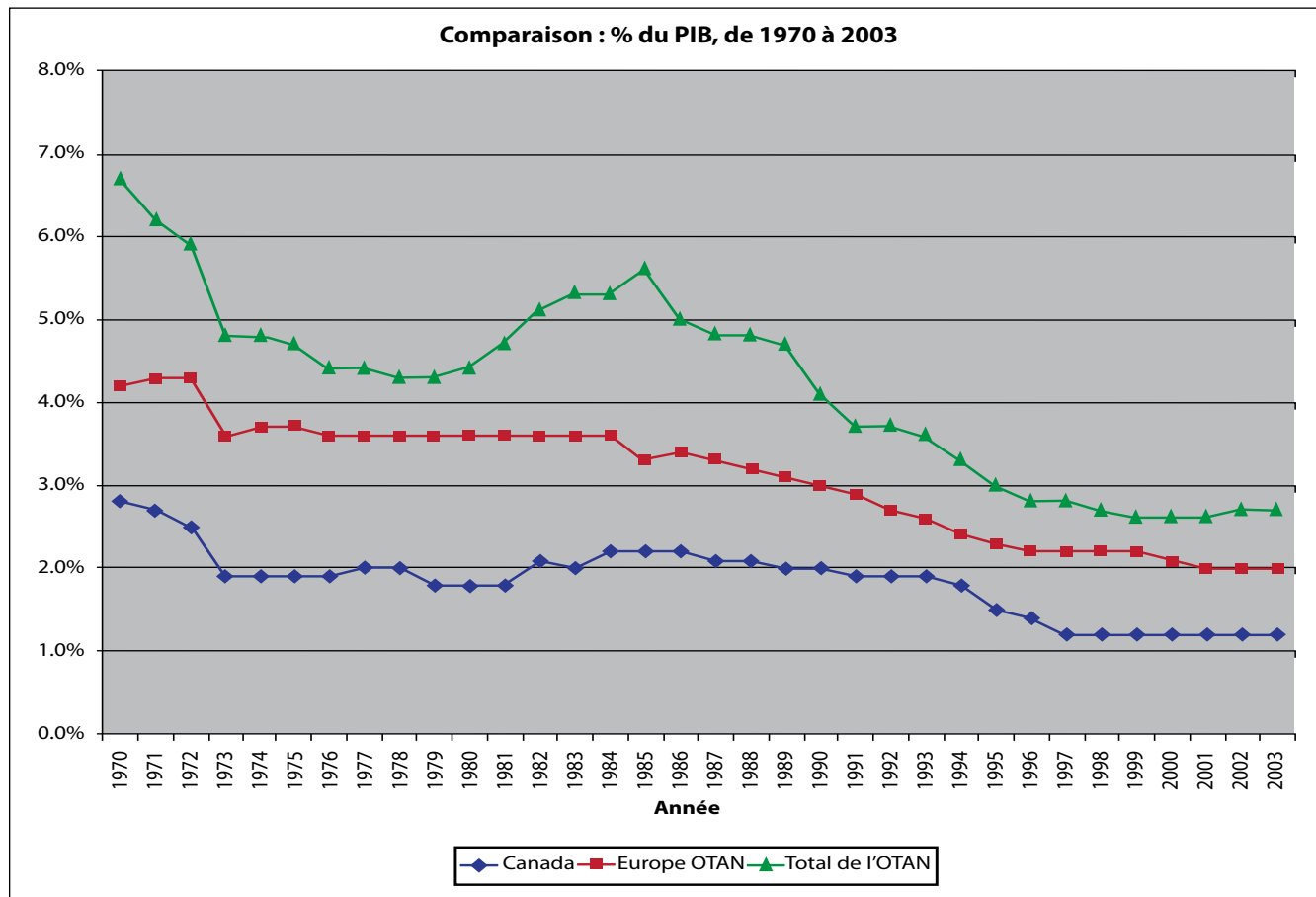
Nous avons connu un important ralentissement économique qui menace les résultats de la Stratégie, depuis l'examen initial fait en 2008. La profonde récession qui a frappé les États-Unis dans la foulée de l'effondrement des marchés financiers a eu pour le Canada et le monde entier des conséquences que l'on n'avait pas prévues ou auxquelles on avait passé outre en 2008. Étant donné les circonstances actuelles, on aura du mal à répondre aux besoins de la défense et à composer avec les fluctuations économiques à long terme dissimulées derrière les engagements enfouis dans la Stratégie. Ils seront encore plus difficiles à justifier pendant une récession, en dépit du fait que le Canada semble s'être redressé tôt de ses effets, du moins dans une certaine mesure. Comme d'autres pays, le Canada a dû réaffecter d'importantes ressources à la relance économique, ce qui a fait croître la dette nationale et le déficit. Cela assujettira la Stratégie à des pressions. Les frais accrus des FC en matière de personnel exerceront à eux seuls des pressions excessives sur le modèle axé sur le taux de 2 p. 100 que la Stratégie paraît proposer. D'autant plus qu'il semble y avoir un débat continu sur la validité d'un seuil de référence de 2 p. 100 du PIB pour les crédits du Canada affectés à la défense.

Certains font valoir que le modèle susmentionné n'a aucun sens. D'autres ont soutenu que ce qui importe vraiment, ce sont les dollars indexés qui sont dépensés : c'est là une mesure plus valide des crédits affectés à la défense¹³. Qu'il s'agisse d'un modèle à taux de 2 p. 100 ou d'un autre

basé sur les dollars indexés, les deux points de vue comptent. Qu'on le veuille ou non, la solution des 2 p. 100 constitue le seuil-repère ou le critère de mesure par rapport auquel la collectivité internationale juge la capacité et l'intention du Canada au chapitre de la défense.

Avant 1994, le Canada investissait d'habitude 2 p. 100 de son PIB dans ses forces armées, comme l'OTAN en fait état¹⁴. À partir de cette année-là, ses investissements à cet égard ont diminué considérablement. Le graphique 1 ci-dessous montre la baisse parallèle marquée de l'influence, de la réputation et du prestige du Canada.

Pendant cette période, le Canada a fait valoir que, ce qui comptait, c'était les dollars indexés dépensés. Cependant, ses alliés de l'OTAN ont peut-être considéré qu'un facteur de planification commun lié au PIB importait davantage. Un niveau de partage du fardeau commun était aussi intégré dans ce facteur. Pareil facteur dépend de la vigueur des économies individuelles. C'est une mesure de l'intention d'un pays de partager le fardeau en fonction de la force de son économie. Tant que le Canada s'en est tenu ou presque au seuil des 2 p. 100, qui était une moyenne au sein de l'OTAN, il a été considéré comme un joueur à part entière et il a exercé une influence. En faisant passer le facteur sous la barre des 2 p. 100, le Canada a signifié qu'il n'avait plus l'intention de supporter le fardeau au même niveau que les autres et qu'il s'en déchargeait aux dépens de l'Alliance. D'autres « consacraient davantage à l'Alliance », bien que, parfois, leur économie fût plus faible. Le Canada affectait davantage en dollars indexés, mais c'était le facteur PIB qui importait plus



GRAPHIQUE 1 – COMPARAISON : % DU PIB AFFECTÉ À LA DÉFENSE – OTAN (TOTAL), PAYS EUROPÉENS MEMBRES DE L'OTAN ET CANADA

aux yeux des autres pays de l'OTAN dans l'ensemble. Par conséquent, la réputation du Canada en a beaucoup souffert, et notre pays a presque perdu son siège à la table, bien qu'il dépensât plus, en dollars indexés, que bon nombre de ses alliés de l'OTAN. On voit donc que la « solution des 2 p. 100 » et les dollars indexés correspondants importent effectivement.

Qu'en est-il de la Stratégie *Le Canada d'abord*?

Étant donné ce paradigme, le gouvernement devait, en élaborant la Stratégie *Le Canada d'abord*, viser juste du premier coup. La réputation du Canada était en reconstruction, mais elle demeurait fragile. La valeur de l'investissement dans la défense devait être rendue manifeste aux yeux des Canadiens qui commençaient alors à voir des résultats; à preuve, la réaction rapide du Canada à la catastrophe survenue en Haïti. Il est à espérer que la population canadienne comprendra le rôle que les nouvelles ressources peuvent jouer au pays aussi bien qu'à l'étranger¹⁵. Le gouvernement se doit donc d'expliquer continuellement le plan s'il veut entretenir ce consensus et conserver pendant 20 ans, chez la population, une attitude favorable à des dépenses réfléchies au titre de la défense.

Les principales questions examinées en 2008 étaient les suivantes :

1. Le plan est-il à la portée du Canada?
2. Le plan est-il viable?
3. Quels défis la mise en œuvre de la Stratégie comporte-t-elle?

Le gouvernement a créé un modèle pour répondre à ces questions importantes; il s'est servi de points de référence de l'exercice 2010-2011 en puisant les données dans le budget principal des dépenses du Conseil du Trésor dressé pour l'AF 2008-2009¹⁶. Le modèle est encore valable aujourd'hui, en 2010. Il pourrait être utile pour cerner certaines des options possibles et l'effet de circonstances économiques moins favorables.

Pour amorcer le processus, on a maximisé le seuil de référence en fonction des changements proposés au chapitre du personnel qui allaient entrer en vigueur en 2010. On a ensuite rajusté le modèle pour prendre en compte la stratégie en cours et la Stratégie *Le Canada d'abord*, puis on a extrapolé les résultats à la lumière des hypothèses suivantes :

1. Le Ministère aura un budget fixe au cours de la période.
2. Il faut équilibrer les crédits Personnel, Fonctionnement et entretien, Subventions et contributions et Dépenses en capital dans les limites des plafonds annuels.
3. L'inflation aura un effet extraordinaire sur les frais de personnel.
4. On atteindra un effectif de 70 000 militaires avant 2010;

5. Les dépenses en capital constitueront la variable évolutive.

Il a été difficile de dresser le modèle initial en 2008. Il a fallu harmoniser la Stratégie *Le Canada d'abord* avec de nouveaux piliers (personnel, équipement, infrastructure et disponibilité opérationnelle) dont on s'est servi pour « promouvoir » le programme auprès du public. Les comptes parlementaires sont alignés différemment en fonction des éléments de crédit budgétaire. Le modèle des coûts standard repose sur les crédits que sont le Personnel, le Fonctionnement et l'entretien, les Dépenses en capital, et les Subventions et contributions. Certains des piliers s'apparentent au modèle standard, mais des éléments de la Stratégie chevauchent les crédits Personnel, Fonctionnement et entretien (poste 1) et Dépenses en capital (poste 5). Il a été difficile d'isoler ces éléments. Le fait est que le Ministère doit respecter le modèle traditionnel, qui est le système des crédits parlementaires. Notre analyse s'aligne sur la méthode classique. Par conséquent, de légers écarts pourraient se produire. Le Ministère est obligé d'imputer des paiements obligatoires au crédit Subventions et contributions. Cela représente 1 p. 100 des dépenses annuelles affectées à la défense, mais c'est une facture qu'il faudra payer. Le crédit « Subventions et contributions » a été maintenu constant aux fins de cette analyse.

Construire un modèle en 2008

On a rajusté le seuil de référence en fonction des renseignements contenus dans la Stratégie *Le Canada d'abord*, en particulier ceux concernant les coûts de soutien en cours d'exercice, pour traduire avec exactitude le plan de dépenses proposé de 490 milliards de dollars dans le cadre d'un modèle axé sur les crédits budgétaires. Puis, on a augmenté le plafond du budget modèle de 2 p. 100 par année jusqu'à la fin des 20 ans d'application de la Stratégie. On a ensuite repris les chiffres plusieurs fois pour prendre en compte l'effet de l'inflation sur les frais en personnel, puis sur une combinaison des frais en personnel et des frais de fonctionnement et d'entretien sur les dépenses en capital. Ce dernier crédit a été conservé pour rajuster le budget du Ministère dans les limites du plafond fixé.

Constatations en rétrospective – 2008 – Un plan sans restriction

Le plan de référence fondé sur les augmentations de 2 p. 100 a donné à penser que les fonds affectés à la Stratégie étaient suffisants pour répondre aux besoins actuels et futurs du Ministère aux chapitres du personnel, du fonctionnement et de l'entretien, des subventions et des contributions et des dépenses en capital. Une certaine croissance des effectifs (Tableau 1) semblait possible également. Le seuil de financement de référence comporte une latitude acceptable pour rajuster et réaligner les crédits réservés aux quatre piliers du programme présenté dans la Stratégie *Le Canada d'abord*. Les frais de personnel de référence étaient bas et représentaient 47 p. 100 des dépenses totales de 2010-2011. La Stratégie propose d'affecter 51 p. 100 du budget à ce poste. L'intention du gouvernement de faire passer les dépenses en personnel à 51 p. 100 du budget

Scénario	Personnel	F et E	Capital	Subventions et contributions	Total des dépenses – 20 ans
Budget de réf	222 789,67 \$	175 311,71 \$	71 787,69 \$	5 523,05 \$	475 412,13 \$

TABLEAU 1 – PLAN DE RÉFÉRENCE

Scénario	Personnel	F et E	Capital	Subventions et contributions	Total des dépenses – 20 ans
Budget de réf	222 789,67 \$	175 311,71 \$	71 787,69 \$	5 523,05 \$	475 412,13 \$
1 – 51 % - Pers et tous les coûts de soutien	250 110,18 \$	190 311,71 \$	44 467,18 \$	5 523,05 \$	490 412,13 \$

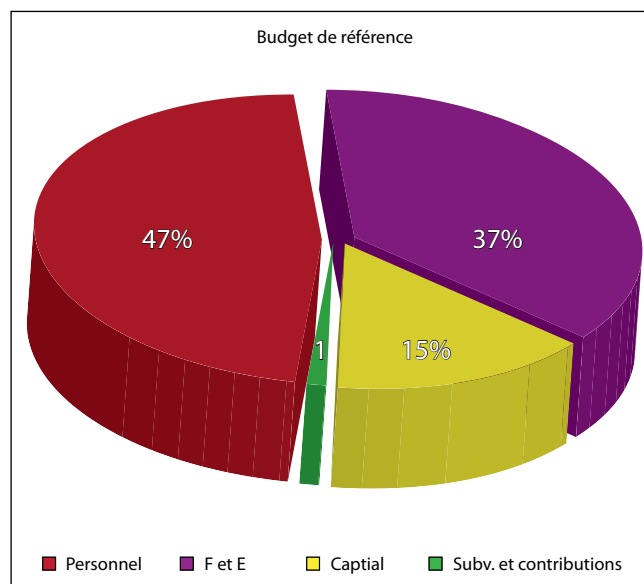
TABLEAU 2 – RAJUSTEMENT DU PLAN DE RÉFÉRENCE POUR ANNONCER LA STRATÉGIE

doit avoir un effet sur les fonds disponibles pour les quatre piliers au cours des 20 ans que durera la Stratégie.

On a ensuite rajusté le plan de référence en fonction du Scénario 1 afin de prendre en compte les résultats souhaités dans la Stratégie *Le Canada d'abord*¹⁷. Au deuxième passage, on a fait passer les frais de personnel à 51 p. 100 du budget de la défense. On a aussi ramené dans le plan les coûts de soutien en cours d'exercice présumés concernant les achats d'équipements antérieurs, sans faire varier le montant et sans tenir compte de l'inflation, en maintenant ainsi ce dernier à 750 millions de dollars par année. On a augmenté le modèle (moins les coûts de soutien en cours d'exercice et le capital en tant que crédit résiduel) de 2 p. 100 par année afin d'accroître les dépenses de la défense pendant la période, ce qui a donné un total cumulatif de 490 milliards de dollars pour toute la durée du plan. Dans le Tableau 2, le Scénario 2 a confirmé la viabilité budgétaire du point de départ et la viabilité du programme à long terme, à supposer un soutien continu de la part des auteurs du plan¹⁸. C'est là un modèle sans restriction. Le Ministère serait libre de transférer des fonds du crédit du F et E à celui des Dépenses en capital afin de supporter toute dépense en capital indéfinie au titre de l'infrastructure. Le plan prévoit des achats d'équipements et d'autres immobilisations dont la valeur atteint 60 milliards en tout. Quinze milliards ont déjà été encaissés et, sans doute, dépensés. Par conséquent, les 44,4 milliards de dollars indiqués dans le Tableau 2 représentent le reste des dépenses en capital envisagées dans la Stratégie *Le Canada d'abord*. Donc, à supposer que le gouvernement continue de donner son appui, le plan de base présenté en 2008 était abordable et viable, à condition que l'économie canadienne demeure vigoureuse à long terme, comme on l'escomptait à l'époque.

Au premier coup d'œil, le cadre axé sur une croissance de 2 p. 100 semble procurer au Ministère une base de planification stable à long terme, à condition que le taux d'inflation annuel ne dépasse pas 2 p. 100. Le Tableau 2 paraît confirmer la viabilité du modèle fondé sur le taux de croissance susmentionné, qui semble suffisant pour compenser l'inflation, à condition qu'il y ait toujours des fonds pour payer les coûts de soutien en cours d'exercice pendant les 20 ans sur lesquelles la Stratégie porte.

Le graphique 2 du Scénario 1 est aligné de près sur la Stratégie *Le Canada d'abord*¹⁹. Il y a de légers écarts dans la structure du graphique, en raison de la présentation des crédits parlementaires. Les dépenses proposées aux titres du personnel et des immobilisations, soit 250 milliards de dollars et 45 milliards, respectivement, équivalent à peu de choses près à celles citées dans la Stratégie. Les frais d'infrastructure sont probablement intégrés dans le montant total du crédit F et E (Tableau 2) dans cette présentation, mais ils sont discernables. Le gouvernement propose d'affecter 40 milliards de dollars aux infrastructures et 140 autres milliards à la disponibilité opérationnelle²⁰. Cela s'approche beaucoup du total indiqué dans le Tableau 2 pour le Fonctionnement et l'entretien. Les dépenses au chapitre des infrastructures et à celui de la disponibilité opérationnelle sont probablement intégrées ensemble dans la Stratégie²¹.



GRAPHIQUE 2 – SCÉNARIO 1 – STRATÉGIE LE CANADA D'ABORD : PÉRIODE TOTALE DE 20 ANS

L'analyse porte à croire que le plan est suffisamment souple pour permettre un rajustement des crédits réservés au F et E en faveur des dépenses en capital, de manière à respecter les paramètres du programme proposé (Tableau 1 – Scénario 1). Somme toute, la Stratégie *Le Canada d'abord* présente un plan équilibré, à supposer que le consensus et la volonté politique soient présents à long terme et que le facteur de planification correspondant à 2 p. 100 du PIB soit maintenu. La Stratégie redonne au ministère de la Défense nationale un régime de planification raisonnable qui lui permet de s'adapter aux fluctuations à la hausse et à la baisse en cours de route.

Les défis de 2008 – Que dire de l'inflation et de la volonté politique?

Cependant, il y avait deux variables dont le plan ne pouvait prendre compte. La première, c'était l'inflation, et la seconde, la probabilité qu'une volonté politique et publique continue toujours de se manifester en faveur des besoins de la défense. Ces variables ont exercé une certaine influence en 2008. Elles demeurent présentes aujourd'hui et elles seront sans doute à l'origine de frictions quand viendra le temps de faire des rajustements budgétaires. Toutefois, nous pouvons les évaluer avec confiance dans le modèle, à une petite échelle. Comme on l'a montré en 2008, le modèle s'accommode de n'importe quel taux d'inflation. Nous avons choisi ici un taux de 4 p. 100 pour refléter le coût historique des hausses de la solde militaire pendant une période précise. Le taux historique est en fait beaucoup plus élevé. Nous avons aussi appliqué le taux choisi aux frais proposés de fonctionnement et d'entretien pour en évaluer l'effet. En ce qui concerne la situation actuelle, nous avons aussi évalué la fluctuation de la volonté politique en retirant les coûts de soutien en cours d'exercice pour ramener le plafond budgétaire au niveau de référence. Ce faisant, nous avons

Scénario	Personnel	F et E	Capital	Subventions et contributions	Total des dépenses – 20 ans
Budget de réf	222 789,67 \$	175 311,71 \$	71 787,69 \$	5 523,05 \$	475 412,13 \$
1 – 51 % - Pers et tous les coûts de soutien	250 110,18 \$	190 311,71 \$	44 467,18 \$	5 523,05 \$	490 412,13 \$
2 – 51 % - Pers sans coûts de soutien	252 158,59 \$	190 311,71 \$	27 311,71 \$	5 523,05 \$	475 412,13 \$

TABLEAU 3 – RETRAIT DES COÛTS DE SOUTIEN EN COURS D'EXERCICE – RÉDUCTION DU BUDGET AU NIVEAU DE RÉFÉRENCE

mesuré l'effet d'une fluctuation de l'humeur politique sur le plan stratégique à long terme. On ne peut être sûr de l'appui aux coûts de soutien susmentionnés que tant que le gouvernement actuel sera au pouvoir.

À ce stade-ci, nous pouvons sans doute commencer à évaluer les effets éventuels de l'inflation et de la volonté publique et politique. Nous avons refait les calculs dans le cadre du modèle, encore une fois en appliquant un taux d'inflation constant de 2 p. 100 aux chapitres du Fonctionnement et de l'entretien, des Subventions et des contributions et des Dépenses en capital, tandis que nous appliquons un taux historique de 4 p. 100 aux frais en personnel du Ministère²². De même, nous avons limité les frais de personnel à un taux de 51 p. 100 du budget, pour établir une correspondance avec les chiffres proposés dans la Stratégie *Le Canada d'abord*.

Le Tableau 3 (Scénario 2) ci-dessous montre les effets du retrait des coûts de soutien en cours d'exercice.

Le retrait des coûts de soutien en cours d'exercice relatifs à des acquisitions antérieures d'équipements entraînera une baisse globale de 17 milliards de dollars des 44,4 milliards réservés aux dépenses en capital, ce qui ramènerait ces crédits à 27,4 milliards si cela se produit tôt au cours de la période visée par le plan. Cela montre à quel point le programme est sensible à l'inflation et l'effet dévastateur qu'elle pourrait avoir. La situation ne fera qu'empirer si le taux d'inflation dépasse 2 p. 100 pendant cette période. Le programme d'immobilisations sera limité davantage si les frais de soutien en cours d'exercice sont engagés tôt. Le début du retrait de ces coûts est maintenant très évident en 2010, mais d'après l'analyse de 2008, une autre baisse globale de 7,6 milliards était possible (Tableau 4 – Scénario 3), ce qui montre bien à quel point le programme est sensible aux fluctuations de la volonté publique et politique.

Le modèle n'est pas parfait, mais il montre bien que l'inflation et la variation de la volonté politique risquent d'avoir des effets sur les budgets de la défense, dans le contexte de la Stratégie *Le Canada d'abord*. Le modèle fait voir que des possibilités de croissance existent en théorie si l'inflation est con-

tenue et si le soutien en faveur du plan demeure constant. Enfin, un seuil de croissance de 2 p. 100, aux fins de la planification, représente sans doute le maximum que les Canadiens et les Canadiennes sont prêts à accepter. Les résultats des prochaines élections générales indiqueront sans doute si cette évaluation était juste ou non.

Bien que le gouvernement propose des dépenses globales de 490 milliards de dollars en 20 ans, le budget sera sûrement serré. Le budget de base est fondamentalement rajusté en fonction de l'inflation. En d'autres mots, le gouvernement pose comme hypothèse que l'inflation se maintiendra à un taux de 2 p. 100, aux fins de la planification. La Stratégie ne donnera les résultats escomptés que si le taux d'inflation ne dépasse pas ce seuil.

Un autre facteur échappe à la maîtrise du MDN et c'est le fait qu'aucun gouvernement ne peut en obliger un autre à souscrire à un plan à long terme, sauf s'il existe un quasi-consensus entre tous les partis politiques qui accordent alors à la défense une grande importance. Il n'existe aucun consensus de ce genre au Canada, sauf tacitement. La défense est jugée nécessaire dans la mesure où tout État doit posséder des forces armées. Cependant, en quelle capacité, en quel nombre et comment les employer, c'est une autre question! Les gouvernements à venir réévalueront sûrement les priorités budgétaires antérieures. Un nouveau gouvernement propose un programme neuf, et sans doute différent. Rien n'est certain à long terme en ce qui concerne la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*, car ce n'est pas un livre blanc. Cela entraînera sans doute des réévaluations plus fréquentes du programme, et il est bien sûr entendu que les fonds économisés seront réaffectés à des priorités plus grandes, soit dans le Ministère ou en dehors. Une fois la réévaluation faite, les décisions reposeront sur l'abordabilité et sur le montant que le gouvernement jugera utile d'accorder à d'autres priorités et quelles seront ces dernières. Ainsi, le plan risque constamment d'être réexaminé, réduit ou comprimé. Les autorités de la défense doivent affronter la réalité. L'examen des options et le report de projets clés sont déjà des réalités et ils pourraient bien se produire à l'avenir si le gouvernement change, comme le passé en fait foi.

Scénario	Personnel	F et E	Capital	Subventions et contributions	Total des dépenses – 20 ans
Budget de réf	222 789,67 \$	175 311,71 \$	71 787,69 \$	5 523,05 \$	475 412,13 \$
1 – 51 % - Pers et tous les coûts de soutien	250 110,18 \$	190 311,71 \$	44 467,18 \$	5 523,05 \$	490 412,13 \$
2 – 51 % - Pers sans coûts de soutien	252 158,59 \$	190 311,71 \$	27 311,71 \$	5 523,05 \$	475 412,13 \$
3 – 51 % - Pers – F et E avec inflation	252 158,59 \$	197 924,18 \$	19 806,30 \$	5 523,05 \$	475 412,13 \$

TABLEAU 4 – EFFETS DE L'INFLATION ET DU RETRAIT DES COÛTS DE SOUTIEN EN COURS D'EXERCICE



Deux CF 18 Hornets canadiens et un CP 140 Aurora volent en formation au large d'Hawaii pour célébrer la Fête du Canada, le 1^{er} juillet 2006, durant l'exercice Rimpac 2006.

Toutefois, avec cette stratégie, le gouvernement actuel a rétabli le régime et les facteurs de planification qui existaient pendant la guerre froide. On peut supposer qu'il a dressé son budget de la défense nationale en se fondant sur une politique axée sur un taux de 2 p. 100 du PIB²³. On peut avoir l'impression qu'il s'agit d'une croissance réelle, mais cet investissement dépend beaucoup du taux de croissance projeté de l'économie canadienne. La croissance nominale est très sensible aux fluctuations de l'économie canadienne. Elle peut être positive pendant un certain temps, mais la croissance réelle résultante risque par ailleurs d'être négative, comme le gouvernement l'a reconnu dans sa stratégie en disant que l'inflation, conjuguée à un ralentissement de l'économie, exerce une influence qui « fait vraiment mal »²⁴. L'économie influe effectivement sur les dépenses futures. Le budget de la défense croîtra et se resserrera en fonction du degré de vigueur de l'économie canadienne dans l'avenir.

2010 – Regard dans le miroir

Deux années ont passé depuis l'examen initial et la première présentation de mon document; on m'a demandé de mettre mes pensées à jour sur la question. J'estime que le modèle et l'analyse des questions de défense demeurent aussi pertinents aujourd'hui qu'ils l'étaient il y a deux ans. La conclusion suivant laquelle le budget de référence est rajusté en fonction de l'inflation demeure, tout comme l'hypothèse d'un taux d'inflation de 2 p. 100, mais le passage du temps a montré qu'il est difficile d'appliquer la Stratégie en période de ralentissement économique. Nous commençons à voir un certain effritement de la Stratégie, qui n'est plus perçue comme étant abordable à tous les égards, en raison de l'évolution des paramètres économiques nationaux. À preuve, en 2010, les autorités de la Défense seront obligées d'envisager des solutions de rechange et de reporter certains projets clés.

L'analyse faite dans le Tableau 3 donne une très bonne idée de la route que les autorités emprunteront et des options qu'elles utiliseront pour s'attaquer au déficit croissant. Le fait est que le gouvernement canadien de 2010 doit s'extirper d'une

position déficitaire. Il n'y a pas à douter qu'il réduise pour cela ses dépenses discrétionnaires. Or, la défense représente un cinquième de ces dernières et, d'une certaine manière, c'est la cible la plus facile²⁵. Il sera donc extrêmement difficile de maintenir la croissance de 2 p. 100 prévue dans la Stratégie *Le Canada d'abord*. Cela se manifeste aujourd'hui dans le report de programmes d'entraînement, dans la réduction des effectifs de la Réserve, dans l'annulation et/ou le report d'achats d'équipements et dans la compression des budgets de fonctionnement et d'entretien²⁶. Cela pourrait bien annoncer un changement qui marquerait le début du retrait des coûts de soutien en cours d'exercice (Tableau 3). D'une certaine façon, c'est un peu comme si Alice (au pays des merveilles) regardait dans le miroir de nouveau, et la situation rappelle beaucoup la « décennie noire » qui avait commencé en 1994 pour le MDN²⁷.

Cette époque n'était pas propice à des changements positifs. La différence réside aujourd'hui dans le fait que la « défense » a des adeptes qui n'existaient pas en 1994, dans la presse, parmi les hommes et les femmes d'État ou dans la population. En 1994, la défense n'était tout simplement pas une grande priorité pour le public. Par exemple, la maison Angus Reid a mené en novembre 1999 un sondage d'opinion qui a montré que seulement 5 p. 100 de la population se préoccupait des questions de défense. Ce thème arrivait au 12^e rang dans une liste de 27 questions d'intérêt public à ce moment-là. Quand on demandait aux répondants d'indiquer trois thèmes d'intérêt public qui leur venaient spontanément à l'esprit et qui nécessitaient l'attention immédiate du gouvernement fédéral, les questions liées à la défense accusaient une baisse de 2 p. 100 par rapport aux sondages antérieurs²⁸. Cependant, étant donné la dure réalité depuis les événements du 11 Septembre, la Défense ne sera pas une cible aussi facile cette fois-ci²⁹. La difficulté consistera à *entretenir* au Canada le soutien pour la Défense. En 2010, nous observons des tendances donnant à croire que le public n'acceptera pas de compressions marquées des budgets militaires; ces tendances n'existaient ni en 1994, ni dans la décennie qui a suivi³⁰. Malgré tout, les Canadiens sont sensibles aux pressions économiques qui s'exercent sur leur portefeuille,

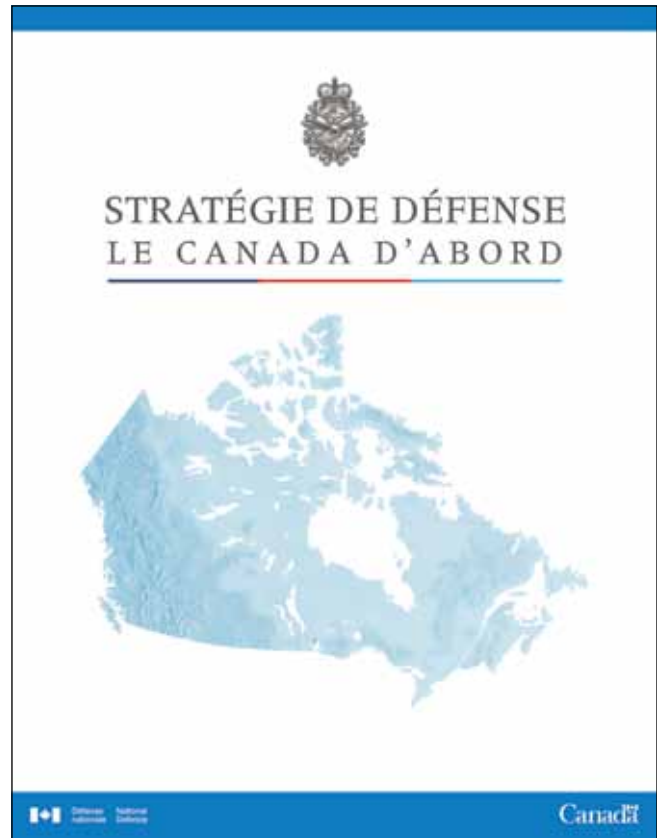
et certains citoyens continuent de militer contre le riche budget accordé au MDN³¹.

Conclusion

Le gouvernement a généreusement augmenté le budget de la défense par l'intermédiaire de la Stratégie *Le Canada d'abord*. Or, la somme nécessaire pour revitaliser les forces armées canadiennes est sans doute beaucoup plus élevée que celle qui est annoncée. La Stratégie semble abordable et réfléchie, car elle reposait en 2008 sur un modèle axé sur un taux de 2 p. 100 du PIB. Cependant, nous ne pouvons échapper aux réalités de 2010. Cela dit, la Stratégie n'est aucunement excessive, étant donné que c'est un investissement relatif à la croissance du Canada qui lui procurera des capacités militaires minimales. Certes, le montant semble énorme, mais tout est relatif. Par exemple, les États-Unis ont réservé 22,5 milliards de dollars US³² aux produits pharmaceutiques, aux fournitures médicales et aux soins de santé destinés aux membres de leurs forces armées et à leurs familles en 2008, soit environ six milliards de plus que les 16,8 milliards de dollars que le Canada a affectés au budget complet de la défense la même année³³. Le Canada ne peut faire concurrence aux États-Unis à une même échelle ni dresser des plans de défense comparables aux leurs, mais il doit tout de même conserver un bon équilibre et disposer des capacités voulues pour mener ses opérations, préserver ses propres intérêts et répondre à ses besoins en matière de sécurité.

L'économie canadienne entre dans une période de reprise et de croissance qui risque d'être houleuse. À mesure que les pressions inflationnistes et les déficits croîtront, les contribuables s'attendent davantage à bénéficier d'un répit. Par conséquent, le budget de la défense sera assiégé sur ces deux fronts. Nous devons être réalistes. Les hommes et les femmes politiques répondront à l'évolution des préoccupations de la population. Pour le Ministère, le défi consistera à continuer de limiter ses coûts aux chapitres du personnel, du fonctionnement et de l'entretien s'il veut réaliser l'ambitieux programme d'équipement annoncé dans la Stratégie *Le Canada d'abord*. En outre, la Stratégie ne restera intacte que sous le gouvernement actuel. Rien ne garantit que les gouvernements ultérieurs respecteront les engagements qui y sont pris. Si le passé est effectivement garant de l'avenir, il suffit de nous rappeler les années 1990 pour nous faire une idée des changements d'orientation qui viendront.

L'adoption de la Stratégie *Le Canada d'abord* a constitué une première mesure valable pour rétablir la réputation du Canada sur la scène mondiale. C'était une étape nécessaire à



franchir pour reconstruire les Forces canadiennes. Le Canada a véritablement besoin de ses forces armées, qu'elles servent à protéger la paix ou à faire la guerre. La Défense achète plus que « des bottes pour les troupes sur le terrain », et aucun pays ne peut se doter d'une force de défense du jour au lendemain. L'investissement proposé dans la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* fait beaucoup pour protéger les intérêts vitaux de notre pays. En fin de compte, un investissement annuel de 30 milliards de dollars équivaut à une police d'assurance peu coûteuse qui protège les intérêts et l'économie du Canada. Les Forces canadiennes constituent la première ligne de défense de la souveraineté nationale. La Stratégie de défense *Le Canada d'abord* suscitera toujours des critiques de la part de certains qui diront qu'elle prévoit un budget trop considérable, ou insuffisant, mais à mon point de vue, ce budget était et demeure adéquat.



NOTES

1. Douglas L. Bland (sous la dir. de), *Canada's National Defence – Volume 1 Defence Policy*, School of Policy Studies, Université Queen's, Kingston (Ontario), 1997. Plus précisément, Paul Hellyer, ministre de la Défense nationale, et Lucien Cardin, ministre associé de la Défense nationale, *Livre blanc sur la défense*, mars 1964, p. 71. Donald S. Macdonald, ministre de la Défense nationale, *La Défense dans les années 1970 – Livre blanc sur la politique de défense*, août 1971, p. 132. Brian Mulroney, Premier ministre du Canada, et Perrin Beatty, ministre de la Défense nationale, *Défis et engagements : une politique de défense pour le Canada*, juin 1987, p. 193. David Collenette, ministre de la Défense nationale, *Livre blanc sur la défense*, 1994, p. 294.
2. Canada, Cabinet du Premier ministre, le Très honorable Stephen Joseph Harper, et l'honorable Peter Gordon MacKay, *Stratégie de défense Le Canada d'abord*, 19 juin 2008, p. 3.
3. Janice Kennedy, « War? What war? Bland words feed our indifference », dans *The Ottawa Citizen*, 13 juillet 2008; voir le site <http://www.canada.com/components/print.aspx?id=cedb783a-68a1-4a33-8243-2d43cf3b9f37&sponsor>, consulté le 13 juillet 2008. C'est un exemple de ce que la Défense devra peut-être affronter dans le contexte économique actuel. M^{me} Kennedy écrit (Traduction) : « [...] la guerre que le pays mène actuellement coûte des milliards de dollars à l'économie à un moment où la flambée des cours du pétrole fait monter le coût de la vie, tel que nous le
4. Canada, Cabinet du Premier ministre, le Très honorable Stephen Harper, Premier ministre, connaissons, à des seuils insupportables ». Elle s'inquiète du fait que les revenus suffisent de moins en moins face à la montée du coût de la vie. Elle craint aussi que l'identité du pays, respecté pour son travail en faveur du maintien de la paix, ait changé et que le gouvernement ait consacré cette réalité dans la stratégie *Le Canada d'abord*. Elle a tout de suite sourcillé quand le gouvernement a dépensé 90 millions de dollars pour acheter des lance-grenades; soit plus de cinq fois le coût annuel de la nourriture distribuée par l'Association canadienne des banques alimentaires. De nombreux Canadiens et Canadiennes partagent son point de vue, à n'en pas douter.

- l'honorable Peter Mackay, ministre de la Défense nationale et ministre responsable de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, *Le PM dévoile la Stratégie de défense Le Canada d'abord*, 12 mai 2008, Halifax (Nouvelle-Écosse); voir le site <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?category=1&id=2095>, consulté le 16 mai 2008.
5. Éditorial, « Unveil Canada's defence strategy », dans *The Toronto Star, TheStar.com*; voir le site <http://www.thestar.com/comment/article/425894>, consulté le 16 mai 2008.
 6. *Stratégie de défense Le Canada d'abord*, p. 4.
 7. Canada, Conseil du Trésor du Canada, Budget supplémentaire des dépenses (A), 2007-2008, pour l'année financière s'étant terminée le 31 mars 2008, p. 172-176.
 8. *Stratégie de défense Le Canada d'abord*, p. 4 et 12.
 9. *Ibid.*, p. 12, Tableau 3, Notes 1 et 2.
 10. *Ibid.*, p. 12, Tableau 3, Notes 1 et 2 – Le chiffre de 100 milliards de dollars dont les critiques du gouvernement parlent comporte trois volets :
 - a. une croissance approximative de 1,01 à 2 p. 100 du PIB – 48 milliards de dollars;
 - b. 15 milliards de dollars au titre des frais de soutien en cours d'exercice annoncés antérieurement, et des dépenses de capital de 15 milliards annoncées précédemment – il reste 15 autres milliards, « reportés indéfiniment », au chapitre des frais de soutien en cours d'exercice pendant la durée de vie des équipements;
 - c. des coûts en capital résiduels de 30 milliards de dollars pour le remplacement des grands équipements. Cette somme équivaut à la valeur des achats globaux prévus au-delà d'une période de 20 ans, soit 50 milliards, moins les 20 milliards prévus dans la stratégie actuelle.
 11. Kennedy : consultation du 13 juillet 2008.
 12. Canada, ministère de la Défense nationale, sous-ministre adjoint (Finances et services du Ministère), Directeur – Budget, Économie de la Défense – Recherche et analyse, *Au-delà des dollars, version de 2000-2001*, « Évolution de la répartition des recettes du gouvernement fédéral ». Depuis 1989-1990, la tranche des revenus totaux de l'État issue de l'impôt des particuliers a augmenté légèrement, passant de 46 p. 100 à 47 p. 100.
 13. *Contraste* : Colin Kenny, « Despite Harper's promises, Canadian Forces still lacking », dans *The Toronto Star*, 16 mai 2008; voir le site <http://www.thestar.com/comment/article/425878>, consulté le 16 mai 2008. Lettre adressée au rédacteur en chef du *Toronto Star* par Paul Robinson et Philippe Lagassé, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa, et intitulée « RE: Despite Harper's promises, Canadian Forces still lacking », 19 mai 2008; voir le site <http://www.thestar.com/comment/article/427266>, consulté le 19 mai 2008.
 14. Documents de référence de l'OTAN :
 - a. Service de presse OTAN, Communiqué de presse M-DPC-2(1999), *Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN*, 2 décembre 1999, Tableaux 1 et 2;
 - b. Service de presse OTAN, Communiqué de presse M-DPC-2(95)115, *Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN*, 29 novembre 1995, Tableaux 1 et 2;
 - c. Service de presse OTAN, Communiqué de presse M-DPC-2(91)105, *Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN*, 12 décembre 1991, Tableaux 1 et 2.
 15. J.L. Granatstein, *Whose War Is It? – How Canada can Survive in the Post-9/11 World*, Toronto, Harper Collins, 2007, p. 5-16. L'auteur présente un sombre aperçu de l'intervention immédiate du Canada dans le cadre d'une catastrophe hypothétique se produisant en Colombie-Britannique, compte tenu des ressources limitées dont il disposait alors. Comparez cela à la réaction du Canada quand le séisme a frappé Haïti, après l'investissement fait en vertu de la Stratégie de défense adoptée en 2008. Dan Leger, « Canada in Haiti: doing the right thing well », dans *The Chronicle Herald*, 25 janvier 2010; voir le site <http://thechronicleherald.ca/Opinion/1164200.html>, consulté le 29 janvier 2010. M. Leger a été impressionné par l'intervention canadienne face à la situation d'urgence en Haïti; selon lui, elle a été rapide, solide et résolue. Le pays a exécuté une opération valable sans s'empresser dans la politique partisane. Le Canada a réussi à faire ce qu'il fallait et à aider des personnes qui avaient besoin de secours. Cela s'est accompli dans les heures qui ont suivi le séisme. Le Canada a ainsi montré clairement qu'il peut réagir rapidement à une situation d'urgence survenant loin de chez lui. Mais ce qui importe sans doute davantage, à notre avis, c'est qu'une intervention semblable est possible dans le cas hypothétique décrit par Granatstein (Note 15).
 16. Conseil du Trésor, Budget supplémentaire des dépenses (A) 2007-2008 pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2008, p. 172-176.
 17. *Stratégie de défense Le Canada d'abord*, p. 12, Tableau 3, Note 1.
 18. *Ibid.*, p. 12, Tableau 3.
 19. *Ibid.*, p. 13, Tableau 3a.
 20. *Ibid.*, p. 12, Tableau 3.
 21. *Ibid.*
 22. Canada, Défense nationale, DPDS, « Taux de soldes historiques », ORFC 204.21, OSG – capitale. Dernière modification : le 3 février 2003; voir le site http://www.forces.gc.ca/dgcb/dppd/pay/engraph/204_21_f.asp?key=CAPTAIN&sideaction=3&sidecat=28&period=H, consulté le 18 mai 2008. L'analyse était limitée aux augmentations de solde accordées aux capitaines après le moratoire, entre le 1^{er} avril 1997 et le 1^{er} avril 2005. Cela a donné une hausse moyenne de 4 p. 100. Un examen approfondi ayant porté sur une période plus longue a révélé une hausse historique plus élevée des taux de solde. J'ai opté, aux fins de la présente étude, pour une démarche modérée et j'ai donc utilisé un chiffre plus faible.
 23. *Stratégie de défense Le Canada d'abord*, p. 4.
 24. *Ibid.*, tableau 2 p. 11, « Croissance moyenne de la Défense : Périodes choisies (1986-1987 à 2027-2028) ».
 25. Campbell Clark, « Budget questions loom for Canadian soldiers », dans *Tuesday's Globe and Mail*, 25 janvier 2010; voir le site <http://www.theglobeandmail.com/news/national/Somnia/article1443706/>, consulté le 26 janvier 2010.
 26. Voici quelques exemples :
 - A. « The wrong time to shortchange our military », dans *The National Post*, 22 janvier 2010; voir le site <http://news.globaltv.com/world/story.html?id=2470262>, consulté le 23 janvier 2010. L'article concernait l'achat d'un parc de véhicules de combat rapproché de deux milliards de dollars.
 - B. David Pugliese, « Canadian military tightens its belt further - DND scrambles to find another \$233M in savings », dans *The Ottawa Citizen*, 20 janvier 2010; voir le site <http://news.globaltv.com/world/story.html?id=2462157>, consulté le 29 janvier 2010. L'auteur mentionne la compression des budgets d'entraînement, les reports et la réduction des effectifs de la Réserve pour affecter les sommes ainsi épargnées à des priorités plus grandes.
 - C. David Pugliese, « Air force threatens to ground Snowbirds - Brass accused of playing 'game of chicken' with government over proposed funding cuts », dans *The Ottawa Citizen*, 2 mai 2009; voir le site http://www.ottawacitizen.com/Technology/force+threatens+ground+Snowbirds/1556026/_story.html, consulté le 2 mai 2009.
 27. Allocation-thème du Chef d'état-major de la Défense, le Général Rick Hillier, au 23^e colloque annuel de l'Institut de la Conférence des associations de la défense, le 16 février 2007, p. 3. Un exemple écrit de l'emploi de l'expression « Decade of Darkness » (la décennie noire).
 28. Défense nationale, Directeur général – Affaires publiques, Sondage Angus Reid de novembre 1999 : Les Canadiens et la Défense – Les questions de défense qui importent encore pour les Canadiens et les Canadiennes (*Canadians on Defence - Defence Issues Still Important to Canadians*), février 2000; voir <C:\Documents and Settings\Gerry Madigan\My Documents\gerry\PhD Research Material\Book Defence in the 1990s\Chapter 4\New Folder\Feb_e_00 canadians on defence.htm.>, consulté le 23 octobre 2008.
 29. Voici quelques exemples :
 - A. Éditorial, *National Post*, 22 janvier 2010. L'auteur de l'éditorial susmentionné paru dans le *National Post* (Note 26A) conclut en admettant l'existence des dures réalités budgétaires, mais aussi en reconnaissant que, pour avoir des forces armées capables d'intervenir partout dans le monde, il faut accepter d'en payer le prix.
 - B. Colin Kenney, « Military readiness: Canada can't rely on luck to survive », dans *The Chronicle Herald*, 30 avril 2009; voir le site <http://thechronicleherald.ca/Letters/1119288.html>, consulté le 30 avril 2009. L'auteur soutient « ... [que] les dépenses faites au titre de la défense sont discrétionnaires, ce qui explique pourquoi les Libéraux ont sabré avec tant de vigueur dans les budgets des Forces canadiennes pendant leur campagne de réduction de la dette nationale dans les années 1990 ». Il ajoute ce qui suit : « ... [aujourd'hui] rien n'est prévu pour remplacer des équipements essentiels de la Marine et de la Force aérienne : des éléments tels que des navires et des avions qui sont au bord de l'obsolescence : or, il faut des années pour en planifier l'achat, les commander et en prendre livraison. » Il mentionne aussi que, même si le budget de la défense a doublé depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Harper, le Ministère n'arrive pas à rattraper son retard au chapitre des acquisitions en raison des pénuries graves qu'il a connues dans le passé.
 30. Éditorial, *The National Post*, 22 janvier 2010.
 31. David Pugliese, « Air force threatens to ground Snowbirds... ». L'auteur cite l'Institut Rideau qui « ... soutient que le budget de 18 milliards affecté à la Défense est déjà trop élevé ».
 32. États-Unis d'Amérique, Département de la Défense, Bureau de la gestion et du budget, Budget 2008; voir le site <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2008/defense.html> consulté le 19 mars 2008.
 33. Canada, Conseil du Trésor du Canada, *Budget des dépenses 2008-2009 : Parties I et II : Plan de dépenses du gouvernement et budget principal des dépenses*, p. 1-31, Tableau 12.