

Compte rendu

Ouvrage recensé :

BLAND, Douglas L. (dir.). *Canada's National Defence* Vol 1 : Defence Policy et Vol 2 : Defence Organization, Kingston, School of Policy Studies, 1997, 1998, 360 p. et 509 p.

par Stéphane Roussel

Études internationales, vol. 30, n° 4, 1999, p. 856-858.

Pour citer ce compte rendu, utiliser l'adresse suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/704114ar>

DOI: 10.7202/704114ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Canada's National Defence

BLAND, Douglas L. (dir.). Vol. 1 : *Defence Policy* et Vol. 2 : *Defence Organization*, Kingston, School of Policy Studies, 1997, 1998, 360 p. et 509 p.

Les deux ouvrages de cette série n'offrent ni un récit, ni une analyse de l'évolution de la politique de défense du Canada. Il s'agit en fait d'une réédition commentée des documents gouvernementaux qui ont guidé l'élaboration et la gestion de cette politique. Le volume 1 reproduit les cinq principaux énoncés de politique (les Livres blancs) sur la Défense publiés par le gouvernement canadien depuis la Seconde Guerre mondiale. *Canada's Defence 1947*, du ministre Brooke Claxton, constitue le premier véritable énoncé du gouvernement en ce domaine. S'il visait d'abord à gérer la démobilisation des forces canadiennes dans l'après-guerre, il marque aussi le début des engagements internationaux permanents du Canada. *Le Livre blanc sur la Défense de 1964*, de Paul Hellyer, est connu surtout pour avoir marqué une étape cruciale dans le processus d'unification des Forces armées. Il offrait aussi l'une des premières analyses de la politique de défense fondée sur la notion d'intérêt national du Canada. *La défense dans les années 1970*, de Donald MacDonald (1971) pousse cette logique de l'intérêt national plus loin et s'en sert pour remettre en question les engagements internationaux du Canada, en particulier à l'OTAN. Le document tire aussi son importance de la tentative de réorganiser les relations entre le gouvernement et les militaires. *Défis et engagements. Une politique de défense pour le Canada*, de Perrin Beatty (1985) est passé à l'his-

toire comme un exemple de manque de clairvoyance. La rhétorique anti-soviétique et les projets grandioses de réarmement devaient, en effet, être court-circuités par la fin de la guerre froide et, surtout, par les difficultés budgétaires du gouvernement. Enfin, *Le Livre blanc sur la Défense de 1994*, de David Collenette, comme celui de 1947, a été produit dans un contexte d'incertitude et de décroissance des ressources, alors que la nature de la menace est loin d'être claire, que la façon dont les Forces armées doivent être organisées reste floue, et que le gouvernement demeure surtout préoccupé par ses finances.

Le second volume reproduit des documents internes qui ont marqué la réflexion et les révisions de l'organisation, de l'administration et de la gestion du ministère de la Défense nationale (MDN). Ils concernent essentiellement la nature des relations entre les militaires, les fonctionnaires civils et les dirigeants politiques dans le processus de prise de décision. Ces textes témoignent de la difficulté à trouver une forme d'organisation qui consacre effectivement le contrôle des autorités civiles sur l'appareil militaire, et qui serve des fins nationales plutôt que les intérêts de l'une ou l'autre des composantes du MDN. Il s'agit d'un problème qui existait déjà avant la Deuxième Guerre mondiale, comme le révèle le mémorandum du Colonel Maurice Pope (1937). Vingt-cinq ans plus tard, la Commission Glassco (dont deux études et le rapport final sont reproduits dans ce livre) parvient à des conclusions semblables. Si la Commission expose clairement la nature du problème, elle se cantonne dans des recommandations timides. Tout en s'appuyant sur ce rapport,

Paul Hellyer ira beaucoup plus loin. Sa solution – le projet d'unification des trois branches des Forces armées en un service unique, annoncé dans le Livre blanc de 1964 – est exposée en détails dans le discours qu'il prononce à la Chambre des communes lors du débat sur le projet de loi destiné à en fixer les modalités (1966). Au cours des quinze années qui suivent, trois autres comités, créés pour évaluer l'impact de cette mesure (laquelle rencontre de vives résistances chez les militaires) et chercher de nouvelles solutions aux problèmes organisationnels qui continuent d'affliger le ministère, publient leurs conclusions. Il s'agit du Rapport du *Management Review Group* (1972), du Rapport Fyffe (commandé par les Conservateurs en 1979) et du Rapport Vance (1980). Enfin, le dernier document reproduit est l'Étude Little/Hunter (1988), qui visait à évaluer l'efficacité du MDN et sa capacité de passer sans heurt d'une situation de paix à un état de crise. Malgré des conclusions extrêmement dures pour le ministère, rien n'indique que, plus de dix ans plus tard, la situation ait été corrigée.

Le directeur de la série, Douglas Bland, prend soin d'exposer clairement l'importance de chaque texte. Outre une introduction générale, Bland commente chacun des documents, pour le restituer dans son contexte politique et bureaucratique, décrire les préoccupations qui ont motivé sa rédaction, en exposer les limites et en évaluer l'impact. Une courte bibliographie (comprenant exclusivement des ouvrages en anglais) accompagne chaque texte. Ces remarques, qui contribuent à établir un fil con-

ducteur entre les documents, ajoutent à la valeur de ces deux livres.

On peut évidemment questionner l'utilité de tels ouvrages. Ils n'intéresseront qu'un public très restreint de spécialistes des politiques de défense du Canada ou des politiques de défense comparées. Ils peuvent aussi présenter un certain intérêt pour ceux qui se penchent sur l'évolution des idées comme guide des politiques gouvernementales. Mais ce public, aussi mince soit-il, saura apprécier l'utilité de ces ouvrages. Tous ceux qui ont travaillé sur l'évolution de la politique de défense du Canada ont, à un moment ou un autre, pesté devant la difficulté de mettre la main sur des copies de certains de ces documents (comme le memorandum de Pope ou *Defence 1947*), et ont été contraints de se rabattre sur des sources secondaires.

Comme le note Bland, l'intérêt de ces ouvrages ne réside pas seulement dans la lecture individuelle des textes présentés, mais aussi dans les liens qui se dessinent de l'un à l'autre. On peut ainsi observer le caractère récurrent de certains problèmes, comme celui du contrôle politique sur le processus de prise de décision au sein du MDN, ou la capacité de ce dernier à faire face aux situations d'urgence. De même, il est possible de retracer l'évolution de certaines dimensions de la politique de défense (comme les engagements internationaux) ou de l'organisation du ministère (telle que l'unification des Forces armées, qui s'amorce dès 1947 et qui se poursuit au cours des années 1980).

Le choix des textes et les commentaires de Bland reflètent ses préoccupations de chercheur. Celui-ci s'intéresse principalement aux relations de

pouvoir qui structurent le processus de prise de décision au MDN. Son analyse relève explicitement d'une approche bureaucratique. Dans cette perspective, chaque document est, selon lui, le résultat d'une compétition entre les différents acteurs (ministre, fonctionnaires civils, membres des Forces armées), de leur capacité d'imposer leur conception de la défense et de contrôler la plus grande part possible des ressources. Les autres variables, telles que l'intérêt national ou l'environnement international, ne constituent donc que des éléments contextuels.

Ces ouvrages, qui offrent un survol de l'histoire des idées qui ont orienté l'évolution de la politique de défense du Canada, peuvent servir à nourrir le débat (par exemple, entre réalistes et constructivistes) sur l'impact des idées dans la formulation de telles politiques. Dans la mesure où les grandes orientations de la politique canadienne restent, depuis 1947, fondamentalement les mêmes, on peut se demander, comme Bland, s'il ne s'agit pas d'une «politique naturelle pour le Canada» (vol. 1, p. xiv), qui s'impose malgré la volonté des individus. Une telle conclusion contribuerait à alimenter la thèse des réalistes, pour qui les idées n'ont qu'un impact secondaire. Mais si cette stabilité découle plutôt de la capacité de certains acteurs (notamment les militaires) à maintenir le *statu quo* malgré la détermination des ministres, les idées reprennent leur place comme variable explicative. Dans cette perspective, la compétition entre les acteurs bureaucratiques ne relèverait plus du seul contrôle des ressources, mais aussi d'une capacité à imposer une certaine conception de la défense, ceci tant

face au gouvernement qu'aux autres acteurs et à l'opinion publique.

Enfin, on doit noter qu'il s'agit d'ouvrages consacrés à la *défense*, et non à la *sécurité*. On ne peut que souhaiter la publication d'un ouvrage reproduisant les documents gouvernementaux qui exposent les différentes conceptions de la sécurité au Canada, lesquelles ont évolué de façon plus nette que celles de la défense. Un tel ouvrage devrait, inévitablement, inclure plusieurs documents du ministère des Affaires étrangères, dont les conceptions, en matière de sécurité, sont souvent très différentes de celles qui ont cours au MDN. Que l'on songe à l'évolution qui s'est produite entre la sécurité collective de St-Laurent/Pearson et la «sécurité humaine» de Ouellet/Axworthy, en passant par la «sécurité coopérative» de Joe Clark. Il serait alors possible de mesurer l'impact des idées non seulement à l'intérieur d'un ministère, mais aussi entre deux ministères dont les domaines de compétence tendent parfois à se recouper.

Stéphane ROUSSEL

Département de science politique
Université de Montréal

EUROPE

Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne/Lobbying, Pluralism and European Integration.

CLAEYS, Paul-H., Corinne GOBIN,
Isabelle SMETS et Pascaline WINAND
(dir.). Bruxelles, Presses
interuniversitaires européennes, Coll.
« La Cité européenne », 1998, 455 p.

L'objectif de cet ouvrage est ambitieux. Comme l'indiquent Corinne Gobin et Isabelle Smets dans l'intro-