

Commission d'enquête  
sur le déploiement des  
Forces canadiennes en Somalie



Commission of Inquiry  
into the Deployment of  
Canadian Forces to Somalia

CANADA

# Le Quartier général de la Défense nationale un centre de décision

---

Étude préparée pour  
la Commission  
d'enquête sur  
le déploiement des  
Forces canadiennes  
en Somalie

---

Douglas L. Bland

---



## **Le Quartier général de la Défense nationale**

# **Le Quartier général de la Défense nationale un centre de décision**

---

**Étude préparée pour  
la Commission  
d'enquête sur  
le déploiement des  
Forces canadiennes  
en Somalie**

---

**Douglas L. Bland  
Directeur, Études sur la gestion de la défense  
l'Université Queen's**

---

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1997  
Imprimé et relié au Canada

En vente au Canada chez votre libraire local ou par la poste, par  
l'entremise de Travaux publics et Services gouvernementaux  
Canada – Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue CP32-64/5-1997F  
ISBN 0-660-95601-2

---

**Données de catalogage avant publication (Canada)**

Bland, Douglas L.

Quartier général de la Défense nationale : centre  
de décision

Publ. aussi en anglais sous le titre: National Defence  
Headquarters, centre for decision.

ISBN 0-660-95601-2

N° de cat. CP32-64/5-1997F

1. Canada. Ministère de la Défense nationale.  
Quartier général — Gestion.
  2. Canada. Ministère de la Défense nationale — Gestion.
  3. Canada — Forces armées canadiennes — Gestion.
- I. Commission d'enquête sur le déploiement des Forces  
canadiennes en Somalie.  
II. Titre.

UA602.N37B52 1997 355.3'0971 C97-980127-3

---

---

## *Table des matières*

<b>SIGLES ET ACRONYMES</b>	vii
<b>AVANT-PROPOS</b>	ix
<b>CHAPITRE UN — INTRODUCTION</b>	1
<b>CHAPITRE DEUX — LES CONCEPTS DE BASE</b>	7
Contrôle civil des Forces armées canadiennes	7
Commandement militaire	12
Administration de la défense	16
<b>CHAPITRE TROIS — LA LOI ET LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE</b>	19
<b>CHAPITRE QUATRE — LES DÉCIDEURS</b>	23
Le ministre de la Défense nationale	23
Le chef d'état-major de la Défense	24
Le sous-ministre	26
Ambiguïté institutionnelle ou équilibre des pouvoirs?	28
<b>CHAPITRE CINQ — LE COMMANDEMENT</b>	31
Les aspects juridiques du commandement	31
Responsabilités du CEMD en matière d'opérations	36
Une structure de prise de décision en matière de défense	41
Le système de gestion aléatoire	45
<b>CHAPITRE SIX — UN SYSTÈME EN DIFFICULTÉ</b>	51
L'échec des structures	51
Un problème d'éthique	52
Un problème de stratégie et de commandement	57
Le problème posé par « l'Équipe de la Défense »	61

**CHAPITRE SEPT — QUATRE PAS EN AVANT ET UN PAS  
EN ARRIÈRE 67**

Première étape : renforcer le rôle du Parlement 67

Deuxième étape : confirmer le fondement juridique de  
la structure de la défense 69

Troisième étape : réformer la structure de  
commandement 72

Quatrième étape : reconstituer les fondements de  
l'éthique 73

Un pas en arrière : redécouvrir l'essence de  
l'unification 75

**NOTES BIBLIOGRAPHIQUES 79**

**BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE 83**

---

## *Sigles et acronymes*

CEMD	Chef d'état-major de la Défense nationale
FC	Forces canadiennes
GEG	Groupe d'étude de la gestion
CREOG	Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement
LDN	Loi sur la défense nationale
MDN	Ministère de la Défense nationale
Ministre de la DN	Ministre de la Défense nationale
ONU	Organisation des Nations Unies
ORFC	Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
QGDN	Quartier général de la Défense nationale
QGFC	Quartier général des Forces canadiennes
SM	Sous-ministre

---

## *Avant-propos*

Le Quartier général de la Défense nationale (QGDN) est au centre de la politique de défense, du commandement des Forces canadiennes (FC) et de l'administration de la défense. C'est l'instrument dont le gouvernement se sert tant pour contrôler la politique de défense que pour diriger les forces armées. Par conséquent, le QGDN n'est pas seulement une cible légitime d'enquête pour tous ceux qui s'intéressent à la politique de défense et aux résultats opérationnels, il doit également être le centre principal de leur attention.

Au Canada, les trois principaux aspects de la défense nationale — orientation politique, commandement et administration — se chevauchent nécessairement, jusqu'à un certain point, mais le Parlement a adopté des limites législatives qui visent à équilibrer les pouvoirs des personnes qui sont chargées de chacune de ces fonctions. Il arrive que des questions complexes rendent ces limites plus floues, mais nul dommage permanent ne peut être causé tant que les dirigeants politiques conservent les rênes. Une situation considérablement plus dangereuse peut survenir lorsqu'une autorité accapare un secteur adjacent et reprend à son compte des tâches que le Parlement ne lui destinait pas. En pareil cas, les responsabilités et les obligations de rendre compte ne sont jamais clairement définies. Par conséquent, le pouvoir politique a la responsabilité très importante de maintenir les limites et d'empêcher que des particuliers ou des groupes au sein de l'institution de la défense accèdent à une position et des pouvoirs qui vont au-delà de leur mandat légal. La présente étude explore l'aspect crucial des relations civilo-militaires propres à la dynamique qui existe entre l'élaboration des politiques, le commandement et l'administration, en faisant porter l'attention sur le QGDN, le centre des prises de décisions en matière de défense au Canada.

Le présent document porte sur les études principales qui concernent le gouvernement et l'organisation des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale (MDN). L'ensemble de ces études retrace l'historique des idées et des décisions qui ont mené à l'établissement du QGDN; ces études sont indispensables si l'on veut vraiment comprendre la hiérarchie actuelle des responsabilités au sein du quartier général. La liste des principales sources de référence se trouve au début de la bibliographie.

Le présent document contient également de nombreuses références à la *Loi sur la défense nationale* et à son règlement d'exécution. L'auteur remercie le brigadier-général (à la retraite) James Simpson, juge-avocat général de 1972 à 1976, pour ses avis et conseils. Cependant, l'interprétation finale de toutes les études et de tous les règlements et lois applicables aux Forces armées canadiennes et au ministère de la Défense nationale est celle de l'auteur uniquement.

Douglas L. Bland,  
Université Queen's  
Décembre 1996

## *Quatre pas en avant et un pas en arrière*

### PREMIÈRE ÉTAPE : RENFORCER LE RÔLE DU PARLEMENT

Le président du Conseil français, Georges Clemenceau (« le Tigre »), a dit en 1917 : « La guerre! C'est une chose trop grave pour la confier à des militaires ». Cette notion a conservé toute son importance et sa pertinence de nos jours, comme l'a démontré en 1994 le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la défense, qui écrivait dans son rapport : « il est un élément sur lequel nous nous sommes dès le départ entendus : le Parlement doit jouer un plus grand rôle en matière de définition et d'examen de la politique de défense » (Canada, 1994, p. 57). Le QGDN est en réalité le centre d'élaboration des politiques, le centre de commandement opérationnel des FC et le centre de l'administration de la défense. Toutefois, étant donné sa nature indépendante, cette institution n'est guère docile et résiste au changement. Cette opinion est partagée par des officiers et des fonctionnaires supérieurs d'expérience, qui déplorent que l'institution qu'ils croyaient contrôler soit en fait très peu réglementée (Thériault, 1994, p. 15). Depuis 1980, six chefs d'état-major de la Défense et trois sous-ministres se sont succédés au QGDN, mais les problèmes cernés au début des années 1980 subsistent encore aujourd'hui. Les changements organisationnels seuls ne suffiront pas à changer le QGDN. Pour reprendre le contrôle sur la politique de la Défense et sur le fonctionnement des FC, le Parlement devra donc, avec l'aide d'officiers et de fonctionnaires compétents, changer la nature même du QGDN.

La plupart des observateurs reconnaissent qu'un programme exhaustif visant à réformer l'institution de la défense — même si ce programme se concentre sur la loi, l'organisation et l'éthique — ne saurait progresser rapidement ou être complet sans une orientation politique. C'est là que se trouve le dilemme des réformateurs de la défense au Canada. Si le QGDN est devenu une organisation d'une grande indépendance et a résisté

au changement, c'est surtout parce que les ministres de la Défense n'ont pas toujours exercé une surveillance active de leur portefeuille. Par conséquent, la première réforme devra porter sur l'attitude du Parlement face à ses responsabilités en matière de défense nationale.

On a essayé à de nombreuses reprises de changer le QGDN. Toutes ces tentatives ont échoué parce qu'elles s'intéressaient surtout à l'organisation et laissaient de côté l'essence même du problème, à savoir la structure. Pour reprendre le contrôle du QGDN, il ne suffira pas de modifier quelques lignes et de déplacer quelques cases d'un organigramme; en fait, ces lignes et ces cases de l'organigramme sont loin d'être une priorité. Comme l'ont découvert des réformateurs de la défense d'autres pays, le changement des structures de la défense exige un examen des concepts de base et une modification des comportements plutôt qu'un changement organisationnel.

À propos de l'expérience des États-Unis, Edward Luttwak a écrit que « la croyance voulant qu'on puisse améliorer sensiblement le fonctionnement même d'institutions compliquées en rafistolant simplement leur structure officielle, constitue un autre symptôme de " l'illusion de l'administrateur ". Après avoir modifié le papier à lettre de nombreux postes et changé les plaques d'identification des titulaires aux portes des bureaux, on constate habituellement que les problèmes subsistent » (Luttwak, 1985, p. 276). Les changements qu'il faut apporter au QGDN pour régler ses principaux problèmes supposent une réforme en plusieurs volets de l'institution de la défense, menée par les dirigeants politiques et suivie d'une refonte en profondeur des mécanismes de surveillance politique, de commandement à l'échelle nationale et d'administration de la politique de la défense et des forces armées.

Les réformes proposées visent à séparer les différents pouvoirs qui s'accumulent au QGDN depuis 1972. Plus précisément, il faudrait séparer et rendre distinctes — sans les isoler — les responsabilités relatives à l'élaboration des politiques, au commandement militaire et à l'administration de la défense. Une fois cette séparation réalisée, le Parlement reprendra le contrôle de la politique de la défense et il n'y aura plus d'ambiguïté quant à la responsabilité en matière de contrôle et d'administration des FC et du MDN. Pour atteindre ces objectifs, le Parlement devra toutefois prendre trois grandes initiatives.

Le Parlement doit réaffirmer le fondement juridique de l'organisation de la défense, séparer le commandement militaire de l'administration du ministère de la Défense et insister sur la mise en place d'un processus décisionnel fondé sur l'éthique, tant au sein des forces armées qu'au MDN.

Il ne sera pas nécessaire de réécrire la *Loi sur la défense nationale*, mais le Parlement devrait s'imposer à lui-même, ainsi qu'aux officiers et aux fonctionnaires, de veiller à ce que l'institution de la défense se conforme à l'esprit et à la lettre de la Loi.

Bien que certaines personnes craignent une séparation des officiers et des fonctionnaires en deux grands états-majors, croyant que cela causera des frictions au sein de l'institution de la défense, s'avèrera très coûteux et sonnera le glas de la coopération entre les intéressés, il n'y a aucune preuve pour étayer ces prédictions. Quoi qu'il en soit, la séparation des états-majors des FC et du MDN ne devrait pas créer de tels problèmes. La LDN permet une certaine souplesse quant aux personnes qui peuvent être chargées d'appuyer les FC et le MDN, mais le CEMD et le sous-ministre devraient disposer d'états-majors séparés et distincts qui conviennent à leurs responsabilités.

La LDN renferme d'autres directives organisationnelles destinées à donner plus de pouvoirs au ministre et à renforcer l'obligation de rendre compte au sein des FC et du MDN; ces directives doivent être conservées, quelle que soit la façon dont l'institution de la défense sera réformée. La réforme devrait confirmer, par exemple, la place du juge-avocat général, qui relève directement du ministre de la Défense nationale. Elle devrait aussi renforcer la position du ministre de la Défense nationale et renforcer le rôle du Parlement dans les questions de défense, en prévoyant la mise en place d'un comité du Sénat et de la Chambre des communes qui prendrait une part active dans l'élaboration des politiques et qui surveillerait activement le rôle du CEMD<sup>1</sup>. Enfin, les dirigeants politiques doivent insister pour que les ministres, les officiers et les fonctionnaires se conforment aux lois concernant notamment l'organisation militaire, le pouvoir de commandement et la discipline, ainsi qu'aux mandats et aux voies hiérarchiques destinés à différencier les pouvoirs du ministre de la Défense nationale, du CEMD et du sous-ministre. Le Parlement doit être attentif à ses obligations.

#### DEUXIÈME ÉTAPE : CONFIRMER LE FONDEMENT JURIDIQUE DE LA STRUCTURE DE LA DÉFENSE

La LDN établit deux entités distinctes mais connexes, le MDN et les FC, qui relèvent toutes deux du ministre de la Défense nationale. Ce dernier est assisté dans sa tâche par le sous-ministre et le CEMD, dont les responsabilités distinctes sont reliées entre elles de différentes façons, et qui sont responsables respectivement du MDN et des FC. Ils répondent

indépendamment au premier ministre et au ministre de la Défense nationale de la gestion du MDN et de la « direction et la gestion » des FC, respectivement. Le CEMD relève aussi du gouverneur général et, de temps à autre, répond directement aux premiers ministres des provinces (et pas au premier ministre) de certaines opérations d'« aide aux pouvoirs civils » menées par les FC. Dans les faits, la défense du Canada — le produit d'éléments de politique, de commandement et d'administration — est une responsabilité partagée.

D'aucuns peuvent trouver qu'il s'agit d'un arrangement peu commode et ambigu, mais cette perception ne tient pas compte de l'esprit de l'arrangement en question. La LDN vise à trouver un juste équilibre entre ceux qui ont accès au pouvoir inhérent des forces armées. Elle essaie de traiter des quatre principes qui régissent les relations civilo-militaires dans les États modernes, conformément à l'organisation des pouvoirs et des obligations de rendre compte qui découlent de la LDN, c'est-à-dire qu'elle place les FC sous le contrôle de civils élus au Parlement; limite le recours aux FC par le gouvernement de l'heure; prévoit des instructions claires quant au maintien de la discipline dans les FC et des moyens pour ce faire; et remet aux ministres le pouvoir de décider de la politique de la défense et de diriger les forces armées. La LDN montre aussi clairement que le gouvernement est chargé de la formulation de la politique nationale, que le CEMD est responsable du commandement des FC, et que le sous-ministre est responsable de l'administration publique du ministère de la Défense. Il n'y a ambiguïté que dans la mesure où la classe politique, les officiers ou les fonctionnaires le permettent, par exemple lorsqu'ils confondent la responsabilité partagée à l'égard de la défense nationale avec la responsabilité collégiale relative aux différents aspects de celle-ci.

Bien que le MDN « relève de la compétence » du ministre de la Défense nationale, ce dernier ne fait pas partie du Ministère. Les ministres ont habituellement un bureau à l'intérieur du Ministère, à partir duquel ils dirigent les affaires du Ministère, et un autre bureau sur la Colline du Parlement, où ils s'occupent des affaires de leur circonscription. Le sous-ministre peut agir à titre de conseiller politique du ministre et fournit habituellement un appui au bureau du ministre. Toutefois, les relations dépendent toujours des idiosyncrasies du ministre. On retrouve une constante tout au long du présent document, à savoir que même si les FC et le MDN sont des entités légales séparées, le ministre de la Défense nationale demeure responsable des activités du CEMD et du sous-ministre (Voir Molot, 1994, p. 276).

La LDN prévoit l'existence d'un ministère de la Défense, mais ne précise pas grand-chose au sujet de l'organisation du Ministère. La loi précise qu'il doit y avoir un ministre, un sous-ministre, pas plus de trois sous-ministres associés, un juge-avocat général et, éventuellement, un ministre associé<sup>2</sup>. Traditionnellement, conformément aux règlements du Conseil du Trésor et à d'autres règlements prescrits par le sous-ministre, l'organisation du Ministère a été séparée en trois grandes branches : finances, gestion du personnel civil et acquisition de matériel de défense.

Le sous-ministre a besoin de personnel et de procédures pour seconder le ministre de la Défense nationale, aider le CEMD et s'acquitter de ses nombreuses responsabilités au sein du Ministère. Il importe de rappeler que les fonctions du sous-ministre à l'endroit des FC sont coutumières et qu'elles ne relèvent pas de la LDN. D'aucuns pourraient prétendre que les obligations les plus pressantes du sous-ministre découlent de lois du Parlement qui traitent du contrôle des finances et de l'emploi des fonctionnaires. Ces responsabilités secondaires et responsabilités de soutien ont une importance cruciale pour les FC, surtout parce qu'elles ont trait à des opérations menées à la grandeur du gouvernement et que le sous-ministre a besoin de personnel d'appui pour s'en acquitter.

Le Parlement, en vertu de l'article 18 de la LDN, a rendu le CEMD responsable de la direction et de la gestion des FC sous réserve des règlements pertinents et, comme on l'a noté précédemment, le CEMD « relève du ministre ». Les responsabilités du CEMD ne lui sont toutefois pas déléguées par le ministre. La loi donne au CEMD une autorité directe au sein des FC, sauf dans certaines circonstances bien précises. Bien que la LDN prévoient que les FC doivent comprendre trois « éléments » (la force régulière, la force de réserve et la force spéciale), l'organisation détaillée des forces armées est laissée en grande partie à la discrétion du ministre et du CEMD. Le sous-ministre n'a aucune autorité dans ce domaine, bien qu'il puisse conseiller le ministre et le CEMD sur les implications financières de l'organisation des FC.

La structure de l'institution de la défense avant 1972 se conformait précisément à l'esprit et à la lettre de la LDN. Elle était composée du ministre et de deux entités, le MDN et les FC, qui avaient chacune une direction identifiable. De plus, chacune avait une organisation à structure mixte conçue pour répondre aux besoins particuliers des chefs respectifs. Non seulement cette structure reflétait les dispositions de la Loi, mais elle donnait aussi au Parlement une image non ambiguë des responsabilités et de l'obligation de rendre compte au sein de l'institution de la défense.

Toute proposition de réforme de l'institution actuelle de la défense au Canada devrait viser à la même clarté.

#### TROISIÈME ÉTAPE : RÉFORMER LA STRUCTURE DE COMMANDEMENT

Il est évident que le CEMD ne peut arriver à s'acquitter de toutes ses responsabilités complexes sans aide. C'est pourquoi le premier CEMD a organisé en 1964 son propre quartier général, le QGFC, qui avait pour mission de le conseiller et de lui venir en aide. Ce quartier général a évolué avec le temps mais a toujours comporté des services militaires chargés du renseignement, de la planification opérationnelle, de la planification de la logistique et de l'administration du personnel. Le QGFC relevait uniquement du CEMD et constituait le mécanisme par lequel le CEMD assurait le commandement et le contrôle des FC. Le CEMD était appuyé par ses officiers subalternes, à qui il déléguait des pouvoirs conformément à la LDN en suivant une hiérarchie militaire traditionnelle (Bland, 1995, p. 71-84).

Comme nous l'avons exposé précédemment, le commandement militaire est une activité complexe et difficile. Peu de gens seraient d'accord avec Brooke Claxton pour dire que le commandement militaire est quelque chose de « presque mystique », mais la plupart conviendraient que l'exercice du commandement exige de l'entraînement, de l'expérience et un bon jugement. Toutefois, on est loin de l'époque où un seul homme, sur son cheval, dirigeait ses troupes au combat; la direction de forces armées, aussi réduites soient-elles, et d'opérations en apparence simples pose des problèmes compliqués aux commandants supérieurs. Les chefs militaires doivent compter sur des états-majors bien entraînés et bien exercés pour être en mesure de planifier et de contrôler des opérations militaires modernes. Bien que le CEMD ne soit pas appelé souvent à diriger des opérations militaires dans le cadre d'un conflit, il doit organiser, former et exercer un état-major national centralisé qui pourra l'assister dans de telles circonstances.

La réforme du système de commandement et d'état-major des FC, même si elle ne s'accompagne pas d'une réforme plus large de l'institution de la défense, devrait se poursuivre avec vigueur. Le programme de réforme du commandement et de l'état-major devrait être élaboré autour de trois grandes idées. Premièrement, le programme devrait viser la mise sur pied d'un cadre d'officiers des FC qui font preuve d'une loyauté supérieure et qui sont à l'abri des préférences et des directions liées aux services. Deuxièmement, ces officiers doivent faire des études et avoir la possibilité

de recevoir une instruction pratique dans leurs fonctions premières. En dernier lieu, la progression et l'influence dans la hiérarchie de commandement et d'état-major devraient être fondées sur le mérite réel et sur les compétences intellectuelles.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'exercice du commandement exige des normes éthiques élevées. Par conséquent, toute réforme des forces armées doit, en plus de définir cette composante éthique, prévoir un moyen qui permette de déceler et de supprimer les contradictions entre les normes éthiques officielles et celles qui sont appliquées dans les faits. Il est particulièrement important que cette éthique de commandement découle des normes sociales canadiennes, des lois qui régissent les forces armées et des coutumes du service militaire. En outre, on devra inculquer cette éthique aux officiers dès le début de leur carrière et la renforcer au moyen d'une instruction ultérieure continue, de mesures disciplinaires à l'endroit des officiers qui transgressent le code, ainsi que par l'exemple donné par les chefs.

Le Canada, peut-être pour la première fois de son histoire, doit assumer une responsabilité absolue à l'endroit des forces armées qu'il affecte à différentes missions, n'importe où dans le monde et dans le cadre de n'importe quelle organisation. Les beaux jours des alliances sont terminés, et l'expérience prouve qu'aucun gouvernement et aucun CEMD ne peut permettre aux FC de se déployer à l'étranger autrement que dans le cadre d'un commandement national bien défini. L'ancien CEMD, le général de Chastelain, a conclu en 1994 que, parce que le Canada accepte plus volontiers de se charger lui-même de missions militaires, « nous serons en mesure de nous tirer d'affaire seuls[...] et de commander des opérations loin de chez nous » (cité dans Bland, 1995, p. 207). Cela signifie que les officiers des FC doivent, de façon autonome, évaluer les situations internationales et faire des plans visant à soutenir et à contrôler les unités affectées à de telles opérations, en tenant compte des ordres et des règlements qui découlent des intérêts du Canada et des principes qu'il préconise. Pour cela, il faudra en quelque sorte qu'on fasse renaître la profession militaire au Canada. Les FC auront besoin d'un système unifié de commandement, d'un processus rigoureux de sélection des commandants, fondé sur la valeur militaire réelle, et d'un système de formation professionnelle adapté au contexte canadien.

#### QUATRIÈME ÉTAPE : RECONSTITUER LES FONDEMENTS DE L'ÉTHIQUE

D'abord et avant tout, cependant, la reprise en main des FC doit commencer par la réforme des individus. C'est le premier défi qui attend le

corps des officiers et il commence par un engagement personnel à répondre à la « confiance particulière » de la Souveraine ainsi qu'aux attentes des Canadiens.

Personne n'a imposé de crise éthique aux FC. Elle a pris de l'ampleur de façon graduelle mais perceptible, au fur et à mesure où les compromissions brisaient l'esprit propre aux forces armées. Au Canada, les pratiques internes étaient contraires au code d'éthique officiel. Comme Gabriel le note au sujet de l'armée américaine, la critique est devenue synonyme de déloyauté et les officiers ont assisté sans broncher à l'effondrement de la carrière de camarades qui osaient s'exprimer, l'arbitraire a remplacé l'impartialité et l'esprit de fraternité a été abandonné au profit d'un carriérisme égocentrique. Le commandant d'une brigade canadienne a affirmé qu'« il y a une croyance répandue [dans l'armée] selon laquelle les programmes politiques et le carriérisme ont remplacé le leadership dans la hiérarchie de la défense<sup>3</sup>. Pire, les officiers supérieurs en sont venus à être perçus comme des solitaires enclins à éviter les responsabilités et à attribuer tous les échecs aux forces externes. L'inaction, en fait, est parfois plus éloquente que les mots.

La philosophie d'un officier canadien n'est pas difficile à décrire ni à trouver. Le code est inscrit en toutes lettres à l'entrée du Collège militaire royal : « Vérité, Devoir et Vaillance ». Ce que les officiers « promettent de faire » est inscrit sur le parchemin de commission qui est remis à chacun d'eux par Sa Majesté. Elle commande aux officiers « de former et discipliner, en vue de leurs fonctions militaires » leurs subalternes et « les maintenir en bon ordre et discipline ». Aucun officier ne peut encourir de reproches s'il respecte ce simple code et s'efforce de répondre avec diligence aux commandements de la Souveraine. Ce n'est pas la perfection dans l'atteinte de ces buts qui importe, mais la promesse de les respecter qui permet à l'officier soucieux de l'éthique de se distinguer de la simple personne en uniforme.

Les officiers d'une intégrité indiscutable, liés par des normes professionnelles sans compromis et par-dessus tout authentiquement loyaux à l'égard du Canada sont inattaquables. Ce niveau moral élevé les protège de ceux qui désireraient usurper la place des militaires dans la société. Un solide rempart prenant appui sur la curiosité intellectuelle et les réalisations intellectuelles bloque les assauts de ceux qui voudraient envahir le cercle professionnel. Les chefs habitués aux sacrifices, qui offrent des exemples professionnels clairs, constateront que leurs fonctions difficiles sont amplement appuyées par de nombreuses mains secourables. La fidélité à la profession des armes ne permettra peut-être jamais aux officiers

d'obtenir un appui politique illimité pour chaque cause militaire, mais elle mettra les officiers à l'abri de la tyrannie de la politique partisane.

Seuls les officiers des FC qui ont appris à se maîtriser peuvent prendre le commandement des forces armées du Canada. Personne ne peut contraindre le corps d'officiers canadien à assumer les impératifs élevés de la responsabilité professionnelle. Les officiers des FC doivent porter cet étendard de leur propre initiative. L'atteinte de ces impératifs élevés doit toutefois demeurer le premier devoir de chaque officier dans les années à venir.

#### UN PAS EN ARRIÈRE : REDÉCOUVRIR L'ESSENCE DE L'UNIFICATION

Le mécanisme de contrôle des forces armées est inséparable du mécanisme d'établissement de la politique de défense, de commandement des FC et de gestion générale de l'administration de la défense. Quand il y a désaccord entre les mécanismes de contrôle civil des forces armées et le système de gestion générale et de commandement de ces forces, c'est habituellement le contrôle civil qui en souffre. C'est la leçon tirée de l'ère de la crise des missiles de Cuba et des batailles de Paul Hellyer en vue de l'unification et, apparemment, de l'affaire somalienne. Dans chaque cas, mais pour des raisons différentes, les rouages centraux de l'institution de la défense se sont déconnectés du gouvernement et, concurrentement, on a découvert que les pouvoirs et l'obligation de rendre compte au sein de l'institution de la défense étaient ambigus et inappropriés par rapport aux besoins du gouvernement. La réponse à ces problèmes après 1963 (après qu'Hellyer soit devenu ministre de la Défense nationale) a consisté à accroître les contrôles et à préciser les obligations de rendre compte en simplifiant les filières hiérarchiques au sein de la structure de la défense. Après 1972, toutefois, sous le couvert du « leadership collégial », la structure s'est transformée en ce qui a été appelé « l'ambiguïté institutionnelle ». Le retour en arrière dont il est question ici va dans le sens d'une clarification des pouvoirs grâce à une simplification résolue conforme à la LDN et aux règlements.

La souveraineté de l'armée, la stratégie des engagements et la confusion au sujet des relations civilo-militaires ont nui au développement d'une institution de la défense nationale solide au Canada pendant la guerre froide. Ces trois facteurs se renforçaient subrepticement l'un l'autre. L'armée appréciait les missions indépendantes que les engagements fournissaient car elles renforçaient le fief et l'autonomie des militaires. La confusion et l'ignorance au sujet de la responsabilité politique touchant

les modalités du commandement national dans les alliances, ainsi que l'indifférence politique ont aggravé la question. Par conséquent, l'émergence de centres militaires puissants, la loyauté du Canada à l'égard de ses engagements et la négligence du commandement national se sont combinées pour renforcer la périphérie du commandement aux dépens du centre. Ces erreurs ont été la principale cause de la confusion du commandement et de la crise des relations civilo-militaires au Canada pendant la crise des missiles cubains (Haydon, 1993).

Même en 1964, le QGDN reflétait encore la souveraineté des chefs militaires. Le comité des chefs d'état-major maintenait sa routine et les chefs militaires continuaient à contourner régulièrement le comité chaque fois qu'ils croyaient que leurs intérêts exigeaient l'attention directe du ministre de la Défense nationale. « C'était, de l'avis du général Guy Simonds, une pure perte de temps » (Cité dans Bland, 1995, p. 42). Les nombreux comités « d'état-major interarmées » qui ont tenté de trouver un consensus sur les questions et les politiques touchant plus d'une force n'avaient pas de pouvoir et les membres des comités ont, comme c'était prévisible, agi de manière à protéger les intérêts de leur service sur toutes les questions importantes. Il manquait au QGDN la « dernière pièce du mécanisme » permettant d'élaborer une planification stratégique nationale. Il n'y avait pas de centre faisant autorité, appuyé par un état-major national unifié qui pouvait établir un lien entre, d'une part, les facteurs stratégiques externes ainsi que les changements technologiques et politiques et, d'autre part, « les buts de la politique nationale canadienne d'une façon systématique quelconque », (MDN, 1963, p. 174).

Les réformes de Hellyer s'attaquaient directement à ce malaise résultant de l'inefficacité. Le CEMD serait au centre des avis et des orientations militaires et il serait appuyé par son propre état-major au QGFC. Le nouveau quartier général des Forces canadiennes n'avait aucun lien direct avec le cabinet du ministre ou du sous-ministre et ne prétendait pas non plus servir le Conseil de la Défense. Le QGFC n'avait qu'une seule autre responsabilité, et c'était d'appuyer et de soutenir les commandements.

Les officiers qui ont élaboré le QGFC en 1964, et il s'agissait d'un processus contrôlé presque entièrement par les militaires, sont partis d'un point de vue militaire classique. Ils ont compris que les « fonctions » du quartier général consisteraient à faire de la planification et à prendre des décisions dans six grands domaines : renseignement, planification stratégique, développement des forces, programmation des besoins, entraînement et opérations, et enfin planification logistique. Néanmoins, le QGFC était le quartier général du CEMD. Ce dernier disposait d'un état-major

qu'il pouvait utiliser afin de diriger la planification et les opérations des FC et il y avait peu d'ambiguïté ou de confusion au sein du QGFC concernant les responsabilités premières de l'état-major unifié.

Le CEMD contrôlait également tous les aspects des opérations et de la logistique des FC et ses avis prévalaient sur ceux des ministres dans les discussions relatives aux besoins et aux budgets. Il est raisonnable d'affirmer que si le QGFC avait eu suffisamment de temps pour atteindre la maturité et si le système d'instruction avait produit un corps d'officiers d'état-major généraux des FC, le quartier général central serait devenu l'instrument nécessaire et tant attendu d'une direction unifiée des FC et de la politique de défense nationale.

L'intégration des forces armées et la restructuration du quartier général n'ont pas exercé beaucoup d'influence sur la partie civile du MDN entre 1964 et 1971. En fait, l'organisation du sous-ministre est demeurée sensiblement identique à ce qu'elle était depuis 1950. Les fonctionnaires ont été répartis de manière à s'acquitter des tâches de comptabilité et de vérification du Ministère et pour aider les chefs militaires à préparer et à présenter les documents budgétaires et les budgets. Hellyer accepta la recommandation de la commission Glassco visant à accroître les pouvoirs des civils au Ministère, à condition qu'ils se limitent à un rôle de conseillers. « On n'a pas envisagé de réviser le concept du rôle des civils dans l'organisation si ce n'est indirectement, dans la mesure où l'unification pouvait sembler renforcer la composante civile du quartier général en rendant les "chances contre eux plus égales" » (Kronenberg, 1973, p. 61).

La restructuration du QGFC et de l'administration centrale du Ministère pour en faire le QGDN, en 1972, a à tout le moins retardé les efforts de Hellyer et permis à nombre des habitudes d'avant 1964 de resurgir. Le contrôle opérationnel des forces piétinait et l'autorité de même que l'obligation de rendre compte dans l'institution de la défense sont, encore une fois, devenues confuses. La prise de décision collégiale et le recours abusif aux comités, fléaux de l'ère ayant précédé l'unification, refirent leur apparition. Tout cela, couplé au manque d'intérêt de la classe politique, a permis que le QGDN, en tant que quartier général centré sur les militaires, devienne une arène bureaucratique où l'élaboration des politiques de défense, le commandement et l'administration sont passés sous le contrôle de personnalités et de groupes d'intérêt habiles. L'obligation de rendre compte a été la première victime de cette lutte inégale.

Hellyer avait ébauché des réformes en réponse à de graves inquiétudes au sujet des relations civilo-militaires au Canada et il avait renforcé la contribution et la participation du gouvernement aux questions de défense

afin de surmonter le problème. Les réformes de Macdonald, par contre, tiraient leur origine d'inquiétudes d'ordre administratif; elles ont amoindri le contrôle politique des forces armées en faveur d'un contrôle des procédures exercé par les fonctionnaires. Dans la confusion suscitée par la mise en oeuvre partielle des recommandations du GEG, le contrôle civil véritable de l'institution de la défense s'est atrophié. Manifestement, la restructuration de l'institution de la défense fondée sur le GEG de 1972 laisse autant à désirer que le système centré sur les militaires d'avant l'unification.

Le gouvernement devrait donc commencer la réforme de l'institution de la défense en 1996 en enjoignant le ministre de la Défense nationale de reculer d'un pas — de rejeter les concepts formulés par le GEG en 1972 pour revenir aux idées avancées par Paul Hellyer en 1964. En d'autres termes, le gouvernement devrait ériger un mécanisme solide et efficace pour la planification de la politique de défense, le commandement et l'administration de la défense, fondé sur un cabinet pour le ministre, un quartier général des Forces canadiennes et une administration centrale ministérielle. De cette manière, les pouvoirs et l'obligation de rendre compte seront clairs et le contrôle des Forces canadiennes par le Parlement, à tout le moins, gérable.

CHAPITRE SIX — UN SYSTÈME EN DIFFICULTÉ

- 1 Voir par exemple Newman, 1983; Hasck, 1987; Bland, 1986-1987, p. 26-31; Bland, 1987b, p. 527-549; Bland 1989b, p. 3-16; et Walker, 1991.
- 2 MDN, 1980a. Pour une évaluation détaillée du rapport et de son contexte, voir Bland, 1987a, p. 122-124; et Bland, 1995, p. 101-121.
- 3 Par exemple, le colonel George Oehring déclarait à la fin de 1994 que l'armée souffrait d'une perte de confiance envers ses dirigeants. MDN, LFC 5760-1 (G1), 5 décembre 1994.
- 4 Voir par exemple la lutte incessante que se font le MDN et le journal qui prétend être le « journal des soldats », *Esprit de corps* surtout les n<sup>os</sup> 4-2 et 4-8.
- 5 Le livre blanc de 1987 n'est pas unique à cet égard. Rares sont les documents de cette nature qui ont effectivement servi pendant longtemps de fondement aux politiques. Voir Bland, 1989b, p. 3-16.
- 6 Pour une évaluation de cette période, voir Bland, 1995, p. 252-260.
- 7 On peut saisir cette frustration (et la nécessité d'y remédier) dans les observations du CEMD, le général Jean Boyle, qui après son entrée en fonction avait fait valoir que l'armée était mal équipée et qu'il n'appuierait pas le gouvernement s'il demandait d'envoyer des troupes dans un théâtre d'opérations de « forte intensité », *The Globe and Mail*, mardi 13 février 1996, p. A1.
- 8 MDN, QGDN, « Program Evaluation: Command And Control, », volume 7.
- 9 Pour un examen complet de la période du GEG, voir Bland, 1987b, p. 527-549.
- 10 Entrevue confidentielle, Ottawa, décembre 1995.

CHAPITRE SEPT — QUATRE PAS EN AVANT ET UN PAS EN ARRIÈRE

- 1 Le Comité mixte spécial sur la politique de défense du Canada a présenté des recommandations plus audacieuses encore au sujet du rôle du Parlement dans la surveillance de la politique de la défense. Voir McKinsey et Nossal, 1988, p. 57-63.
- 2 Le JAG est indépendant du sous-ministre et peut aussi être indépendant du ministre de la Défense nationale. LDN, article 9.
- 3 Lettre du brigadier-général Bruce Jeffries à ses unités. MDN, CFT, FOS - 5000-1 (Cmdt), 6 mars 1995, p. 5/9.

---

## Bibliographie sommaire

### PRINCIPALES SOURCES

- Pope, Colonel Maurice. *Memorandum on a Canadian Organization for the Higher Direction Of National Defence*, version révisée, 28 décembre 1937.
- Rapport Woods/Gordon, 14 décembre 1948.
- Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (CREOG). (Commission Glassco), Volume 4, *Secteurs particuliers de l'administration, Rapport 20, MDN*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 18 juillet 1961.
- McGill F.S. Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco), *Projet n° 16*, 1962.
- Chambre des communes. *Allocution sur la Loi sur la réorganisation des Forces canadiennes*. Honorable Paul Hellyer, ministre de la DN, Deuxième lecture du projet de loi C-243, 7 décembre 1966.
- Groupe d'étude de la gestion. *Rapport au ministre de la Défense nationale sur la gestion de la Défense au Canada*, Rapport du Groupe d'étude de la gestion, juillet 1972.
- Canada (1980a). *Groupe de travail chargé d'étudier l'unification des Forces armées canadiennes*, 15 mars 1980.
- Canada (1980b). *Groupe devant étudier le rapport du Groupe de travail chargé d'étudier l'unification des Forces canadiennes*, 31 août 1980.
- Harris S.J. *Report On The Functions And Organization of National Defence Headquarters In Emergencies And War*, Étude QGDN S1/88, 10 février 1988.

### LIVRES ET ARTICLES

- Allard, Jean V. *Mémoires du Général Jean V. Allard*. Collaboration spéciale de Serge Bernier, Boucherville, Éditions de Mortagne, 1985.
- Allison, Graham. *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown & Company, 1971.
- Anderson, J.D. et J.C. Arnell. « Program Management in the Department of

- National Defence », *Revue canadienne de défense*, automne 1971, p. 31-33.
- Art. R.J., V. Davis et S.P. Huntington. *Reorganizing America's Defense : Leadership in War and Peace*, Toronto, Pergamon-Brassey, 1985.
- Beaton, Leonard. « The Canadian White Paper On Defense », *International Journal* XIX, 3, été 1964, p. 364 - 370.
- Beauregard, Claude. « The Military Intervention in Oka: Strategy, Communication, and Press Coverage », *Canadian Military History* 2, 1, printemps 1993, p. 23-48.
- Beckett, I.F. et J. Gooch (dir.). *Politicians and Defence: Studies in Formation of British Defence Policy*, Manchester, Manchester University Press, 1981.
- Bercuson, David. *True Patriot: The Life of Brooke Claxton 1898-1960*, Toronto, University of Toronto Press, 1993.
- Bland, Douglas. « The Armed Forces Council and the Defence Policy Process », *Revue canadienne de défense* 16, 3, hiver 1986-1987, p. 26-31.
- *The Administration of Defence Policy in Canada, 1947 to 1985*, Kingston, R.P. Frye Co., 1987a.
- « Institutionalizing Ambiguity: The Management Review Group and the Reshaping of the Defence Policy Process in Canada », *Administration publique du Canada* 30, 4, hiver 1987b, p. 527-549.
- « Continuity in Canadian Naval Policy 1961-1987 », *Revue canadienne de défense* 18, 5, avril 1989a, p. 19-21.
- « Controlling the Defence Policy Process in Canada: White Papers on Defence and Bureaucratic Politics in the Department of National Defence », *Defence Analysis* 5, 1, 1989b, p. 316.
- *The Military Committee of the North Atlantic Alliance: A Study of Structure and Strategy*, New York, Praeger, 1990.
- « A Strategy of Choice: Preparing the Canadian Armed Forces for the 21st Century », *Canadian Foreign Policy* 2, 1, printemps 1994, p. 122.
- *Chiefs of Defence : Government and the Unified Command of the Canadian Armed Forces*, Toronto, Institut canadien des études stratégiques, 1995, p. 271-272.
- Bland, Douglas et John Young. « Trends in Canadian Security Policy and Commitments », *Armed Forces and Security* 15, 1, automne 1988.
- Boutellicr, James (dir.). *The RCN in Retrospect*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1982.
- Bramall, Sir Irwin. « The Contributions of the Chiefs of Staff to UK Defence », *Journal of the Royal United Services Institute for Defence Studies* 131, 3, septembre 1986, p. 3-10.
- Brewin, Andrew. *Stand on Guard: The Search for a Defence Policy*, Toronto, McClelland & Stewart, 1965.

- Brock, J.V. *Memoirs of a Sailor: The Thunder and the Sunshine, Vol. II*, Toronto, McClelland & Stewart, 1983.
- Brown, J. Sutherland. « Military Policy of Canada, 1905-1924, and Suggestions for the Future », *Revue canadienne de défense* 1, 4, juillet 1924, p. 18-32.
- Burke, David. « Hellyer and Landymore: The Unification of the Canadian Armed Forces and an Admiral's Revolt », *American Review of Canadian Studies*, VIII, automne 1978, p. 3-27.
- Burns, E.L.M. « The Defence Of Canada », *Revue canadienne de défense*, XIII, 4, juillet 1936, p. 379-394.
- Buzan, Barry. *People, States, and Fear*, 2<sup>e</sup> ed., Boulder, Lynne Rienner, 1991.
- Byers, R.B. « Perceptions of Parliamentary Surveillance of the Executive: The Case of Canadian Defence Policy », *Revue canadienne de science politique*, juin 1972, p. 234-250.
- « Structural Change and the Policy Process in the Department of National Defence: Military Perceptions », *Administration publique du Canada*, XVI, 1973, p. 220-242.
- « Defence and Foreign Policy in the 1970s: The Demise of the Trudeau Doctrine », *International Journal* 30, 2, printemps 1978, p. 312-338.
- Byers, R.B. et Colin Grey. « Canadian Professionalism: The Search for Identity », *Wellesley Papers*, 2 février 1973.
- Byers, R.B. et al. « Canada and Western Security: The Search for New Options », *Atlantic Council of Canada*, mai 1982.
- Claxton, Brooke. « The Place of Canada in Post-War Organization », *Revue canadienne d'économie et de science politique*, 4, novembre 1944, p. 415-421.
- « Coordination of Canada's Defence Forces », *Canadian Army Journal*, mars 1948, p. 1-5.
- Conseil canadien des chefs d'entreprises. « National Security and International Responsibility : A Reassessment of Canadian Defence Policy », Ottawa, juin 1987.
- Cotton, Charles. *Military Attitudes and Values of the Army in Canada*, Rapport 79-5, Unité de recherches psychotechniques des Forces canadiennes, Toronto, 1979.
- « A Canadian Military Ethos », *Revue canadienne de défense*, hiver 1982-1983.
- Cotton, C., Richard Cooper and Frank Pinch. « Canada's Professional Military: The Limits of Civilianization », *Armed Forces and Society*, mars 1978, p. 365-389.
- Cox, David. « Canadian Defence Policy: The Dilemmas of a Middle Power », *Behind the Headlines*, XXVII, 5, novembre 1968.

- Currie, Sir Arthur. « The Case for a Canadian Militia », *Revue canadienne de défense*, III, 4, juillet 1926, p. 435-441.
- Dewit, David et David Leyton-Brown. *Canada's International Security Policy*, Scarborough, Prentice Hall Inc., 1995.
- Doern, G.B. et R.W. Phidd. *Canadian Public Policy: Ideas, Structures and Process*, Toronto, Methuen, 1983.
- Douglas, W.A.B. « Why Does Canada Have Armed Forces? » *International Journal*, XXX, printemps 1975, p. 259-283.
- *La création d'une aviation militaire nationale : histoire officielle de l'Aviation royale du Canada*, Ottawa, Approvisionnement et services Canada, 1986.
- *The RCN in Transition, 1910-1985*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1988.
- « Marching to Different Drums: Canadian Military History », *The Journal of Military History* 56, 2, avril 1992, p. 245-260.
- Douglas, W.A.B. et B. Greenhouse. *Out of the Shadows: Canada in the Second World War*, Toronto, Oxford University Press, 1977.
- Eayrs, James. *The Art of the Possible: Government and Foreign Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1961.
- « Canada Pioneers the Single Service », *The Round Table: The Commonwealth Quarterly*, avril 1969, p. 151-159.
- *In Defence of Canada*, 4 vol, Toronto, University of Toronto Press, 1972.
- Eccles, Henry E. *Military Concepts and Philosophy*, New Jersey, Rutgers University Press, 1965.
- English, John. *The Canadian Army and the Normandy Campaign: A Study of Failure in High Command*, New York, Praeger, 1991.
- English, John et Norman Hillmer. *Making a Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order*, Toronto, Lester Publishing Co., 1992.
- Enthoven, A.C. et K.W. Smith. *How Much Is Enough?*, New York, Harper & Row, 1971.
- Ewart, T.S. « Canadian Defence Quarterly Prize Essay, 1935 », *Revue canadienne de défense*, XIII, 4, juillet 1936, p. 456-463.
- Foulkes, Charles. « Our Defence Dollar Is Being Wasted », *The Star Weekly Magazine*, 14 octobre 1961.
- Fournier, Louis. *FLQ : histoire d'un mouvement clandestin*, Montréal, Éditions Québec/Amérique, 1982.
- Fowler, Robert. *The Organization of Canadian Defence*, document présenté au Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la défense du Canada, 9 septembre 1994. Voir la pièce p. 105 (Commission d'enquête).

- Fraser, Blair. « Was Guy Simonds Really Sacked? », *Maclean's*, 23 juillet 1955, p. 21-22.
- Gabriel, Richard. *To Serve with Honor: A Treatise on Military Ethics and the Way of the Soldier*, Wesport, Greenwood Press, 1982.
- Gellner, John. « A Short Guide Through the White Paper », *Commentator*, 8, 5, mai, 1964, p. 5-8.
- « The Sense of Canadian Defence », *Commentator*, 8, 9, septembre 1964, p. 3-4.
- « The Defence of Canada: Requirements, Capabilities, and the National Will », *Behind the Headlines*, XLII 1965, p. 3.
- Ginsburgh, R.N. « The Challenge of Military Professionalism », *Foreign Affairs* XLII, janvier 1964.
- Goodspeed, D.C. *The History of the Defence Research Board*, Ottawa, ministère de la Défense nationale, 1965.
- *Les forces armées du Canada*, Ottawa, ministère de la Défense nationale, 1967.
- Gordon, J. King (dir.). *Canada's Role as a Middle Power*, Toronto, Institut canadien des affaires internationales, 1966.
- Graham, Dominick. *The Price of Command: A Biography of General Guy Simonds*, Toronto, Stoddart, 1993.
- Granatstein, J.L. *A Man of Influence, Norman A. Robertson and Canadian Statecraft 1926-68*, Toronto, Deneau Publishers, 1972.
- *Canada 1957-1967: The Years of Uncertainty and Innovation*, Toronto, McClelland & Stewart, 1986.
- « The American Influence on the Canadian Military, 1939-1963 », *Dictionary of Canadian Military History*, Toronto, Oxford University Press, 1992.
- Granatstein, J.L. et R. Bothwell. *Pirouette: Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1990.
- Granatstein, J.L. et D. Morton. *A Nation Forged in Fire: Canadians and the Second World War, 1939-1945*, Toronto, Lester & Orpen Dennys, 1989.
- Grant, Dale. « An Interview with Defence Minister David Collenette », *Defence Policy Review*, 15, 36, 1<sup>er</sup> novembre 1994, p. 2.
- Haglund, D.G. et J.J. Sokolsky (dir.). *The US-Canada Security Relationship: The Politics, Strategy and Technology of Defence*, Boulder, Westview Press, 1989.
- Harbron, John . « Royal Canadian Navy at Peace 1945-1955: An Uncertain Heritage », *Queen's Quarterly*, LXXIII, 3, automne 1966, p. 311-334.
- Harris, Stephen. *Canadian Brass: The Making of a Professional Army, 1860-1969*, Toronto, University of Toronto Press, 1988.

- Harrison, Eric. « Strategy and Policy in the Defence of Canada », *International Journal*, été, 1949, p. 212-243.
- Hasek, John. *The Disarming of Canada*, Toronto, Key Porter, 1987.
- Haydon, Peter. « Is Anti-Submarine Warfare Dead? », *Revue canadienne de défense*, 22, printemps 1993, p. 15-23.
- *The 1962 Cuban Missile Crisis: Canadian Involvement Reconsidered*, Toronto, Institut canadien des études stratégiques, 1993.
- Hayward, Daniel. « Civil-Military Relations Within the Department of National Defence », thèse de maîtrise, Université Carleton, Ottawa, 1985.
- Healey, E.J. « The Future Roles of North American Navies », *The National Network News*, 2, 3, juillet 1993, p. 11-16.
- Hellyer, Paul. « Canadian Defence Policy », *Air University Review*, novembre 1967, p. 2-6.
- *Damn the Torpedoes: My Fight to Unify Canada's Armed Forces*, Toronto, McClelland & Stewart, 1990.
- Hillmer, Norman et William McAndrew. « The Cunning of Restraint: General J.H. MacBrien and the Problems of Peacetime Soldiering », *Revue canadienne de défense*, 8, 4, printemps 1971, p. 40-47.
- Hitch, Charles et Robert McKean. *The Economics of Defence in the Nuclear Age*, New York, Atheneum, 1970.
- Hockin, Thomas. « The Canadian Consequences of the McNamara Strategy », *Commentator*, 8, 12, décembre 1964, p. 12-14.
- Hodgetts, J.E. « Grasping the Nettle: Parliament's Special Committee on Defence », *International Journal*, printemps 1964, p. 213-218.
- Honderick, John. *Arctic Imperatives: Is Canada Losing the North?*, Toronto, University of Toronto Press, 1989.
- Howard, Michael. *Soldiers and Government : Nine Studies in Civil Military Relations*, London, Eyre and Spottiswoode, 1957.
- Hunt, B.D. et R.G. Haycock (dir.). *Canada's Defence: Perspectives on Policy in the Twentieth Century*, Toronto, Longman Co., 1993.
- Huntington, Samuel. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, New York, Vintage Books, 1957.
- Jackson, Bill et Irwin Bramall. *The Chiefs: The Story of the United Kingdom Chiefs of Staff*, London, Brassey's, 1992.
- Janowitz, Morris. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, New York, Free Press, 1960.
- Jockel, Joseph. *No Boundaries Upstairs: Canada, the United States and the Origins of North American Air Defence, 1945-1958*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1987.
- Johnson, Franklyn. *Defence by Ministry*, New York, 1980.

- Kasurak, Peter. « Civilianization and Military Ethics: Civil-Military Relations in Canada », *Administration publique du Canada*, printemps 1982, p. 109-129.
- Kernahan, Kenneth. *Bureaucracy In Canadian Government*, Toronto, Methuen, 1972.
- Kernahan, Kenneth et John Langford. *The Responsible Public Servant*, Halifax, Institut de recherches politiques, 1990.
- King, W.L. Mackenzie. « Canada's Foreign Policy », *Revue canadienne de défense*, XIV, 3, avril 1937, p. 260-272.
- « Canada's Defence Policy », *Revue canadienne de défense*, XV, 2, janvier 1938a, p. 128-150.
- « Canada's Foreign Policy », *Revue canadienne de défense*, XV, 4, juillet 1938b, p. 380-401.
- Knorr, Klaus. « Is the American Defence Effort Enough? », *Center for International Studies*, Princeton University, 23 décembre 1957.
- Kozak, David et James Keagle (dir.). *Bureaucratic Politics and National Security: Theory and Practice*, Boulder, Lynne Rienner, 1988.
- Kronenberg, V.J. *All Together Now: The Organization of the Department of National Defence in Canada, 1964-1972*, Toronto, Institut canadien des affaires internationales, 1973.
- Leslie, E. « Too Much Management, Too Little Command », *Revue canadienne de défense*, hiver 1972-1973, p. 30-32.
- Lisle, Edward. « Canadian Defence Quarterly Essay Competition, 1935: Prize Essay », *Revue canadienne de défense* XIII, 2, janvier 1936, p. 149-164.
- Loomis, Dan G. *Not Much Glory: Quelling the FLQ*, Toronto, Deneau, 1984.
- Lutwak, Edward. *The Pentagon and the Art of War*, New York, Simon Schuster, 1985.
- Lyon, Peyton. « The Trudeau Doctrine », *International Journal*, XXVI, 1, hiver 1970, p. 30-43.
- MacDonald, Brian (dir.). *Parliament and Defence Policy: Preparedness or Procrastination?*, Toronto, Institut canadien des études stratégiques, 1982.
- *Canada's Defence Policy: Capabilities Versus Commitments*, Ottawa, Conseil canadien des chefs d'entreprises, 1984a.
- *Guns and Butter: Defence and the Canadian Economy*, Toronto, Institut canadien des études stratégiques, 1984b.
- MacMillan, M.O. et D.S. Sorensen (dir.). *Canada and NATO: Uneasy Past, Uncertain Future*, Waterloo, University of Waterloo Press, 1990.
- Malone, R.S. « Defence Force Integration: Progressive Step Could Be Destroyed by Two Cardinal Errors », *Winnipeg Free Press*, Pamphlet No. 83, août 1966.
- Maloney, Sean M. « War Without Battles: Canada's NATO Brigade in Germany, (1951-1993). Lahr (Allemagne), janvier 1994.

- Manson, Paul. « The Restructuring of National Defence Headquarters 1972-73: An Assessment », *Revue canadienne de défense*, hiver 1973, p. 8-14.
- Martin, Lawrence (dir.). *The Management of Defence*, London, Macmillan Press, 1975.
- McKinsey, Lauren et Kim Nossal (dir.). *America's Alliances and Canadian-American Relations: North American Security in a Changing World*, Toronto, Summerhill Books, 1988.
- McLin, Jon. *Canada's Defence Policy, 1957-1963: The Problems of a Middle Power in Alliance*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1967.
- McNamara, Robert. *Essence of Security*, New York, Harper & Row, 1968.
- Minifie, James. *Peacemaker or Powdermonkey?*, Toronto, McClelland & Stewart, 1960.
- Molot, Henry. « The *Carltona* Doctrine and the Recent Amendments to the *Interpretation Act* », *Revue de droit d'Ottawa*, Vol. 26/2, 1994, p. 257-289.
- Morf, Gustave. *Terror in Quebec: Case Studies of the FLQ*, Toronto, Clarke, Irwin & Co., 1970.
- Morton, Desmond. *Canada and War: A Military and Political History*, Toronto, Butterworth and Co., 1981.
- *A Peculiar Kind of Politics: Canada's Overseas Ministry in the First World War*, Toronto, University of Toronto Press, 1982.
- *A Military History of Canada*, Edmonton, Hurtig Publishers, 1985.
- Munro, J.A. et A.I. Inglis (dir.). *Mike: The Memoirs of The Right Honourable Lester B. Pearson*. 3 vol., Toronto, University of Toronto Press, 1975.
- Newman, Peter C. (1983). *True North, Not Strong and Free*, Toronto, McClelland & Stewart, 1983.
- Nielsen, Erik. *The House Is Not a Home: An Autobiography*, Toronto, Macmillan, 1989.
- Pederson, L.M. et J.E. Neelin. « The Administrative Structure of the Canadian Armed Forces: Over-Centralized and Overly Staff Ridden », *Revue canadienne de défense*, automne 1974, p. 33-39.
- Pelletier, Gérard. *La crise d'octobre*, Montréal, Éditions du Jour, 1971.
- Pope, M.A. *Soldiers and Politicians: The Memoirs of Lt-Gen. Maurice A. Pope*, Toronto, University of Toronto Press, 1962.
- Porter, Gerald. *In Retreat: The Canadian Forces in the Trudeau Years*, Ottawa, Deneau and Greenberg, 1978.
- Preston, Adrian. « The Profession of Arms in Postwar Canada, 1945-1970 », *World Politics*, 23 janvier 1971, p. 189-214.
- « Canada and the Higher Direction of the Second World War, 1939-1945 », *Royal United Service Institute Journal CX*, février 1965, p. 28-45.
- Preston, R.A. et I. Wards. « Military and Defence Developments in Canada,

- Australia and New Zealand: A Three-Way Comparison », *War and Society*, 5, mai 1987, p. 1-17.
- Revue canadienne de défense*. « Do We Require a Combined Staff? », VIII, 3, avril 1931, p. 297-303.
- Robinson, H. Basil. *Diefenbaker's World: A Populist in Foreign Affairs*, Toronto, University of Toronto Press, 1989.
- Roy, J.A. « Opération Salon », *Revue canadienne de défense*, 20, 5, avril 1991, p. 18-25.
- Roy, Reginald. *For Most Conspicuous Bravery: A Biography of Major General George R. Pearkes, V.C., Through the Two World Wars*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1977.
- Santos, C.R. « Public Administration as Publics, » *Canadian Public Administration*, vol. XII, 2, 1969, p. 213-223.
- Savkin, V. Ye. *The Basic Principles of Operational Art and Tactics*, Moscou, 1972.
- Sharp, General F.R. Reorganization of the Canadian Armed Forces », *Air University Review*, juillet-août 1967.
- Simonds, Guy. « Where We've Gone Wrong on Defence », *Maclean's*, 23 juin 1956, p. 28-68.
- Sokolsky, J.J. « Trends in United States Strategy and the 1987 White Paper on Defence », *International Journal*, XLII, 4, automne 1987, p. 675-706.
- « Canadian Forces: Organization and Equipment for the Modern World », *Forum* 8, 2, avril 1993, p. 40.
- Sokolsky, J.J. et J.T. Jockel. *Fifty Years of Canada-United States Defence Cooperation: The Road From Ogdensburg*, Lewiston, The Edwin Mellen Press, 1992.
- Solandt, O.M. « The Defence Research Board's Untimely End: What It Means for Military Science », *Science Forum*, octobre 1975, p. 19-21.
- Stacey, C.P. « Canadian Defence Quarterly Essay Competition, 1930, » *Revue canadienne de défense* VIII, 3, avril 1931, p. 304-322.
- *Armes, hommes et gouvernements : les politiques de guerre du Canada, 1939-1945*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970.
- *Canada and the British Army, 1846-1971: A Study in the Practice of Responsible Government*, édition révisée, Toronto, University of Toronto Press, 1963.
- Stanley, George F.G. *Canada's Soldiers, the Military History of an Unmilitary People*, édition révisée, Toronto, Macmillan, 1966.
- Stevens, T.J. *The Business of government : An Introduction to Canadian Public Administration*, Toronto, McGraw-Hill, 1978.
- Sweetman, John. *War and Administration: The Significance of the Crimean War*

- for the British Army*, Edinburgh, Scottish Academic Press, 1984.
- Thorardson, B. *Trudeau and Foreign Policy*, Toronto, Oxford University Press, 1972.
- Tomlin, Brian et Maureen Molot. *Canada Among Nations, 1986: Talking Trade*, Toronto, James Lorimer, 1987.
- Villa, Brian. *Mountbatten and the Dieppe Raid*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
- Walker, R.J. « Poles Apart: Civil-Military Relations in the Pursuit of a Canadian National Army », thèse de maîtrise, Collège militaire royal du Canada, avril 1991.
- Watson, G.D. « Why the Bureaucrats Secretly Carved Up the DRB: It Worked Too Well », *Science Forum*, octobre 1975, p. 22-25.
- Welch, David « The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms », *International Security* 17, 2, automne 1992, p. 140-144.
- Woodward, Bob. *The Commanders*, New York, Simon & Schuster, 1991.

DOCUMENTS PUBLICS

CANADA

- Archives nationales du Canada. « Brooke Claxton » *Memoirs*, vol. 221, sans date.
- Chambre des communes. Procès verbaux et témoignages n° 1 à 8 sur le « projet de loi 133, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale », 23 mai 1950.
- Comité spécial sur la défense, « Procès verbaux et témoignages » n°s 1 à 21, 18 juin au 18 novembre, 1963.
- Procès verbaux et témoignages, « projet de loi C90, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et par voie de conséquence certaines autres lois, n°s 1 à 6, 19 mai au 9 juin 1964.
- Procès verbaux et témoignages « Projet de loi C243, Loi modifiant la Loi sur la défense nationale et par voie de conséquence certaines autres lois, n°s 14 à 37, 7 février au 21 mars 1967.
- Procès verbaux et témoignages. « Règlements et décrets relatifs à l'unification des forces armées », n°s 1 à 4, 15 février au 12 mars, 1968.
- Sénat et Chambre des communes. *La sécurité dans un monde en évolution*, «Rapport du Comité mixte spécial sur la politique de défense du Canada», 25 octobre 1994.
- Vérificateur général du Canada. *Rapport à la Chambre des communes*, Ottawa, 31 mars 1984.
- *Rapport à la Chambre des communes*, Ottawa, 31 mars 1990.
- *Rapport à la Chambre des communes*, Ottawa, 31 mars 1994.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

- Claxton, Brooke. Canadian Defence Planning Statement, juin 1948.
- Hellyer, Paul. Discours de Paul Hellyer, ministre de la DN. Club Rotary de Sherbrooke, Québec, 4 février 1964.
- MDN. *Report of the Ad Hoc Committee on Defence Policy*, 30 septembre 1963.
- *Bulletin des Forces canadiennes*. « Reorganization Act In Force 1 February », vol. 3/1, 1<sup>er</sup> janvier 1968.
- *Défis et engagements : une politique de défense pour le Canada*, juin 1987.
- *Énoncé sur la politique de défense*, septembre, 1991.
- *La défense dans les années 70*, Ottawa, 1971a.
- *Livre blanc sur la défense*, mars 1964.
- *Livre blanc sur la défense*, Ottawa, août 1971b.
- “NDHQ program Evaluation E3/92: Command and Control,” vol.7, p. 1258-1299 (DGEP) mars 1994.
- “NDHQ Study S1/88 - *The Functions and Organization of National Defence Headquarters in Emergencies and War - Final Report*,” QGDN 1737-1(SM/CEMD), 25 janvier 1990.
- Lamontagne, Hon. Gilles, ministre de la DN. Observations sur le *Groupe devant étudier le rapport du Groupe de travail chargé d'étudier l'unification des forces armées*, 17 septembre 1980.
- Loomis D.G. et al. *The Impact of Integration, Unification and Restructuring on the Functions and Structure of National Defence Headquarters*. Étude du QGDN S1/85, 31 juillet 1985b.
- *The Canadian Forces And The Department In Peace and War*. Étude du QGDN S3/85, 15 novembre 1985a.
- Masse, Hon. Marcel, ministre de la DN. Déclaration sur la politique de défense du Canada, avril 1992.
- Thériault, Général G.E.C. *Présentation au comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat sur la défense du Canada*, 4 mai 1994.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE, JUGE-AVOCAT GÉNÉRAL

- Loi de la Défense nationale*, 1922.
- Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, c. N-5, (25 janvier 1991).
- « The National Defence Act: Explanatory Material », 1<sup>er</sup> novembre 1950.
- « Authority To Act On Behalf Of CDS DG PSP », (P7334-20-0 CPSP), 15 octobre 1968.
- « Succession in office Of The CDS », P5025-201/0 T.D. 8312 (DJAG), 16 octobre 1969.

94 Bibliographie sommaire

- « Approving Authorities Delegation of Authority to Approve », S1810-3 (DJAG/A), 24 février 1970.
- « Pouvoir de signature et attaches de signature », S2910-PFC212-1 (DRPP2/CEMD), 12 novembre 1970.
- « Pouvoir de signature et attaches de signature », S2910-PFC 121-1 (JAG/A), 27 novembre 1970.
- Note de service du bgén H.A. McLearn, JAG, à l'attention du secrétaire exécutif du Groupe d'étude de la gestion, « DND Management Review Group », MRC 1000-1 (JAG), 23 juin 1971.
- « Approving Authorities Delegation Of CDS's Authority To Approve », S1810-3 (JAG/LRO), 20 octobre 1971.
- « DM And CDS Authorities - NPF », D7331-1 (DJAG), 4 avril 1972.
- « Temporary Absence Of The CDS », 1901-201/0 (JAG/LRO), 2 février 1973.
- « NDHQ - Exercise Of Powers », 1810-1 (JAG), 18 novembre 1973.
- « Exercise Of Powers - Officer Commanding A Command - National Defence Headquarters », 5610-4 (DJAG), 25 mars 1982.
- « NPF Designation Of Powers », 1456-22-2 (D Law/A), 29 mai 1985.
- « Distinction Between DND and the CF », *Bulletin d'actualités* du JAG IV/88, avril 1988.
- « Delegation Of Authority », 1456-44 (JAG), 17 mai 1989.
- « Statutory Relationship Between The Deputy Minister of National Defence And The Chief Of the Defence Staff », 1455-1 (DJAG/L), 25 octobre 1989.
- « Temporary Absence Of The CDS », 1456-47 (D Law/A), 23 novembre 1990.
- « A Case Describing the Authority of the Chief of the Defence Staff for the Exercise of Full Command Over the Canadian Forces », document sans date et sans numéro de référence.

## **Le Quartier général de la Défense nationale : un centre de décision**

Douglas L. Bland

**L**e Quartier général de la Défense nationale se trouve au coeur de l'élaboration de la politique de défense, du commandement des Forces canadiennes et de l'administration de la défense. Il est tout à la fois chargé de contrôler la politique de défense et de diriger les forces armées pour le compte du gouvernement. Par conséquent, non seulement le Quartier général de la Défense nationale est la cible légitime d'une enquête serrée de la part des personnes qui s'intéressent à la politique de défense et aux résultats opérationnels, mais il doit constituer leur principal centre d'attention.

La présente étude porte sur l'aspect crucial des relations civilo-militaires qu'englobe cette dynamique entre l'élaboration de la politique, le commandement et l'administration, et elle met l'accent plus particulièrement sur le Quartier général de la Défense nationale, centre de décision en matière de défense au Canada.

M. DOUGLAS BLAND occupe la chaire d'études sur la gestion de la défense à l'Université Queen's de Kingston, au Canada. Ses recherches sont axées sur l'établissement et l'application des politiques de défense à l'échelle nationale et internationale, sur l'organisation et le fonctionnement des ministères de la Défense et sur les relations civilo-militaires. M. Bland a publié des livres, des articles et des rapports, et il a donné des conférences au Canada, aux États-Unis, en Europe et en Afrique du Sud. Son dernier ouvrage (publié en 1995) s'intitule *Chiefs of Defence: Government and the Unified Command of the Canadian Armed Forces*.

Commission d'enquête  
sur le déploiement des  
Forces canadiennes en Somalie

ISBN 0-660-95601-2

