



Deux auteurs incontournables pour mieux comprendre les relations civilo-militaires canadiennes

Critique de Peter Kasurak

Philippe Lagassé, « Accountability for National Defence: Ministerial Responsibility, Military Command and Parliamentary Oversight », Étude no 4 de l'IRPP, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2010.

Christopher Ankersen, *The Politics of Civil-Military Cooperation: Canada in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*, Londres, Palgrave Macmillan, 2014.

Les relations civilo-militaires canadiennes gravitent autour des deux grandes questions suivantes : quel est le rôle des Forces armées canadiennes (FAC) et comment devrait-on gouverner cette organisation? Le débat entourant la première question, à savoir quelle est la raison d'être des FAC, remonte à 1872, année du retrait des forces impériales britanniques. La question refait surface au XX^e siècle, peu après l'entrée en fonction du gouvernement de Pierre Trudeau, lorsque ce dernier publie l'Énoncé de la politique de défense de 1969, dans lequel on tente de définir un rôle à l'échelle nationale pour les FAC et de s'axer moins sur l'OTAN. L'attitude récalcitrante de l'armée face à la mise en œuvre de la politique du gouvernement mène ensuite à la création du tristement célèbre groupe d'étude sur la gestion, à qui l'on doit la fusion du Quartier général des Forces canadiennes avec le ministère de la Défense nationale (MDN) ainsi que les deux décennies de désordre qui ont suivi. Par ailleurs, les FAC se sont toujours montrées insatisfaites de l'opinion publique voulant que le maintien de la paix constitue le principal objectif de l'armée canadienne. En effet, l'idée que la vocation des militaires doit être la guerre n'a pas manqué de faire couler beaucoup d'encre et de multiplier les témoignages.

La seconde question, qui concerne la gouvernance, a donné lieu à des efforts pour faire valoir que le Parlement est (ou devrait être) en charge des FAC, que le chef d'état-major de la défense (CEMD) a un statut constitutionnel égal, ou presque égal, à celui du ministre, que l'armée détient un « pouvoir légitime » en matière de doctrine et de politiques relatives au personnel qui découlerait des coutumes et

des traditions plutôt que de la loi, et que le CEMD détient au moins certains pouvoirs indépendants des ministres. Une grande partie du débat autour de la gouvernance s'est centrée sur l'allégation selon laquelle les FAC auraient été soumises à un « règne illégitime de la fonction publique ». À titre d'exemple, le général Rick Hillier s'est plaint de la présence de « civils s'amusant à jouer les maréchaux » pendant son mandat en tant que CEMD.

Le lien qui unit ces deux questions est évident; si les militaires et la société civile ne s'entendent pas sur le rôle et les caractéristiques de l'armée, le gouvernement, par principe, utilisera des moyens plus stricts pour obliger son agent à respecter ses volontés. Cela comprend notamment la création de centres de pouvoir compensatoires au sein de l'administration et le contrôle par la fonction publique.

Pour bien saisir ce problème, il convient de s'appuyer sur deux ouvrages très différents. Le premier, par Christopher Ankersen, expose un nouvel ensemble de principes et une raison d'être aux FAC qui pourraient permettre de sortir de l'impasse « guerriers contre soldats de la paix ». Le second, par Philippe Lagassé, donne un aperçu complet et officiel des autorités constitutionnelles et juridiques qui forment la structure de gouvernance des FAC. Ensemble, ces deux ouvrages pourraient faire passer le débat sur les relations civilo-militaires à un niveau supérieur.

The Politics of Civil-Military Cooperation: Canada in Bosnia, Kosovo and Afghanistan de Christopher Ankersen est l'un des livres sur les relations civilo-militaires canadiennes les plus importants de la dernière décennie. Toutefois, en raison de sa publication au Royaume-Uni, de son prix d'achat prohibitif de 109 \$ et de sa présence dans seulement huit bibliothèques au Canada, ce livre n'a suscité que peu d'attention, voire aucune, de ce côté-ci de l'Atlantique.

Dans son ouvrage, Ankersen se focalise sur la coopération civilo-militaire, ou la relation entre les forces militaires, les gouvernements nationaux et les populations civiles dans les zones où les forces militaires sont déployées, soutenues ou employées. On pourrait donc penser que les thèmes qu'il aborde se limitent au maintien et au soutien de la paix, aux opérations de stabilisation ainsi qu'aux « petites guerres ». Or, les propos de l'auteur vont bien au-delà des opérations et touchent davantage

les éléments essentiels des relations civilo-militaires, à savoir les forces armées, la population et l'État.

Par ailleurs, Ankersen explique qu'il a choisi le Canada comme étude de cas, non seulement parce qu'il connaît bien le pays (il a été officier d'infanterie pendant douze ans dans l'Armée canadienne), mais aussi en raison de la participation importante du Canada aux opérations de sécurité internationale et du fait que le Canada est représentatif des moyennes et petites puissances. On peut donc considérer que ses réflexions à propos de l'état et de l'évolution des relations civilo-militaires s'appliquent tout aussi bien aux autres petits États démocratiques libéraux.

Ankersen expose son analyse à travers le prisme de la trinité de Clausewitz, soit le peuple; le commandant et l'armée; le gouvernement. Le peuple s'engage dans la guerre par passion, l'armée fait appel à ses compétences professionnelles, à sa créativité et à son talent pour gérer les risques de la guerre, et le gouvernement choisit l'objectif. Ces trois forces sont en équilibre et en adaptation constante. Par conséquent, elles nécessitent une attention constante. Dans le cas des forces armées, il est essentiel qu'elles conservent leur légitimité aux yeux du peuple et du gouvernement, d'autant plus que l'armée est de moins en moins représentative de la population générale, elle qui absorbe pourtant une part considérable des ressources de l'État. En bref, Ankersen affirme que sans légitimité politique, les forces armées au sein d'un système démocratique sont comparables à des poissons privés d'eau. Autrement dit, elles sont incapables de se consacrer aux tâches qui leur sont confiées.

En ce qui concerne le Canada, la légitimité des forces armées repose sur le mythe du maintien de la paix. Dans son ouvrage, Ankersen démontre à quel point l'image des militaires canadiens en tant que soldats de la paix est profondément ancrée au sein de la population générale et des élites politiques. Il rejette les interventions de Douglas Bland, Sean Maloney, Jack Granatstein et d'autres historiens militaires qui ont tenté de convaincre la population canadienne que le Canada est en fait un pays belliqueux nécessitant une force militaire apte au combat. Il estime que cela n'est ni raisonnable ni constructif.

L'armée, contrairement à la société civile, gravite plutôt autour du modèle du « soldat guerrier », ce qui entrave dès lors les efforts visant à maintenir une légitimité. Au moyen d'une analyse des principaux documents doctrinaux de l'Armée canadienne à la suite de l'enquête de 1997 sur les événements survenus en Somalie, Ankersen montre comment l'armée a d'abord tenté de renouer avec les valeurs de la population, mais s'est progressivement rétractée après que la mission au Kosovo eut fait une plus grande place au combat. En outre, la mission en Afghanistan a conduit l'armée à abandonner les objectifs fondés sur les valeurs et à plaider pour la légitimité exclusivement sur la base de la capacité de combat.

De son côté, le gouvernement se retrouve coincé entre les deux autres pôles de la trinité, à savoir l'armée et la population. Des membres de l'élite gouvernementale, comme Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères de 1996 à 2000, ont placé la sécurité humaine au centre de la politique étrangère du Canada, mais il y avait peu de ressources accessibles pour soutenir cette politique. De plus, il y avait des décalages flagrants entre les opérations, tels que celui entre la campagne de bombardement de 1999 en Serbie et les préoccupations énoncées dans la politique gouvernementale. Mentionnons également le dernier gouvernement Harper qui s'est retrouvé de l'autre côté du fossé politique lorsque le CEMD Rick Hillier a déclaré, en parlant des militaires, que leur travail consistait à tuer, et que le travail du Canada était d'éliminer les meurtriers et les sales ordures. Le premier ministre Stephen Harper

a renchéri avec un discours dans lequel il condamnait les personnes cherchant à se défilier de la mission en Afghanistan. Le châtiment de l'opinion publique ne s'est pas fait attendre, et le gouvernement est revenu à un discours plus conforme au mythe du maintien de la paix. Ankersen estime donc que le gouvernement canadien est condamné à une savoureuse ambiguïté.

En guise de solution, l'auteur propose de réaligner ce qu'Huntington appelle les impératifs fonctionnels et sociaux de l'armée, ou autrement dit, d'harmoniser les qualités militaires requises pour assurer la sécurité avec celles requises pour maintenir la légitimité sociale et politique. À son avis, si la fonction de l'armée telle que la conçoivent le gouvernement et la société exige l'exécution de tâches humanitaires ou de maintien de la paix, alors la fusion des impératifs devient possible. En effet, selon lui, l'éthos du guerrier des FAC s'est suffisamment érodé au fil d'années de négligence et de manque de pratique pour être prêt à se redéfinir. Ankersen avance que si la plus haute vocation des FAC est de « servir avec honneur », comme l'indique le titre du manuel cadre *La profession des armes au Canada*, l'honneur ne peut être accordé que si les soldats agissent de manière à refléter les valeurs et les croyances de leurs concitoyens. La population canadienne attend de ses militaires qu'ils aillent au-delà de la discipline et de la compétence martiale pour embrasser des qualités telles que la compassion et l'humanité, car l'héroïsme canadien consiste avant tout à se sacrifier au nom de ces valeurs. Une évolution vers la concordance des valeurs permettrait donc d'établir une nouvelle base sur laquelle reconstruire l'éthos militaire canadien.

En résumé, *Politics of Civil-Military Cooperation* va bien au-delà du thème de la gestion des opérations de faible intensité. Cet ouvrage offre une toute nouvelle analyse des relations civilo-militaires canadiennes dans leur ensemble et trace une voie pour améliorer la façon dont le gouvernement, la société et les forces armées travaillent ensemble.

L'étude *Accountability for National Defence*, de Philippe Lagassé, est plus largement connue que l'ouvrage d'Ankersen et constitue désormais la principale référence pour les universitaires en matière de gouvernance de la Défense. Toutefois, elle mériterait d'être mieux connue encore, surtout chez les praticiens. Dans cette étude, Lagassé circonscrit d'abord la défense nationale dans le contexte du Canada en tant que monarchie constitutionnelle dotée d'un système de gouvernement de style Westminster, et décrit ensuite le fonctionnement de chaque composante, à savoir les politiciens, les militaires, la fonction publique ministérielle et le gouvernement fédéral en général, y compris les organismes centraux.

Afin de comprendre qui est responsable de quoi, il est essentiel de savoir que la défense est une prérogative de la Couronne. Lagassé explique que les rédacteurs de la *Loi constitutionnelle* de 1867 ont poursuivi la pratique britannique consistant à laisser intactes les prérogatives de la Couronne en matière de guerre et de paix ainsi que de disposition des forces militaires. Ainsi, le commandement en chef des forces militaires a été conféré à la Reine. Ce qu'il importe de reconnaître, c'est qu'au sein du système de gouvernement de Westminster, les conventions de la responsabilité ministérielle confèrent les pouvoirs de la Couronne au ministre de la Défense nationale, lequel porte la responsabilité individuelle de l'état des forces armées et des affaires du ministère de la Défense, et se doit d'en rendre compte. Lagassé considère qu'il s'agit là du fondement d'un gouvernement responsable et se range du côté de l'attribution d'une responsabilité claire en matière de défense au ministre de la Défense et au premier ministre, plutôt que du côté des théories de la responsabilité parlementaire qui prétendent qu'accorder un plus grand rôle au Parlement serait meilleur pour la démocratie. Il estime

de surcroît que toute division des pouvoirs et des responsabilités est non seulement contraire au système de gouvernement canadien, mais aussi défavorable à la responsabilisation, car elle permet aux parties d'imputer les échecs aux autres.

En outre, Lagassé souligne que le Parlement n'a aucune autorité indépendante sur les forces armées, aucun pouvoir de déclarer la guerre ou la paix, et aucun rôle dans l'orientation de la politique de défense. Bien que le Parlement adopte le budget de la Défense, seul le gouvernement peut déposer un projet de loi de finances à la Chambre des communes, et le Parlement ne peut recourir à des lois pour le modifier. Ce dernier remplit néanmoins des fonctions vitales liées à la gouvernance de la Défense. En effet, seul un Cabinet qui maintient la confiance des Communes peut rester au pouvoir. Par conséquent, la Chambre choisit les ministres qui exerceront les pouvoirs de la Couronne. Le Parlement adopte et modifie la *Loi sur la défense nationale* ainsi que d'autres lois sur la sécurité nationale, peut débattre des questions liées à la politique de défense et peut adopter des résolutions non contraignantes pour influencer les décisions en matière de défense. De plus, si le gouvernement invoque la *Loi sur les mesures d'urgence*, le Parlement peut mettre fin à l'état d'urgence après sept jours. Enfin, l'opposition exerce une surveillance constante sur les décisions du gouvernement et lance des avertissements en cas d'erreurs de commission ou d'omission, en plus de proposer des politiques de remplacement à l'électorat.

Dans son étude, Lagassé discute longuement de la tendance du gouvernement à proposer un vote sur le déploiement des forces armées. L'auteur fait remarquer que bien que cette mesure ne soit pas une exigence légale, beaucoup la voient comme une occasion de réforme intéressante pour combler le « déficit démocratique » au sein du gouvernement fédéral. Toutefois, Lagassé rejette cette idée, estimant qu'elle transfère trop de pouvoir au Parlement, dilue la responsabilité du ministre et du Cabinet, et permet au gouvernement d'échapper à ses responsabilités si les choses tournent mal. De plus, cela risque de diminuer la capacité de l'opposition à analyser les opérations militaires et à critiquer le gouvernement, puisqu'après tout, elle a eu l'occasion de se prononcer lors du vote sur le déploiement. À titre d'exemple, l'auteur cite notamment le cas de la cooptation du Parti libéral par Stephen Harper au sujet de la prolongation de la mission en Afghanistan.

Par ailleurs, Lagassé n'est pas en faveur d'un élargissement de la portée de la responsabilité de l'armée devant le Parlement. Dans le modèle américain de la division des pouvoirs, les militaires peuvent discuter des conseils qu'ils ont donnés au gouvernement et exprimer leurs propres opinions sur les questions de politique. Dans le système de Westminster, seuls les ministres peuvent élaborer des politiques, et les fonctionnaires, y compris les militaires, ne font que fournir des faits et des explications au Parlement. Là encore, Lagassé reconnaît que même si l'idée d'une armée entièrement responsable devant le Parlement semble attrayante, elle est contraire aux principes du gouvernement responsable. Qui plus est, cette idée nuit à la garantie que les militaires sont au service des ministres. En somme, Lagassé est un ardent défenseur d'un gouvernement responsable et du statu quo en ce qui concerne le rôle du Parlement dans la gouvernance de la Défense.

L'ouvrage *Accountability for National Defence* examine de près la structure de gouvernance juridique se trouvant au sommet de la pyramide de la Défense, soit le ministre, le CEMD et le sous-ministre. L'auteur réfute l'affirmation de certains selon laquelle la responsabilité est « partagée » par le ministre et le CEMD, et démontre qu'aucune affaire en matière de défense n'échappe à l'autorité du ministre. Il note également qu'en vertu de la *Loi sur la défense nationale*, la nomination

d'un CEMD est une mesure discrétionnaire. Le CEMD est responsable de prodiguer des conseils militaires au ministre, au premier ministre et au Cabinet, lesquels sont tenus d'écouter et de respecter les points de vue du CEMD, qu'ils décident d'en tenir compte ou non.

Le CEMD est également limité par le fait que les FAC n'ont aucun contrôle financier sur les fonds de la Défense. En effet, le Parlement affecte des crédits au MDN, et il incombe au sous-ministre de s'assurer que ces crédits sont dépensés conformément aux directives du gouvernement et aux règlements financiers. De plus, bien que le CEMD soit responsable du contrôle et de l'administration des forces armées, la *Loi sur la défense nationale* attribue la responsabilité des règlements au gouverneur en conseil, c'est-à-dire au Cabinet. Le CEMD doit donc suivre les directives civiles concernant l'administration interne des FAC. Lagassé souligne que s'il n'y avait pas de CEMD, le gouverneur en conseil pourrait administrer directement les forces armées, garantissant ainsi que le Cabinet ne serait jamais redevable à un seul dirigeant militaire.

La place occupée par les sous-ministres dans les relations civilo-militaires canadiennes a toujours été source de conflits. En effet, plusieurs d'entre eux ont été accusés de s'ingérer dans les affaires militaires au-delà de leurs pouvoirs légitimes et de leur expertise. Quelques députés n'ont pas hésité à renvoyer l'ascenseur et à se plaindre que l'armée n'a pas les compétences requises pour gérer un quartier général stratégique ou pour diriger efficacement une organisation de haute technologie. Dans le cadre de son étude, Lagassé présente un bref historique de l'évolution des relations entre le gouvernement et l'armée au cours de la période suivant la Seconde Guerre mondiale, et explique pourquoi, en raison de la passivité de l'armée face à l'orientation de la politique et de son incapacité à assurer une gestion efficace, le rôle de la fonction publique et la responsabilité du sous-ministre ont gagné en importance. L'auteur précise que tant qu'il y aura un ministère de la Défense nationale, il y aura forcément un sous-ministre qui, en vertu de la *Loi d'interprétation*, est l'alter ego du ministre. Le sous-ministre n'est pas seulement chargé de veiller à ce que le ministère mette en œuvre l'orientation gouvernementale en matière de défense, mais aussi toutes les politiques et initiatives horizontales qui concernent le gouvernement. Le sous-ministre est le délégué de la Défense auprès des organismes centraux et des autres ministères au nom des FAC. Lagassé indique clairement que la structure de gouvernance de la Défense prévoit un rôle important pour le sous-ministre et les gestionnaires civils qui l'appuient, plutôt qu'un contrôle illégitime par la fonction publique.

Ankersen et Lagassé sont aux antipodes pour ce qui est de leurs travaux sur les relations civilo-militaires canadiennes. De son côté, Ankersen adopte une approche philosophique et théorique pour explorer la nature de la profession militaire au Canada. Quant à Lagassé, il fait appel à une analyse structurelle et juridique pour définir qui est responsable de quoi dans le système de défense du Canada. Tous deux abordent néanmoins des questions fondamentales qui, depuis plus de cinquante ans, ébranlent les relations civilo-militaires canadiennes, c'est pourquoi leurs travaux méritent une place parmi les lectures incontournables pour les spécialistes en la matière.

Peter Kasurak a publié deux livres sur l'Armée canadienne : « *A National Force* », qui explore l'évolution de l'Armée de terre en tant qu'institution de 1950 à 2000, et, plus récemment, « *Canada's Mechanized Infantry: The Evolution of a Combat Arm, 1920-2012* ». Il enseigne occasionnellement au département d'éducation permanente du Collège militaire royal du Canada.