

Hilliker, John. *Canada's Department of External Affairs. Volume I. The Early Years, 1909-1946*. Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 1990, 438 p.

André Farand

Volume 21, Number 4, 1990

Monde : prochain épisode

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/702778ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/702778ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Farand, A. (1990). Review of [Hilliker, John. *Canada's Department of External Affairs. Volume I. The Early Years, 1909-1946*. Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 1990, 438 p.] *Études internationales*, 21(4), 906-908. <https://doi.org/10.7202/702778ar>

mais pour le Canada il s'agit, en quelque sorte, d'un repli stratégique – forcé par les événements – pour s'assurer dans le futur de meilleures assises» (p. 108).

En somme, la distinction devient difficile à maintenir entre les options fondamentales et les orientations régionales de la politique étrangère canadienne, car les orientations régionales se trouvent fortement conditionnées par l'ambiguïté-ambivalence qui marque la définition des options fondamentales. D'ailleurs, ce trait se retrace même à travers les relations du Canada avec la (défunte?) Europe de l'Est, relations analysées par A. Donneur: «Sans s'aligner purement et simplement sur la politique des États-Unis, le Canada adopte, toutefois, une ligne de conduite prudente dans les rapports Est-Ouest, dictée par deux impératifs: manifester son loyalisme à l'égard du grand frère dont on recherche l'amitié et essayer, dans ce cadre restreint, d'atténuer les tensions Est-Ouest.» (p. 44)

Le petit ouvrage préparé par Donneur et Soldatos ne nous amène pas à des découvertes majeures. Il représente toutefois un retour très utile sur des politiques que l'on a interprétées de façon pas toujours adéquate. De plus, les auteurs ont le mérite de nous rappeler qu'avant le libre-échange, il se passait autre chose et, tout aussi pertinemment, que l'idée ne fut pas spontanément générée. Par ailleurs, le contenu de l'ouvrage contribue assez heureusement à ramener notre attention sur un sujet peut-être aussi important que les crises constitutionnelles comme celle qui entoure l'épisode du Lac Meech. Toutefois, la conclusion ultime de Donneur et Soldatos suggère plus ou moins directement qu'il ne serait sans doute pas approprié de dissocier les volets extérieur et intérieur de la politique canadienne: «... si le facteur commercial (et plus largement économique) est capital dans les relations extérieures du Canada, il doit être lié, sur le plan interne, à l'ensemble de la politique

extérieure, la dimension culturelle revêtant notamment une importance cruciale.» (p. 146)

Raymond HUDON

*Département de science politique
Université Laval*

HILLIKER, John. *Canada's Department of External Affairs. Volume I. The Early Years, 1909-1946*. Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 1990, 438p.

Après avoir lu seulement quelques pages de cet ouvrage de John Hilliker, on se prend déjà au jeu de dresser des parallèles entre certaines situations présentes et celles, décrites dans l'ouvrage, qui prévalaient dans la première moitié du vingtième siècle. Le premier parallèle est plutôt de nature politique car on découvre tout d'abord que le ministère des Affaires extérieures est né du besoin de faire la promotion de la personnalité distincte du Canada au sein de l'empire britannique, et ce malgré les ambivalences des principaux protagonistes à l'égard d'une telle affirmation. Cette dernière s'inscrivait nettement dans le sens de l'Histoire, comme on a pu le constater par la suite, et de ce fait on peut juger *a posteriori* qu'elle était parfaitement légitime. Un deuxième parallèle s'établit du fait de l'étrange ressemblance entre les questions traitées quotidiennement par une bureaucratie ministérielle embryonnaire du début des années 20, dont le budget annuel était de l'ordre de quelques milliers de dollars, avec un ministère ayant aujourd'hui des effectifs de plusieurs milliers d'employés et dont le budget vient de dépasser le milliard de dollars.

On constate tout d'abord le côté quasi familial des activités du ministère à ses débuts, à une époque où une des préoccupations les plus brûlantes était d'assurer

l'établissement des locaux du ministère sur la colline du Parlement, tout près du siège du pouvoir central, et ainsi bien marquer sa place dans l'échiquier gouvernemental canadien. Ayant comme titulaire ministériel le Premier ministre lui-même pendant de nombreuses années, le ministère des Affaires extérieures ne pouvait certes pas se plaindre de l'éloignement de la chose politique canadienne. Le Premier ministre en profitait pour affecter des employés du ministère à son propre bureau et s'attendait à ce que les responsables du ministère consacrent une bonne part de leurs énergies à apporter des solutions à des problèmes de politique intérieure canadienne. Des responsabilités considérables devaient être concentrées durant de nombreuses années entre les mains du sous-secrétaire aux Affaires extérieures et les deux premiers titulaires de ce poste, victimes de l'épuisement, moururent à la tâche. On confiait alors aux agents et aux commis des tâches non pas sur la base de leur compétence mais bien en tenant compte de leur disponibilité au moment où surgissait une question particulière. Ce système, qu'on jugerait aujourd'hui anarchique, a fait l'affaire pendant de nombreuses années, jusqu'à ce qu'un nouveau sous-secrétaire impose une réforme administrative qui devait mener à la création des premières directions et du système de classement des dossiers.

Dans une organisation aussi modeste, la valeur des ressources humaines constitue le patrimoine principal et à ce chapitre le ministère semble avoir été bien doté dès le début, sinon en quantité du moins en qualité. Le recrutement, qui au début dépendait en bonne partie du bon vouloir du Premier ministre, fit rapidement l'objet de concours selon des principes encore en vigueur aujourd'hui. Il est intéressant de constater que les agents entrés au ministère dans les années trente et quarante ont souvent fait partie du «Who's Who» politique canadien par la suite. L'auteur revient plusieurs fois sur la situation peu enviable réservée aux

femmes et aux francophones au ministère à cette époque. Présenté sous l'éclairage cru des réflecteurs des droits de la personne tels que nous les connaissons en 1990, cette situation pourrait nous paraître parfaitement inique sous certains aspects. Par contre l'auteur replace ces iniquités dans leur contexte historique et fait état, avec un agacement marqué, de l'indolence manifestée à l'égard de ces problèmes par les responsables du ministère. John Hilliker, avec un sourire complice, nous démontre également à quelques reprises que les personnes qui apparaissent comme des sauveurs à leur arrivée au ministère, mettant en œuvre de nouveaux systèmes de gestion ou des procédures et méthodes qui permettent de répondre avec une grande efficacité aux besoins du moment, deviennent eux-mêmes, après une vingtaine d'années, des freins au développement. Nulle part peut-on échapper à cette règle d'or de l'évolution!

L'auteur nous montre bien que le ministère a su se rendre indispensable au sein de l'appareil gouvernemental canadien en faisant montre d'un haut niveau de professionnalisme lors des conférences internationales, ainsi qu'au sein des organisations internationales, damant le pion très souvent aux fonctionnaires des ministères plus directement chargés des dossiers en jeu. Ce rôle d'agence centrale, coordonnant les activités extérieures de l'ensemble des ministères et agences canadiens, fut exercé par le ministère des Affaires extérieures de façon encore plus évidente durant la Deuxième Guerre mondiale et lors de la création de l'ONU en 1945.

On pourrait reprocher à Hilliker d'appliquer toujours la même recette à chacun des chapitres de son ouvrage : on y retrouve chaque fois la liste des nominations au ministère, la litanie des problèmes administratifs des légations canadiennes à l'étranger, les quelques faits politiques canadiens importants durant l'époque visée et, invariable-

ment, les quelques anecdotes illustrant l'incompréhension manifestée par le Premier ministre. De plus, on a cherché à éviter les controverses en confiant à un comité le soin d'établir la ligne officielle dans l'interprétation de faits ou d'événements susceptibles de mener à des conclusions divergentes. Tout ceci, particulièrement le processus d'homogénéisation évident, enlève un peu d'intérêt à la lecture de cet ouvrage qui, de ce fait, pourrait rejoindre un public moins vaste que prévu. Il n'en demeure pas moins que la rédaction d'une histoire du ministère des Affaires extérieures est une entreprise essentielle à la compréhension du Canada du $xx^{\text{ème}}$ siècle et, pour cette raison, il faut reconnaître à sa juste valeur le mérite de John Hilliker et de son équipe.

André FARAND

*Ministère des Affaires extérieures
(Agence spatiale), Montréal*

LEGAULT, Albert et FORTMANN, Michel. *Une diplomatie de l'espoir. Le Canada et le désarmement 1945-1988*. Québec, Les Presses de l'Université Laval-CQRI, 1989, 680p.

Cet ouvrage est le résultat du travail acharné de deux stratèges québécois qui, telles des «fourmis» et des «abeilles», n'ont ménagé aucun effort pour expliquer l'évolution des politiques canadiennes en matière de désarmement. Il fallait vraiment allier la combativité des «fourmis» à la curiosité des «abeilles» pour produire cette excellente œuvre de synthèse. Ce livre s'avérera indispensable pour les chercheurs, les professeurs et les étudiants qui voudront connaître la petite et la grande histoire des positions canadiennes dans les différents forums de maîtrise des armements. Le cliché, souvent trop répété, est dans ce cas-ci approprié: Albert Legault, de l'Université Laval, et

Michel Fortmann, de l'Université de Montréal, ont produit un document qui deviendra indispensable pour les cours de politique de défense du Canada ou les séminaires sur l'*arms control*. On ne peut que féliciter les auteurs d'avoir réalisé une telle étude; elle vient, sans nul doute, combler un vide très important...

À l'instar de l'ouvrage de Jean Klein, portant sur la *Sécurité et désarmement en Europe* (Economica, 1987), et dont nous avons rendu compte dans ces pages il y a un an, voici une analyse minutieuse, pondérée et extrêmement fouillée de la diplomatie canadienne par rapport aux multiples négociations qui ont marqué, depuis plus de quarante ans, le dossier du contrôle des armements. Entendons-nous sur les paramètres de la recherche: le Canada s'est surtout impliqué dans les activités des forums multilatéraux du désarmement, et c'est à ce niveau que se situe l'analyse des auteurs. Que ce soit au sein des Nations Unies, à travers les activités de la Commission du désarmement, ou en Europe, dans le cadre des négociations MBFR ou la conférence de Stockholm, les positions canadiennes sont examinées à la loupe et évaluées d'une manière critique sous l'œil attentif de Legault et Fortmann. Ceux-ci passent en revue quatre décennies d'histoire: le contrôle de l'énergie atomique après la guerre, les nombreuses propositions de désarmement nucléaire et conventionnel durant les années cinquante, les projets de démilitarisation (Plan Rapacki) et de surveillance des opérations militaires (les «Ciels ouverts»), les pourparlers menant au traité de non-prolifération nucléaire de 1968, les négociations sur les armes chimiques et biologiques ainsi que sur les essais nucléaires et l'espace extra-atmosphérique – qui préoccupèrent le Canada dans les années 70 – et, enfin, les dossiers complexes des pourparlers MBFR, de la conférence CSCE d'Helsinki et des mesures de confiance de Stockholm (décennies 70 et 80). Le lecteur qui arrivera en bout de parcours sera quelque