

Grant, Shelagh D. *Sovereignty or Security? Government Policy in the Canadian North 1936-1950*. Vancouver (B.C.), The University of British Columbia Press, 1988, 405 p.

Stéphane Roussel

Volume 21, Number 3, 1990

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/702724ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/702724ar>

[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

Roussel, S. (1990). Review of [Grant, Shelagh D. *Sovereignty or Security? Government Policy in the Canadian North 1936-1950*. Vancouver (B.C.), The University of British Columbia Press, 1988, 405 p.] *Études internationales*, 21(3), 638-641. <https://doi.org/10.7202/702724ar>

cherché de nouveaux moyens de relancer l'économie.

Les réformes de Khrouchtchev, dont plusieurs furent poursuivies par Brejnev et Kossyguine en 1965, allaient dans le sens de la décentralisation. Cette politique n'ayant pas donné les résultats escomptés, Brejnev opta en 1979 pour la recentralisation. Après une application hésitante, la réforme de 1979 céda la place aux « expérimentations » d'Andropov et de Tchernenko. Enfin, Seurot présente la *perestroïka* de Gorbatchev et la loi de juin 1987 qui, elles, réorientent avec audace l'économie soviétique dans la voie de la décentralisation.

Les chapitres suivants de l'ouvrage traitent des secteurs particuliers de l'économie: L'entreprise et l'industrie, les prix et les investissements, l'agriculture, les salaires et l'emploi, la consommation et le niveau de vie. L'auteur y décrit les différents éléments de la production, étudie le rendement de chaque secteur, souligne les aspects positifs et les problèmes qu'on y trouve. Puis il examine globalement la performance économique de l'URSS depuis 1917 et tente de définir la nature du système soviétique. Pour lui, l'économie soviétique est une économie administrée plutôt qu'une économie planifiée comme on la définit habituellement. L'étude se termine par une présentation des « modèles » hongrois et est-allemand qui semblent avoir du succès mais qui sont des variantes « petit pays » du système stalinien. Ces exemples ne peuvent, par conséquent, inspirer directement les réformes actuelles en URSS.

Cet excellent ouvrage de Seurot est une référence qu'on ne saurait trop recommander à ceux qui veulent comprendre les mécanismes et le fonctionnement de l'économie soviétique. Par son actualité et la clarté de ses explications il permet, même au non-spécialiste, de saisir les enjeux en

cause dans la *perestroïka*, et son importance pour l'avenir du pays.

Gérard BEAULIEU

*Département d'histoire
Université de Moncton*

CANADA

GRANT, Shelagh D. *Sovereignty or Security? Government Policy in the Canadian North 1936-1950*. Vancouver (B.C.), The University of British Columbia Press, 1988, 405p.

Au cours des dernières années, les questions relatives à l'Arctique semblent connaître un regain de popularité au sein de la communauté académique et politique canadienne. De nombreux travaux, tels que ceux de F. Griffiths (1987), de J. Honderich (1987), de D. Pharand (1988) ou de T.R. Berger et D. Roche (1989), ont permis de resituer les enjeux nationaux de cette région et d'amorcer une réflexion sur les options qui s'offrent au Canada. Quelque peu en marge de ce débat sur la situation actuelle, l'ouvrage de S.D. Grant cherche plutôt à remonter aux sources de la politique arctique menée par Ottawa en observant l'évolution de l'attitude du gouvernement fédéral au cours de la période 1936-1950.

Il s'agit, de l'avis de l'auteure, d'une période-clef. Sous la pression combinée d'une élite politique montante de plus en plus consciente du potentiel des territoires arctiques et des menaces d'agression qui semblent se profiler sur l'Amérique du Nord, Ottawa se verra, à la fin des années '30, contraint d'abandonner l'attitude de « laissez faire » qui caractérisait la politique fédérale depuis la Confédération. C'est en fait à cette époque que se sont forgés les

trois axes principaux de la politique canadienne, soit la souveraineté, la sécurité et l'ensemble des responsabilités administratives et sociales (notamment en matière de santé et d'éducation) exercées par le gouvernement central et réunies sous le terme de « *stewardship* ». Ainsi, depuis la Seconde Guerre mondiale, l'évolution de la politique fédérale au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest sera rythmée par la recherche d'un équilibre entre ces trois impératifs.

L'ouvrage de Grant est divisé en dix chapitres portant, à l'exception des premiers, sur une période de deux ans, chacune de ces périodes faisant l'objet d'un récit détaillé. Dans les premières pages, Grant démontre qu'au cours de la période 1867-1937, le gouvernement fédéral s'est essentiellement contenté d'assurer une présence effective dans les secteurs pouvant faire l'objet d'une contestation internationale. Les territoires septentrionaux, administrés par le ministère des Mines et Ressources, ne feront pas l'objet de programmes sociaux et ne bénéficieront que de ressources financières limitées.

La Seconde Guerre mondiale constitue le premier véritable défi en matière de sécurité dans l'Arctique, défi qui entraînera la mise en place des premiers accords de défense bi-latéraux avec les États-Unis. Ces ententes, qui se traduiront par la mise en chantier de nombreux projets « conjoints » (en réalité dirigés par les États-Unis) et par la présence massive des forces américaines sur le sol canadien, poseront un dilemme au gouvernement fédéral qui se verra contraint de louvoyer entre les impératifs de la sécurité et la nécessité de maintenir l'intégrité de la souveraineté. Ce n'est qu'à partir de 1943, alors que la menace militaire tend à s'atténuer, que le gouvernement King prendra conscience de l'ampleur de la pénétration militaire américaine et cherchera à reprendre le contrôle

sur les projets et installations pouvant, à terme, porter atteinte à la souveraineté canadienne.

Le processus de militarisation et les craintes concernant la souveraineté auront pourtant eu le mérite d'attirer l'attention de l'élite politique et intellectuelle sur les problèmes relatifs à l'Arctique, et les pressions en faveur de changements radicaux dans l'administration des territoires nordiques se multiplient. Sous la direction de B. Claxton, nommé au poste de ministre de la Santé, et de H. Keenleyside, sous-ministre des Mines et Ressources, des progrès majeurs seront enregistrés. Les réformes administratives, la création de nouveaux programmes à caractère socio-économique et l'augmentation substantielle des budgets permettront d'améliorer la qualité des soins de santé et d'éducation, ainsi que les conditions de vie des résidents.

La dégradation du climat international en 1946-1947 entraînera une nouvelle redistribution des ressources, la sécurité prenant le pas sur le développement socio-économique. L'accord canado-américain de décembre 1946, qui cimentera l'accord d'Ogdensburg de 1940 sur l'intégration de la défense continentale, ouvre la voie à la seconde phase de la militarisation du Nord et permettra un retour pour ainsi dire permanent de la présence militaire américaine au Canada. Le dilemme fondamental de la politique canadienne dans le Grand Nord semble donc se poser ainsi; « *Sovereignty, security, or stewardship?* ».

L'auteure conclut par une revue des principaux éléments de son argumentation et par une définition des lignes de forces qui se dessinent à travers le survol historique. Elle revient notamment sur les différents facteurs internes et externes qui influencent l'attitude du gouvernement.

Cet ouvrage est avant tout une excellente étude historique. La qualité de la recherche documentaire constitue sans doute l'une des grandes forces de ce texte. L'auteure fait appel à des sources nombreuses et diversifiées (journaux de l'époque, documents officiels, pièces d'archives, études publiques et privées, etc.) dont certaines ne sont disponibles que depuis quelques années seulement. Cette recherche très poussée lui permettra de mettre en relief des aspects moins connus de l'histoire. Par exemple, le texte démontre clairement que, craignant une réaction défavorable de l'opinion publique, le gouvernement canadien a eu presque systématiquement recours à des « couvertures civiles » visant à masquer l'importance réelle du dispositif militaire mis en place à la fin des années '40.

De plus, la remarquable organisation du texte permet à l'auteure d'éviter l'écueil qui guette généralement ce type d'ouvrage extrêmement détaillé. Malgré la profusion d'informations, et la diversité des dimensions abordées, le lecteur parvient aisément à suivre le fil conducteur de l'argumentation.

Le texte de S. Grant semble cependant, au premier abord, n'apporter rien de singulièrement nouveau. Les réticences du gouvernement à assumer ses responsabilités socio-économiques dans le Nord (notamment à l'égard des populations autochtones), la réminiscence du problème du maintien de la souveraineté ou encore l'ampleur de la « domination » américaine sur le Canada réalisée à la faveur du processus d'intégration de la défense continentale sont des éléments connus et généralement admis.

Cette critique est à notre avis, injustifiée. L'élément d'originalité de cet ouvrage tient en fait beaucoup plus à l'analyse que Grant fait du processus ayant conduit à de telles situations qu'à la description de ces

situations elles-mêmes. À cet égard, on doit souligner que la perspective retenue par l'auteure, qui relève essentiellement de l'analyse de la prise de décision (« *decision-making process* »), apparaît des plus pertinente. En effet, les acteurs individuels ou institutionnels étant relativement peu nombreux et aisément identifiables, le sujet se prête bien à une telle analyse.

L'utilisation de ce cadre théorique, même s'il reste implicite, permet à l'auteure d'identifier une série de variables susceptibles d'influencer le processus décisionnel (pressions de l'opinion publique, tension internationale, etc.), d'observer leur interaction et de mesurer leur influence respective. Les ponts qu'elle jette entre les trois axes fondamentaux de la politique canadienne offrent au lecteur une vision qui dépasse les approches traditionnelles sur le sujet, la plupart des travaux menés sur les aspects internationaux de cette politique ne s'intéressant que très peu à leurs répercussions intérieures et vice-versa.

On doit cependant reconnaître que l'analyse de Grant atteint rapidement ses limites, ceci en raison du fait que le contenu exact du cadre théorique n'est pas précisé et, par conséquent, que les variables indépendantes ne sont pas définies de façon explicite.

L'auteure traitant son objet d'étude sous un angle purement historique, c'est-à-dire sans chercher à l'actualiser en faisant systématiquement des liens avec ce qui se déroule aujourd'hui, le lecteur intéressé au débat sur la situation contemporaine pourra s'interroger sur la pertinence d'une telle étude. En fait, seuls quelques passages de la conclusion sont consacrés à cette question. L'utilité réelle de ce texte se situe en fait à d'autres niveaux. D'une part, il permet de bien comprendre comment ont été prises certaines décisions qui, en constituant des précédents, affectent toujours la politique menée par Ottawa. D'autre

part, on peut très bien concevoir que le modèle d'analyse implicite développé par le professeur Grant soit applicable à la situation actuelle et que son utilisation pourrait aboutir à la constitution de schémas explicatifs originaux.

Avec un titre aussi précis, il y a fort à parier que l'ouvrage de S. Grant ne soit consulté que par une poignée de spécialistes intéressés par les questions relatives à l'Arctique ou à l'histoire du processus décisionnel au sein du gouvernement canadien, mais ceux-ci y trouveront certainement plus que leur compte. Le texte atteint fort bien ses objectifs de départ et restera sans doute comme l'une des meilleures analyses historiques de la politique canadienne dans le Grand Nord.

Stéphane ROUSSEL

*Département de science politique
Université du Québec à Montréal*

SOKOLSKY, Joel J. *Defending Canada. U.S.-Canadian Defense Policies*. New York (N.Y.), The Twentieth Century Fund, 1989, 79p.

Il est normal de supposer que, dans une publication de 1989 traitant des relations canado-américaines en matière de défense, on analyse principalement des restrictions financières et des événements internationaux récents. Or ce n'est pas tout à fait le cas du *Defending Canada* de Joel Sokolsky; en effet, la plupart de ses observations, conclusions et recommandations valent autant pour aujourd'hui que pour la période précédant les coupures dans les dépenses de défense, en 1989, et la perte de popularité du communisme dans les pays membres du Pacte de Varsovie.

Les États-Unis devraient considérer toute tentative du gouvernement canadien

de renforcer la sécurité et la souveraineté de son pays comme une consolidation de la souveraineté nord-américaine, et non pas croire qu'elle peut aller à l'encontre des intérêts américains en matière de sécurité. Ainsi, d'après Sokolsky, il n'existe aucune incompatibilité entre les orientations de la politique canadienne de défense et les intérêts américains en matière de sécurité; et c'est une idée que l'on retrouve tout au long du texte.

À propos des perspectives de relations bilatérales en matière de défense, Sokolsky écrit que « la plupart des Canadiens sont d'accord avec la nécessité de coopérer avec les États-Unis en matière de sécurité mais demeurent néanmoins sensibles à toute action américaine qui témoignerait d'un manque de considération à l'égard de la souveraineté et de l'indépendance du Canada ». Il rappelle aux Américains que, sans se soucier de l'importance du territoire canadien pour la sécurité de leur pays, ils n'ont pas toujours pris en compte les bonnes intentions du Canada en élaborant leur politique de défense. Les événements en Europe, les récentes orientations de la politique canadienne de défense ainsi que les progrès technologiques font que les relations canado-américaines en matière de défense deviennent plus complexes que par le passé. Il est inquiet de la facilité avec laquelle les opposants à l'Accord de libre-échange ont pu attiser les sentiments anti-américains et également de la réaction de rejet encore plus vive qui pourrait survenir si l'Accord décevait les attentes des Canadiens. Si cela devait arriver, Sokolsky pense que les conséquences pourraient dépasser largement le domaine commercial et les relations canado-américaines en matière de défense.

Il fait une comparaison entre le Livre blanc présenté par Pierre Trudeau en 1971 et celui de Mulroney en 1987. Tous deux mettent plus l'accent sur la souveraineté