

Dilemmes de la nouvelle politique internationale

par Denis Stairs

Il fut un temps où la politique internationale était un secteur de haute volée, principalement consacrée à des questions liées à la sécurité des États: alliances, maintien de la paix, sécurité collective, contrôle des armes et mécanismes relatifs à la guerre et à la paix. Depuis un certain temps, d'autres questions, plus ordinaires mais aussi plus complexes, s'y sont greffées. La consommation d'énergie, la prolifération démographique, la mauvaise répartition de la nourriture et de la richesse, l'épuisement des ressources, la pollution; tous ces problèmes s'imposent maintenant à l'ordre du jour des affaires internationales avec une urgence qui commande l'attention de l'homme d'État contemporain.

En outre, l'importance de ces problèmes n'a d'égale que leur insurmontabilité. Peut-être ne faudrait-il pas les compliquer davantage par une réflexion occasionnelle du haut d'une tour d'ivoire. Par ailleurs, comme il semble bien que leur croissance rapide risque d'aggraver le défi qu'ils posent déjà à la survivance des pratiques et des principes constitutionnels de «gouvernement responsable» élaborés au sein des systèmes parlementaires occidentaux, le problème peut à tout le moins justifier la formulation de certaines conjectures préliminaires. Si les difficultés en cause ne sont pas intégralement imputables à des phénomènes internationaux et si des facteurs nationaux jouent également, il n'en reste pas moins que leur globalité les aggrave d'autant. Cette situation découle partiellement des carences du processus d'élaboration des politiques, mais plus encore d'un conflit entre les exigences des affaires du monde contemporain et les prémisses de l'État démocratique libéral.

Le processus d'élaboration des politiques risque d'être dépassé par la complexité, l'interdépendance et le volume croissants des questions que doit actuellement régler la communauté internationale, tout d'abord en raison de l'accroissement du nombre et

de la variété des ministères et organismes gouvernementaux qui participent à la résolution de problèmes particuliers, et ensuite à cause de la complexification des facteurs techniques dont il faut tenir compte.

Nouveaux phénomènes

Ces phénomènes ne sont pas complètement nouveaux, mais, dans le milieu des affaires étrangères, on s'accorde généralement pour dire que leur évolution s'est grandement accélérée au cours des 15 à 20 dernières années. Certes, dans l'optique de la Fonction publique, ils constituent maintenant des caractéristiques habituelles et répandues du gouvernement moderne. Impressionnants par leur nombre, ils le sont tout autant par leur variété. Ainsi, 1) les fonctionnaires se plaignant constamment que quelque autre ministère les empêche d'accomplir leur mission; 2) le cas fréquent de divers organismes gouvernementaux poursuivant des objectifs opposés (dans le contexte de la politique étrangère du Canada, le cas des relations avec l'Afrique du Sud constitue l'exemple classique); 3) l'accroissement marqué du nombre de comités interministériels et la fréquence des opinions favorables à la création de mécanismes de coordination encore plus nombreux; 4) la participation croissante (particulièrement au Canada) de gouvernements d'un autre niveau aux affaires extérieures; 5) les plaintes généralisées des diplomates de carrière qui affirment être supplantés dans leurs fonctions par des bureaucrates interlopes — leurs doléances sont d'ailleurs étayées par le fait qu'au cours des dix dernières années, les fonctions de presque tous les services diplomatiques du monde occidental, y compris celui du Canada, ont été soumises à des enquêtes d'envergure, parfois peu flatteuses; et 6) l'expérimentation presque partout, de mécanismes de gestion visant à introduire un minimum de contrôle centralisé, par exemple la programmation par pays, la prise de décisions en fonction d'objectifs à long terme, des techniques complexes de budgétisation coûts-bénéfices et ainsi de suite. Les difficultés inhérentes à de telles entreprises ont été doublées d'une intensification des jeux de coulisse traditionnels. Chaque fois qu'il se produit un changement organisationnel, les hauts fonctionnaires craignent

M. Stairs est membre du département de science politique et du Centre for Foreign Policy de l'Université Dalhousie. Les opinions exprimées ci-contre n'engagent que l'auteur.