

b1003437 (F)

**NON - CIRCULATING /
CONSULTER SUR PLACE**

EXTERNAL AFFAIRS
AFFAIRES EXTERIEURES
OTTAWA
AUG 15 1977
LIBRARY / BIBLIOTHÈQUE

janvier/février 1977

Perspectives internationales

Revue d'opinion sur les affaires étrangères

Le mouvement des non-alignés

Coopération et régime dictatorial

Les déboires du désarmement

Stratégie Est-Ouest

Les SALT feront-ils le saut?

Table des matières

janvier/février 1977

Quoi de neuf chez les non-alignés?/ <i>C. V. Svoboda</i>	3
Coopération et régime dictatorial/ <i>Renaud Bernardin</i>	10
Désarmement	
Les déboires d'un désarmement trop lent/ <i>R. Harry Jay</i>	14
La conjoncture stratégique et la politique américaine/ <i>C. R. Jacobsen</i>	17
Deux ans après Vladivosk: Les SALT feront-ils le saut?/ <i>Lloyd Jensen</i>	22
Le pouvoir, la paix, le public et les générations futures/ <i>Thomas Land</i>	27
Section de référence	31

Perspectives internationales est une revue bimestrielle publiée en français et en anglais par le ministère des Affaires extérieures à Ottawa. Il est permis de reproduire tout article qui y paraît, de préférence en indiquant la source.

Tarif des abonnements: Canada, 4\$ l'an ou 1\$ le numéro; autres pays, 5\$ l'an ou 1.25\$ le numéro.

Les remises s'établissent à l'ordre du Receveur général du Canada et doivent être adressées au Centre d'édition, Approvisionnement et Services Canada, 270, rue Albert, Ottawa (Ontario) K1A 0S9.

Publication autorisée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Envoi postal de troisième classe autorisé.

Directeurs de rédaction:

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

Président, Comité de rédaction

M. Freeman M. Tovell

Directeur général adjoint – Bureau des Affaires publiques

Perspectives internationales est une revue d'opinion sur le rôle du Canada dans le monde et sur des questions d'actualité internationale susceptibles d'intéresser les Canadiens. A moins qu'il ne soit mentionné expressément qu'un article présente les vues du ministère des Affaires extérieures, le Ministère ne porte aucune responsabilité quant aux opinions exprimées.

Les lecteurs sont invités à offrir leurs commentaires sur les questions dont traite la revue. Prière d'adresser toute correspondance à: *Perspectives internationales*, ministère des Affaires extérieures, Édifice L. B. Pearson, 125, Promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G1.

Quoi de neuf chez les non-alignés?

par C. V. Svoboda

Un article publié antérieurement dans *Perspectives internationales* concluait que le mouvement non aligné n'était probablement rien d'autre qu'«un groupement ample et difficile à manier, généralement incapable de décisions politiques ou économiques d'ordre pratique», mais qu'il avait tout de même «réussi... à se créer au fil des ans une sorte d'existence bien distincte qui semble garantir sa permanence». Si cette dernière prévision s'est vérifiée en 1974 et en 1975, il reste encore à savoir si la conclusion précédente sera démentie ou non par les événements à venir.

L'idée d'un mouvement non aligné est née dans les années 50 de la réaction de certains États à la configuration bipolaire du monde tel qu'il apparaissait au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Les États réunis à Bandoung pour la première conférence partageaient en effet le désir de se détacher des influences européennes, non seulement par simple besoin de rester à l'écart des antagonismes du vieux continent, mais aussi pour promouvoir le développement du Tiers monde et la recherche de solutions aux problèmes communs des pays non européens. Au cours des années 60, comme la bipolarisation se faisait moins sentir, le mouvement s'est intéressé de plus en plus aux questions économiques et sociales.

C'est à l'occasion du sommet d'Alger, en août 1973, que cette réorientation des non-alignés a connu sa plus belle expression. En effet, sous la direction de l'Algérie, les participants y sont parvenus à un degré de cohésion qu'ils n'avaient encore jamais atteint auparavant. Au lieu de s'engager dans de longues discussions sur les grands problèmes du racisme, du développement, de l'impérialisme, de la paix et de la sécurité, ils ont cherché surtout à élaborer entre eux des positions communes sur ces questions.

C'est à la sixième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, convoquée à la demande de l'Algérie, alors chef de file incontesté du mouvement non aligné, que l'«esprit d'Alger»

s'est manifesté pour la première fois dans l'enceinte de l'ONU. C'est-à-dire que le «Tiers monde» a, dans un cadre politique, présenté beaucoup de ses aspirations économiques, qui jusque-là s'étaient manifestées dans le contexte de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), du Comité préparatoire de la deuxième Décennie pour le développement et des vifs débats auxquels se livre en permanence la Deuxième Commission (économique et financière) de l'Assemblée générale, où le «groupe des 77» fait figure de représentant économique du Tiers monde et y concentre ses efforts depuis de nombreuses années.

Absence de cohésion

Jusqu'à récemment, le mouvement non aligné n'a pu afficher la moindre cohésion dans sa structure bureaucratique ou son idéologie. C'est pourquoi il a souffert d'une absence de convergence entre ses membres et fait face à de graves problèmes de communication interne, que peut-être aujourd'hui seulement il se décide à attaquer de front. C'est pourquoi aussi il est difficile pour un observateur de l'extérieur de se documenter sur le mouvement. Bon nombre des auteurs qui ont écrit sur le développement international et les politiques qui régissent les relations entre pays déve-

M. Svoboda est directeur adjoint des Affaires politiques et institutionnelles des Nations Unies au ministère des Affaires extérieures. Diplômé des universités de la Saskatchewan, Dalhousie et Carleton, il est entré au Ministère en 1963 et a été affecté à Cuba et en Nouvelle-Zélande. Il a été conseiller auprès de la délégation canadienne à plusieurs sessions de l'Assemblée générale des Nations Unies et au Comité préparatoire de la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement. En 1975, il a assisté à la conférence ministérielle des non-alignés à Lima, sans titre officiel. Les opinions et les conclusions exprimées dans le présent article n'engagent que l'auteur.

loppés et pays en développement ont d'ailleurs eu tendance à limiter leurs analyses au niveau régional, sauf en ce qui concerne certains problèmes économiques communs.

Il existe une tendance naturelle à associer les nations non alignées aux nations sous-développées, aussi appelées Tiers monde. En fait, on suppose souvent que les deux termes coïncident. Ce n'est pas le cas, car le mouvement non aligné rappelle encore à bien des égards qu'il est un produit de la guerre froide, notamment par ses critères d'admission. De plus, comme son nom l'indique, il joue un rôle politique qui lui est propre et poursuit une orientation qui le différencie à la fois du Tiers monde et du groupe des 77.

Le Pakistan et certains autres pays du Tiers monde n'ont jamais pu être membres du mouvement non aligné, leur adhésion à des pactes militaires occidentaux ou la présence de bases militaires étrangères sur leur territoire faisant toujours obstacle à leur admission. Même si les exigences politiques étaient modifiées (et les non-alignés semblent mieux accepter de pencher vers l'Est plutôt que vers l'Ouest), il serait encore difficile de définir les critères d'admission au mouvement. Car il existe de grandes différences entre ses membres tant sur le plan économique que sur les plans politique ou idéologique. La Yougoslavie, par exemple, apparaît comme un riche pays industrialisé auprès de la plupart des autres membres du groupement; de même, il est difficile de comparer la puissance pétrolière du Koweït et la situation déficitaire du Tchad.

Le terme «non-alignement» lui-même fut utilisé la première fois dans un communiqué issu d'une conférence entre Tito et Nasser, tenue immédiatement après la rencontre de Brioni entre Tito, Nasser et Nehru en 1956. Le non-alignement devint l'expression du désir d'un État de demeurer en dehors de toute alliance militaire officielle avec les États-Unis ou l'Union soviétique. Il fut décidé par conséquent que des pays comme les Philippines, la Thaïlande, la Turquie et le Pakistan, d'une part, et la Chine, d'autre part, devaient être exclus. Après Bandoung, le non-alignement ayant été défini en termes politiques et regroupant des États de presque tous les continents, l'idée envisagée d'abord de diviser le monde en régions et de mettre sur pied une série de plates-formes politiques conçues exprès pour chacune d'elles fut rejetée au profit d'une organisation certes plus difficile à manier, mais plus globale et plus ouverte.

C'est au début des années 60 que les membres du mouvement ont commencé à s'intéresser de près aux questions écono-

miques et sociales. C'est d'ailleurs à cette époque que cinq de leurs dirigeants les plus influents (Nehru, Sukarno, Nasser, N'Krumah et Tito) se sont réunis pour mettre au point un plan d'action concertée aux Nations Unies. Un an plus tard, à Belgrade, la première conférence officielle des pays non alignés aboutissait à des propositions concrètes dans ce domaine.

En général, au cours de ses quinze premières années d'existence, le mouvement a dû de toute nécessité s'attaquer à des problèmes politiques immédiats et urgents, des problèmes de liberté, d'égalité, de souveraineté et d'intégrité territoriale. Il est évident, même aux yeux d'un observateur peu averti, que ces activités dans le domaine politique, tout comme les problèmes qu'elles sont censées combattre, ne disparaîtront pas dans un avenir prévisible. Cependant, depuis le «troisième sommet» à Lusaka en 1970 et plus encore depuis le «quatrième sommet» à Alger en 1973, les questions économiques préoccupent énormément le mouvement.

Dès lors, malgré de nombreuses similitudes de point de vue entre les États du Tiers monde en matière d'économie et de politique internationale, il apparaissait clairement que ces États auraient naturellement tendance à se grouper de diverses façons sur des questions données, selon leurs intérêts nationaux particuliers. Sur certains points, il faudrait donc que les intérêts individuels soient sacrifiés les uns aux autres, ou à la cause de la solidarité du mouvement.

L'esprit d'Alger

Ces difficultés intestines étaient aggravées tant à cause du «mélange» des questions politiques et économiques qu'à cause du simple facteur de croissance du mouvement. En effet, au nombre de 25 au début, les non-alignés comptaient 86 membres après le sommet de Colombo, soit près des deux tiers des membres des Nations Unies. Cette évolution récente est due en grande partie à l'«esprit d'Alger», né lors du sommet de 1973.

En effet, le mouvement s'est donné, à la conférence d'Alger, une énergie et un dynamisme nouveaux, tant dans sa forme que dans son orientation. Les résultats de cette conférence ont été réunis dans une «déclaration politique» de caractère général, une «déclaration sur la lutte de libération nationale», une «déclaration économique» et un «programme d'action pour la coopération économique», ainsi que dans un certain nombre de résolutions supplémentaires portant sur des sujets précis. Ces documents ont été les premiers à présenter des objectifs politiques et écono-



M^{me} S. R. D. Bandaranaike s'adresse à la trente et unième Assemblée générale des Nations Unies à titre de Premier ministre et ministre de la Défense et des Affaires extérieures ainsi que de leader du Mouve-

ment des pays non alignés. Elle a décrit ce mouvement comme «une variante féconde en suspensions, récriminations et haines mutuelles...»

miques, à la fois globaux et interdépendants, qui ont depuis inspiré les politiques des pays non alignés et des pays en développement. Il sont à l'origine des propositions sur le développement économique présentées lors des sixième et septième sessions extraordinaires et des vingt-neuvième et trentième sessions ordinaires de l'Assemblée générale et, à un degré moindre, des propositions soumises cette année à la quatrième CNUCED et à la Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI). C'est également à partir d'eux qu'une solidarité a pu se bâtir sur certaines questions politiques, notamment celles relatives au Moyen-Orient et à l'Afrique australe. Les propositions issues de la conférence d'Alger méritent d'être étudiées et peuvent être résumées comme il suit:

— Le progrès de la détente Est-Ouest est le bienvenu, mais il ne doit pas se traduire par un simple déplacement de l'affrontement d'un secteur à un autre. La paix est indivisible; la détente restera précaire si elle ne tient pas compte des intérêts des tiers pays.

— D'où il ressort que les conflits mondiaux seront de plus en plus d'ordre économique, plutôt que d'ordre idéolo-

gique ou politique; ils opposeront les riches aux pauvres, les pays industrialisés aux pays en développement, le Nord au Sud.

— La sécurité internationale ne saurait être maintenue à moins qu'elle ne comporte une dimension économique qui garantisse à tous les pays le droit de mettre en œuvre leurs programmes de développement à l'abri de l'agression économique et de toute autre forme de pression. Les pays non alignés doivent unir leurs efforts à l'ONU en vue d'incorporer la sécurité économique au système de sécurité de l'Organisation.

— A l'exception de l'Afrique australe, où la situation demeure particulièrement critique, les institutions traditionnelles du colonialisme et de l'impérialisme ont à toutes fins utiles été éliminées; cependant, le néo-colonialisme, sous forme de sujétion politique et de domination économique est aussi présent et menaçant que par le passé.

— Le sionisme est à associer au colonialisme, au néo-colonialisme et à l'impérialisme. Les pays non alignés doivent suspendre, geler ou rompre «toutes relations avec le Portugal (avant 1975), l'Afrique du Sud, la Rhodésie et Israël» et dénoncer ces régimes dans toutes les

assemblées internationales politiques, économiques, culturelles et sociales. Depuis 1975, les non-alignés considèrent le sionisme comme une forme de racisme, et Israël a subi des attaques de plus en plus nombreuses pour ses relations réputées militaires et ses autres relations étroites avec la République sud-africaine.

— Plus particulièrement, les pays non alignés doivent prêter toute l'aide possible aux mouvements de libération africains; l'OLP est le seul représentant légitime du peuple palestinien et de son juste combat; les pays membres doivent prendre des mesures pour boycotter Israël et l'Afrique du Sud par tous les moyens, y compris ceux définis au chapitre VII de la Charte.

— La conférence d'Alger s'est en fin de compte révélée plus importante pour les Nations Unies qu'on ne le prévoyait d'abord. Elle a mis au jour un ensemble de convictions, d'aspirations et d'intérêts propres à différencier à nouveau de l'Ouest et de l'Est le mouvement des non-alignés et à conférer au Tiers monde un degré de cohésion qu'il n'avait jamais connu auparavant à l'ONU. Elle reposait essentiellement sur la détermination des pays en développement indépendants depuis peu à obtenir une part plus juste des richesses mondiales, sur l'appui que les pays arabes, ces chefs de file financiers du groupe des non-alignés, pourraient mobiliser en faveur des Palestiniens et sur l'engagement solennel des États africains de mettre fin au déni des droits de l'homme en Afrique australe.

Nouvelle majorité à l'ONU

Comme on l'avait prédit à la suite d'Alger, les non-alignés se sont mis à multiplier leurs interventions à l'Assemblée générale de l'ONU. Leurs progrès en cohésion et en efficacité organique, déjà remarqués dans les sessions antérieures de l'Assemblée, se sont bientôt traduits chez les délégations du Tiers monde par une gestion confiante de la plupart des questions qui les intéressaient. Une puissance économique considérablement accrue par les recettes pétrolières a par ailleurs conféré à l'élément arabe du mouvement un pouvoir de direction beaucoup plus fort et lui a valu le respect, ou du moins l'attention circonspecte, des délégués des pays industrialisés. C'est ainsi que les Arabes sont parvenus à faire avancer méthodiquement les revendications des Palestiniens sur les questions du Moyen-Orient, s'assurant même à cet égard un appui quasi universel du Tiers monde en permettant aux Africains de réaliser un projet caressé depuis longtemps, à savoir l'exclusion de l'Afrique du Sud des délibérations de l'Assemblée générale.

Comme il fallait s'y attendre, le mouvement est resté divisé sur certaines questions politiques, notamment celles du Cambodge et de la Corée, où l'extrême sensibilité de certains membres l'emportait de loin sur les impératifs de la solidarité. Ces quelques exceptions à l'unanimité du mouvement ont cependant été effacées par l'absolue communauté d'intérêts avec laquelle les non-alignés ont poursuivi leur objectif universel et suprême, celui d'instaurer un «nouvel ordre économique international», au plus grand profit des pays en développement.

Il y avait du vrai dans l'argument avancé par plusieurs porte-parole non alignés, à savoir que les représentants du Tiers monde ne faisaient désormais rien de moins que de tirer profit de la majorité longtemps détenue et utilisée contre eux par les pays développés, dans une organisation dont le règlement intérieur avait été établi bien avant que la plupart des États non alignés n'accèdent à l'indépendance. Les pays en développement considéraient leur action progressive et collective à l'Assemblée générale comme l'un des rares moyens mis à leur disposition pour amener le monde industrialisé à restructurer le système économique international. Selon eux, les pays développés qui étaient en mesure de prendre des dispositions concrètes à l'ONU pour résoudre les problèmes mondiaux, tant dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales que dans celui des questions économiques, avaient souvent négligé de le faire, au mépris des principes et des objectifs de la Charte. Pour débattre les grandes questions de l'heure, ils avaient plutôt fait appel à des institutions et des mécanismes spécialisés qui leur convenaient mieux (Conférence du Comité du Désarmement — CCD —, FMI, BIRD, GATT). Même le Conseil de sécurité attirait la méfiance à cause du droit de veto dont jouissent toujours ses membres permanents. Aux yeux des représentants du Tiers monde, les États-Unis et l'URSS semblaient en gros agir de concert pour déterminer le sort du Moyen-Orient en considération de leur avantage stratégique, de leurs besoins pétroliers et de leurs politiques nationales respectives. Il est donc à prévoir que les pays du Tiers monde auront tendance à former un bloc à l'Assemblée générale des Nations Unies, là où leur force collective peut davantage se faire sentir plutôt qu'à d'autres tribunes multilatérales.

Soit dit en passant, le bloc soviétique ne peut se vanter d'avoir connu jusqu'ici beaucoup de succès concrets et tangibles. Il vote toujours scrupuleusement en faveur des non-alignés sur toutes les questions

politiques ayant la moindre connotation anti-coloniale, mais il s'inscrit en clair dans le camp «industrialisé» sur beaucoup de questions économiques. Il s'ensuit que les représentants du Tiers monde dont il cherche à s'attirer les faveurs peuvent à coup sûr prévoir sa réaction et n'en tiennent souvent aucun compte.

Face à cette solidarité du Tiers monde dans les délibérations et les décisions de l'Assemblée générale, les délégations du Canada et des autres pays occidentaux se sont retrouvées la plupart du temps sur la défensive. A quelques exceptions près, elles ne font que réagir aux initiatives des non-alignés, cherchant, au mieux, à faire modifier les résolutions proposées de façon à rendre moins désagréables les conséquences de leur inévitable adoption et, au pis, à organiser le plus dignement possible des votes de protestation par voie d'abstention ou d'opposition pure et simple. Mais sous la pression de la majorité non alignée, leurs efforts ont connu un succès mitigé.

La conférence de Colombo

La cinquième conférence au sommet des pays non alignés, tenue à Colombo (Sri Lanka) du 16 au 19 août 1976, s'est concentrée sur la question litigieuse de la définition du non-alignement en fonction des changements majeurs survenus dans les relations politiques et économiques depuis le sommet d'Alger trois ans plus tôt. Son ordre du jour de quinze points embrassait une gamme étendue de questions politiques et économiques, dont certaines étaient extrêmement controversées. Il était question de l'Afrique australe, du Moyen-Orient et du problème palestinien, de Chypre, de la Corée, de l'Amérique latine, de l'océan Indien «zone de paix», du désarmement et des incidences de la détente. Quant aux questions économiques, elles gravitaient autour de l'idéal d'un nouvel ordre économique international. Les participants réunis à Colombo ont insisté sur une plus grande solidarité économique et sur une coopération accrue entre les pays non alignés, particulièrement au profit des «pays soumis à des pressions économiques étrangères».

Plusieurs États ont soulevé des réserves précises sur certains éléments du communiqué final, par exemple la question coréenne et d'autres questions politiques. Malgré quelques opinions modérées, des résolutions anti-occidentales extrêmes ont été adoptées par consensus nominal. Bien qu'ils puissent être disposés à exprimer des réserves, beaucoup de membres semblent adopter une attitude passive et laissent passer par consensus des résolutions bia-

sées, du moment qu'elles ne nuisent pas à leurs propres intérêts. Il est certain que ce genre de consensus de pure forme fait l'affaire des extrémistes, puisqu'il leur permet d'afficher un front uni sur les résolutions qu'ils proposent. Le vote à la majorité, introduit à Georgetown en 1972 lors de la conférence des ministres des Affaires étrangères, n'a pas survécu longtemps, ayant donné lieu à de graves désaccords, notamment à propos de l'admission des mouvements de libération indochinois et de la décision de tenir le sommet suivant à Alger.

D'autre part, certains pays redoutent une «dilution» ou une «altération» du mouvement non aligné à cause de la diversité de ses membres. Aussi, les observateurs et les invités présents à Lima en août dernier ont fait naître des inquiétudes, de même que les demandes de statut d'observateur présentées par le Portugal, la Roumanie et les Philippines, respectivement membres de l'OTAN, du Pacte de Varsovie et de l'OTASE (les Philippines ont en outre conclu un accord bilatéral de défense avec les États-Unis). Bien que certains pays se soient prononcés en faveur de l'admission de tout État favorable au mouvement non aligné et présentant une politique étrangère indépendante, les ministres des Affaires étrangères réunis à la veille du sommet en ont décidé autrement. Ces États ne recevront que le statut d'«observateur». L'admission du Pakistan a été rejetée une fois de plus à cause de l'adhésion de ce pays à l'Organisation du Traité central (OTCEN). (En réponse à cela, le premier ministre du Pakistan, M. Ali Bhutto, a demandé après la conférence de Colombo la convocation d'un «sommet» de tout le Tiers monde pour «éloigner la menace d'un affrontement latent et éventuellement désastreux et s'acheminer vers la coopération mondiale... concilier les positions des pays du Tiers monde... et permettre à ces derniers de prendre la place à laquelle ils ont droit dans la communauté économique mondiale... qu'ils soient alignés ou non, communistes ou non...»).

Les retombées du sommet de Colombo se sont déjà fait sentir à la trente et unième session de l'Assemblée générale. Les documents de la conférence qui ont circulé à la demande du représentant permanent du Sri Lanka (document A/31/197 de l'ONU) permettent de croire que la solidarité et l'orientation du Tiers monde seront des facteurs déterminants dans plusieurs domaines, comme ce fut le cas au lendemain d'Alger, et constitueront une indication des tendances susceptibles d'émerger dans le secteur économique en

général et, ce qui importe davantage pour le Canada, à la CCEI. En résumé, la conférence de Colombo semble avoir conservé essentiellement la ligne de conduite adoptée à Alger en 1973. Tout en étant ostensiblement axé vers le dialogue et la coopération, le mouvement a pourtant institutionnalisé encore davantage ses tendances à l'affrontement et à la rhétorique, particulièrement à l'endroit des États occidentaux et industrialisés; de façon relativement modérée cependant, car si des mots d'ordre ont été lancés (pensons par exemple à l'attitude collective adoptée envers Israël), on n'en a pas précisé les détails d'exécution. Il semble toutefois que le ton neutre et «puriste», choisi surtout par la Yougoslavie, est en perte de vitesse et que le mouvement pourrait fort bien être refaçonné sur des bases plus radicales. Le choix de Cuba comme hôte du sommet de 1979 est peut-être d'ailleurs un indice de cette tendance. A ce propos, il est à remarquer également que, contrairement aux conférences précédentes des pays non alignés, l'Union soviétique est sortie de celle de Colombo pratiquement indemne, à peine égratignée par les accusations contre l'hégémonie des grandes puissances, la présence militaire dans

l'Océan Indien, etc., tandis que les grandes nations occidentales ont été plutôt malmenées, en particulier les États-Unis et la France, cette dernière à cause de l'incident de Mayotte et de ses ventes d'armes à l'Afrique du Sud.

Il est intéressant de noter qu'à Colombo, la lutte de prépondérance qu'on avait cru déceler entre l'Algérie et la Yougoslavie semble avoir été abandonnée, du moins temporairement. A en juger par ce qui a tout l'air d'être une unanimité absolue sur les questions de l'Afrique australe, les rênes de l'Organisation pourraient bien être passées pour un temps aux mains de certains des membres africains les plus en vue. L'Inde et Cuba ont eux aussi gagné en influence. Les dissensions entre les participants arabes semblent avoir fait échec à la plupart des tentatives visant à unifier la position arabe, mais une certaine unité a été préservée par des déclarations communes sur les questions israélienne et palestinienne. Encore que déplaisantes aux yeux des États occidentaux, elles sont néanmoins rédigées en termes généraux et n'ajoutent pas beaucoup aux déclarations antérieures des non-alignés.

Sur le plan économique, les participants de Colombo, collectivement, n'ont

Historique du mouvement non aligné

- 1955 *Avril*. Conférence afro-asiatique de Bandoung.
- 1956 Le président Nasser de l'Égypte, le maréchal Tito de la Yougoslavie et M. Nehru de l'Inde réaffirment les principes de Bandoung.
- 1961 *Septembre*. Première Conférence des chefs d'État ou de gouvernement des pays non alignés, Belgrade. Vingt-cinq pays participants (africains et asiatiques pour la plupart, mais aussi Chypre et la Yougoslavie) et trois observateurs d'Amérique latine.
- 1962 *Juillet*. Conférence sur les problèmes de développement économique, le Caire. Étaient présents trente et un pays non alignés ou en développement et cinq observateurs.
- 1964 *Octobre*. Deuxième Conférence des chefs d'État ou de gouvernement, le Caire. Quarante-sept pays participants, dont Cuba, et dix observateurs (la Finlande et neuf pays d'Amérique latine et des Antilles).
- 1970 *Avril*. Réunion des ministres des Affaires étrangères, Dar-es-Salaam.
- Septembre*. Troisième Conférence des chefs d'État ou de gouvernement, Lusaka. Cinquante et un participants (dont Cuba et la Trinité-et-Tobago) et neuf observateurs d'Amérique latine et du Sud-Vietnam.
- 1971 *Septembre*. Réunion ministérielle des pays non alignés, New York. Cinquante-quatre États et six observateurs réunis pour consultations avant la vingt-sixième session de l'Assemblée générale de l'ONU.
- 1972 *Août*. Conférence des ministres des Affaires étrangères, Georgetown (Guyane). A produit la «Déclaration de Georgetown», un programme d'action pour la coopération économique, une déclaration sur la sécurité internationale et le désarmement et sept résolutions politiques.
- 1973 *Septembre*. Quatrième Conférence des chefs d'État ou de gouvernement, Alger. Soixante-quinze membres à part entière (dont cinquante-six représentés par des chefs d'État ou de gouvernement), vingt-trois observateurs (neuf pays et quatorze mouvements de libération) et sept «invités» (trois pays et quatre organisations internationales). A produit des déclarations économiques et politiques, une déclaration sur la libération na-

pas caché leur déception quant aux résultats moins que satisfaisants réalisés jusqu'ici à la CNUCED et à la CCEI. Le fait à retenir, cependant, est que la stratégie d'affrontement envisagée à l'endroit de l'Occident développé n'a pas été définie en termes précis et qu'on ne semble pas insister outre mesure sur son emploi. Si certaines des propositions les plus audacieuses sur l'autodéveloppement du Tiers monde gardent la vedette, par exemple l'établissement d'un système de marchés propre au Tiers monde, les propositions de Colombo demeurent en gros celles que l'on connaissait déjà. Il ne fait pas de doute que cette attitude générale est due au travail d'hommes politiques modérés du Tiers monde, tels les hôtes sri-lankais et M. Perez Guerrero, coprésident de la CCEI avec le Canada. Ainsi donc, le programme d'action économique mis au point à Colombo vient renforcer, sans y ajouter beaucoup d'éléments nouveaux, les positions déjà adoptées par les pays en développement à la CCEI ou dans les organismes de l'ONU. Les propositions en vue d'une action distincte des non-alignés pour faire pendant aux progrès réalisés dans d'autres organismes apparaissent maintenant comme des «reculs». Sur le plan

économique, le mouvement semble aujourd'hui adopter une politique attentiste en ce qui concerne les négociations de la CCEI et de la CNUCED, plutôt que de prendre des décisions auxquelles les non-alignés ne pourront donner suite, comme c'est arrivé par le passé. Néanmoins, la mise en garde adressée aux pays développés demeure: la patience du Tiers monde s'effrite.

Au chapitre des mesures institutionnelles, les principaux points à retenir de Colombo sont peut-être le regroupement des agences d'information, l'agrandissement du bureau de coordination (pour y inclure, entre autres l'OLP) et la création d'un secrétariat permanent, mais non encore officialisé. S'il est trop tôt maintenant pour analyser les répercussions générales de ces mesures, elles ne pourront à long terme que jouer en faveur d'une orientation plus précise, si ce n'est plus radicale, du mouvement.

Le 30 septembre dernier, le premier ministre de Sri Lanka, Madame Bandaranaike, a pris la parole à la trente et unième session de l'Assemblée générale des Nations Unies à la fois en qualité de dirigeant de son pays et de président actuel des pays non alignés. Dans sa déclaration,

tionale, un programme d'action pour la coopération économique, seize résolutions politiques et six résolutions économiques.

1974 *Mars*. Deuxième réunion ministérielle du Bureau de coordination, Alger (la première avait fait suite au sommet d'Alger en 1973). Étaient présents les ministres des Affaires étrangères des dix-sept pays membres du Bureau et vingt-trois observateurs.

1975 *Février*. Conférence des pays en développement sur les matières premières, Dakar (Sénégal). Faisait suite au sommet d'Alger de 1973, mais était ouverte à tous les pays en développement; étaient présents, sur les cent dix invités, cinquante-sept pays non alignés et dix autres pays en développement (quinze seulement étaient représentés au niveau ministériel), ainsi que quelques observateurs. A produit la «Déclaration de Dakar», un programme d'action et dix-neuf résolutions, aucune sur des questions politiques.

Mars. Troisième réunion ministérielle du Bureau de coordination, la Havane. Étaient présents les ministres des

Affaires étrangères des dix-sept pays membres du Bureau et vingt-quatre observateurs.

Août. Cinquième réunion des ministres des Affaires étrangères, Lima. Étaient présents quatre-vingt-deux membres à part entière — adhésion du Nord-Vietnam, de la Corée du Nord, de Panama et de l'Organisation de libération de la Palestine; octroi au Mozambique et au Sud-Vietnam du statut de membre à part entière; rejet de la demande d'adhésion de la Corée du Sud.

1976 *Mai*. Quatrième réunion du Bureau de coordination, Alger. Étaient présents les ministres des Affaires étrangères des dix-sept pays membres du Bureau et les observateurs de vingt-neuf pays et organisations. L'Angola, les Comores et les Seychelles reçus membres à part entière.

Juillet. Réunion des ministres de l'Information, Nouvelle-Delhi.

Août. Réunion des ministres des Affaires étrangères, Colombo, suivie de la cinquième Conférence des chefs d'État ou de gouvernement, Colombo. Le nombre de membres est passé à 86.

elle a voulu mettre en relief les décisions du sommet de Colombo et du mouvement non aligné en expliquant les motivations, les méthodes et les objectifs de ses membres. Il ressort clairement que le dernier mot n'a pas encore été dit sur l'orientation et l'influence du groupe qu'elle représentait ce jour-là, et ne le sera pas non plus dans un avenir immédiatement prévisible. Les propos de Madame Bandaranaike permettent tout de même d'être optimistes quant à l'avenir du mouvement non aligné lui-même et de ses relations avec les autres pays.

Madame Bandaranaike a décrit la philosophie sous-jacente du groupe comme étant le libre choix, exercé par un grand nombre d'États, de ne pas être mêlé aux politiques d'affrontement inhérentes au système des alliances militaires hostiles, et

comme un refus de participer à la division du monde en camps adverses. Elle a ajouté qu'un mouvement qui offre une solution de rechange valable à la suspicion mutuelle, aux accusations réciproques et à la haine ne devrait inspirer ni crainte ni méfiance et que l'unité d'un tel mouvement ne pourrait que s'affermir dans les années à venir. Enfin, cette dernière phrase de Madame Bandaranaike s'inscrit dans son plaidoyer personnel en faveur du mouvement non aligné et nous permet de conclure sur une note positive: «Nous avons foi en notre potentiel et nous croyons que nous réussirons à instaurer un ordre mondial fait de paix, d'équité et de justice véritables, non pas tant à cause du pouvoir matériel que nous détenons, mais parce que nos propositions sont tout simplement raisonnables». Souhaitons qu'il en soit ainsi.

Coopération et régime dictatorial

par Renaud Bernardin

Il y a quelques années, la question de savoir si on pouvait ou non «coopérer» avec un régime dictatorial ne se serait même pas posée: le personnel étant disponible et les moyens ayant été dégagés, on se serait lancé, sans trop s'interroger, dans l'aventure de la coopération. Lentement on en est venu, ces dernières années, à examiner les objectifs poursuivis, les moyens utilisés pour les réaliser et les agents engagés dans le processus de mise en branle. Si bien qu'aujourd'hui toute personne lucide qui veut partir en «coopération» se pose des questions à divers niveaux, notamment celui de l'efficacité de son action dans ces pays qu'improprement on appelle sous développés, et celui de l'adaptation de son intervention à la culture longtemps méprisée ou rejetée de ces pays.

D'origine haïtienne, Renaud Bernardin est professeur de relations internationales au collège de Lévis; attaché de recherche au Centre québécois de relations internationales, il est l'auteur d'un certain nombre d'articles sur les problèmes du Tiers monde. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

Problématique piégée

Il demeure que, pour l'essentiel, la problématique de base n'a pas changé. La perception des problèmes et de leurs solutions reste marquée par une philosophie individualiste et humanitariste. La tendance à privilégier la charité, la philanthropie et le paternalisme dans les relations de coopération, au détriment de la justice, de la reconnaissance de la différence de l'homme de l'autre culture et des droits qui en découlent, a sans doute, au moins au niveau du discours, reculé. Mais on reste encore en deçà de la reconnaissance et de l'acceptation de l'égalité de droits et de devoirs pour soi et pour l'homme de l'autre culture.

Le changement de problématique n'a pas été poussé jusqu'au bout pour des raisons telles que la relative jeunesse du mouvement d'éveil des Canadiens à la coopération internationale, le manque de présence des ressortissants de pays du «Tiers monde» dans ce mouvement et mille autres du même genre. Mais ces «raisons» ont aussi leur raison: la limitation qu'implique tout raisonnement se situant dans le cadre du libéralisme, même s'il tente de s'en démarquer.

Examiner des questions comme celles relatives à la position des Organisations non gouvernementales (ONGs) face aux régimes dictatoriaux montre le chemin parcouru (on se pose *enfin* ces types de questions) et tout ce qui reste à parcourir (on se pose *toujours* ces sortes de questions). Il n'est pas non plus forfait que ces interrogations de nature politique, se posent aujourd'hui: elles traduisent les réactions premières devant les conséquences de la prise en charge de la coopération par l'État.

Récupération de la coopération par l'État

Les États modernes l'ayant dépouillée de la philosophie humaniste dont elle a été enveloppée pour l'enfermer dans un corset bureaucratique, la coopération est devenue un instrument de la puissance de ces États. Ils établissent tous directement (par le biais d'organisations gouvernementales), ou indirectement (par le biais d'organisations non gouvernementales) des programmes de «coopération internationale» dont ils attendent des bénéfices à court ou à long terme. L'étude des intérêts matériels, politiques et idéologiques que ces programmes mettent en branle ou qui leur servent d'enjeu, permet de cerner certains aspects de la véritable nature de cette coopération. A l'examen, cette dernière se présente en tant que moyen de légitimation: le récipiendaire se prévaut de l'attitude amicale du donateur pour justifier aux yeux de ses ressortissants le bien-fondé de ses politiques repressives; en tant que moyen de persuasion: le donateur pousse le récipiendaire à faire la politique qu'il souhaite; en tant que moyen de dissuasion: le donateur incite le récipiendaire à ne pas faire la politique que ce dernier a lui-même définie.

Ainsi les gouvernements s'attachent à récupérer et à utiliser à leurs propres fins les aspirations à la justice, les sentiments de générosité et de solidarité qui animent, souvent trop candidement, les coopérants. Ceux-ci peuvent, à leur corps défendant, être manipulés et devenir, contre leur gré, des agents de la puissance de leurs pays à l'étranger. Ils contribueront à mettre en place dans les pays d'accueil non seulement des structures de services ou des structures d'échange mais également des structures de pouvoirs.

C'est pourquoi il est important de réfléchir sur l'insertion des coopérants dans la stratégie globale du donateur et du récipiendaire. Pour cela il importe d'établir clairement les visées de la coopération. Mais auparavant, rappelons que la

véritable coopération, celle qui s'établit sur un pied d'égalité et qui n'est pas déviée de son objectif: la libération d'un peuple historiquement, socialement et culturellement située, n'est pas une fin en soi, mais un moyen, parmi d'autres, d'émancipation.

Visées de la coopération

Il importe ici de distinguer ce qui relève de l'*idéal*: l'établissement de nouvelles solidarités; ce qui a trait au *possible*: une amélioration passagère et localisée d'une situation de vie matérielle souvent infra-humaine; ce qui arrive de manière *probable*: la reproduction, non voulue, peut-être, mais à laquelle on contribue à coup sûr, de la société dans laquelle on intervient.

Ces visées sont portées par des agents et matérialisées dans des actions. Agents et actions ne sont pas neutres: leur présence dans les formations sociales dépendantes est en soi signifiante. Chaque agent individuel ou collectif arrive avec son histoire, sa culture, son sens des valeurs, sa vision du monde. Chaque action implique un choix de civilisation et possède sa dynamique propre. Ainsi vise-t-on l'idéal, fait-on son possible pour aboutir généralement à une forme de reproduction sociale. La question est donc de savoir où les coopérations en tant qu'agents et où leurs actions, indépendamment de ce qu'ils souhaiteraient qu'elles soient, s'inscrivent en réalité. Autrement dit, il importe de passer des intentions déclarées aux faits constatés. Force est alors de constater que, pour l'instant et dans l'ensemble, seul le resserrement des liens de dépendance entre classes dominantes des métropoles et celles de la périphérie a été opéré. Ceci n'est pas fortuit.

Dans le Tiers monde, les dictateurs s'emploient à maintenir de force les structures d'exploitation. Pire, la tendance actuelle, en Amérique latine notamment, est au renforcement de la répression parce que le pouvoir est contesté tant par la fraction de la classe dominante écartée des centres de décision (et d'enrichissement) que par les paysans, les ouvriers et la fraction progressiste de la petite bourgeoisie pour lesquels la situation actuelle est sans issue. A moins donc que ne soit opéré un renversement des rapports de forces sur le plan interne, il est vain d'attendre autre chose qu'un renforcement des structures sociales grâce auxquelles se maintiennent au pouvoir tantôt une fraction de la classe dominante, tantôt l'autre. Les sociétés soumises aux dictatures sont des sociétés bloquées. Dans ces conditions, il n'existe pas de choix: pour dégager, par un consensus populaire, la

capacité d'absorption de l'aide étrangère, pour promouvoir même l'idée de prise en charge de soi, ces sociétés doivent être au préalable, sur le plan interne, débloquées.

D'aucuns estiment qu'on ne peut attendre le renversement du régime dictatorial pour tenter d'améliorer le sort des paysans pauvres. Il faut d'une part préciser que des tentatives ont déjà été faites et qu'elles ont échoué. Ni la bonne volonté, ni les fonds, ni les compétences n'ont manqué: chaque fois on s'est heurté aux mêmes structures socio-économiques et à ces mêmes classes sociales qui n'ont aucun intérêt au changement social. Il faut en outre rappeler que chaque échec entraîne un coût psychologique à l'échelle des espérances suscitées. L'expert ou le coopérant peut rentrer chez lui. Mais le paysan déçu restera sur place et il sera plus difficile de l'engager dans une autre expérience dont il ne voudra pas, à bon droit, faire les frais. Il faut également rappeler que les paysans n'ont pas été les premiers bénéficiaires des actions entreprises, la corruption et la bureaucratie ayant fait dévier de leurs destinations premières les fonds engagés.

Il y a donc cause à ces échecs répétés: *l'action à l'intérieur de structures sociales actuelles et avec le concours de la fraction hégémonique de la classe dominante au pouvoir*. En ce sens ce n'est pas le pouvoir d'un homme qui est seulement en cause, ni celui de sa famille et de ses ministres. C'est celui de toute une classe sociale pour qui la situation est bonne, excellente même, et qui n'a pas intérêt à ce qu'elle change.

Responsabilité des nationaux et des coopérants

La question centrale à examiner ici est la suivante: quelle est la marge de manœuvre que laisse le régime dictatorial à ceux qui tentent de promouvoir une action sociale?

La réponse diffère selon que l'action est celle des ressortissants du pays ou de coopérants étrangers. Pour les premiers, disons brièvement qu'ils n'ont pas d'autre choix que de combattre ces «dictatures pour rien». Le régime dictatorial est fort parce que répressif et tortionnaire. Il l'est aussi parce que nombre de nationaux n'ont pas fait, ne font pas et n'ont pas l'intention de faire ce qu'il faut pour le renverser et changer les structures sociales de manière qu'une autre dictature ne soit plus possible. Ou, s'ils ont tenté, à un moment donné, quelque chose, ils sont aujourd'hui fatigués d'une lutte longue et dure, dont leur vie est, aux moments cruciaux, l'enjeu. La démission les guette alors, à moins que ce ne soit leur récupération par le régime en place.

Toutefois, pour un nombre de plus en plus élevé de nationaux, il n'y a pas d'autre choix que l'insertion dans la lutte sociale et politique qui se déroule dans leurs pays. Ils n'attendent pas que les régimes en place leur définissent des zones d'action ou une marge de manœuvre. C'est à eux de prendre l'initiative, de choisir le moment et les formes de l'action organisée. Ils sont, au premier chef, responsables de leurs pays.

Le ressortissant étranger, par contre, n'a de responsabilités que celles qui lui sont déléguées, ou celles qu'il assume afin de corriger les effets des mécanismes de dépendance à l'endroit de son propre pays (ce second type de responsabilité n'entre pas, pour le moment, dans le cadre de cet article). Les responsabilités déléguées ont une signification politique que tout coopérant doit clairement voir et assumer de manière conséquente. Le simple fait de leur présence dans tout pays à régime dictatorial est un acte de légitimation du régime et de ses actes. Cela signifie qu'on l'accepte comme interlocuteur, qu'on transige avec lui, qu'on accepte les droits que lui donnent sa participation au financement des projets etc... Cela signifie aussi qu'on accepte d'être pris à témoins des «bonnes dispositions» du régime à l'égard de ceux qui veulent travailler à la «rénovation nationale». Les coopérants rendus sur place n'y peuvent rien: leur intervention sera récupérée par le régime pour sa légitimation. Ils peuvent passer outre à cet aspect de leur présence, mais non l'ignorer. De toute manière, choisir d'agir ou de ne pas agir dans un pays soumis à un régime dictatorial en tenant compte ou non du caractère légitimateur de sa présence et de son action, c'est faire un choix politique, poser un acte politique dont les conséquences sont également politiques. En dépit de tout, certains choisissent de s'y rendre, espérant y faire leur «possible».

Stratégie du «possible»?

Comprendre cette stratégie centrée sur le «possible» suppose que l'on saisisse l'aver-sion de certains pour les questions politiques et idéologiques. Cette répugnance peut être expliquée par une certaine manière de les poser ou de les mal poser; par une idéologie technicienne qui privilégie les moyens quantitatifs d'intervention et attend de leur mise en œuvre le changement social; par le refus du politique, surtout, et l'adhésion à une vision gradualiste du progrès qui privilégie les micro-réalisations. Dans cette perspective on rejette toutes les solutions globales, tout programme de portée nationale pour restreindre ses activités à telle région déterminée

du pays et à la mise en place de mécanismes dits fonctionnels.

L'action qui se situe dans cette optique du «possible» tente de susciter un certain nombre de «pouvoirs», au niveau le plus bas. Il ne s'agirait pas seulement de développer les potentialités latentes des paysans de manière à ce qu'ils deviennent autonomes, mais aussi de leur permettre de se donner des «capacités d'intervention» au niveau le plus élevé. Ils passeraient ainsi d'une sphère à l'autre, chaque conquête devenant le point de départ d'un autre objectif. Chaque objectif atteint signifierait à la fois l'acquisition d'un «pouvoir» et l'accroissement de «capacités d'intervention».

Cette perception du développement a le mérite certain de sortir d'une dimension faussement humaniste d'une part, et de présenter une dimension politique dans la mesure où elle vise à constituer des pouvoirs d'autre part; elle a aussi le mérite d'obliger à centrer le débat sur les questions internes concernant les pays où l'on souhaite intervenir. Il y aurait lieu de la creuser pour déterminer si les structures de pouvoir émergeant de la situation créée par l'intervention peuvent contrebalancer les structures de pouvoir générées par les structures sociales. Il y a surtout lieu de se demander comment de tels objectifs peuvent être atteints si le préalable de la rupture sociétale, dont découlera un changement de rapports de force sur le plan interne, n'est pas satisfait.

Le bilan, même rapide, des expériences de développement montre que jamais,

jusqu'à présent, de telles structures de pouvoir n'ont pu être constituées parce que, fondamentalement, on n'accepte rien qui puisse entrer en concurrence avec le pouvoir des classes dominantes. Une expérience est tolérée tant et aussi longtemps qu'elle ne devient pas une force porteuse de changement social. A partir du moment où le pouvoir émergeant devient une menace pour le pouvoir établi, celui-ci réagit et brise son concurrent potentiel. Le changement social est, il importe de se le rappeler, conflictuel. On peut déplacer le conflit ou l'aménager, mais non l'éviter.

Le dilemme de la coopération se réduit à quelques questions simples: *Qui fait quoi? Pour qui? avec qui? Au nom de quoi? Qui demande de faire quoi? Qui aide à faire quoi?*

Dans leur simplicité, ces questions remettent en cause les fausses évidences et nombre de certitudes. Elles ramènent à l'interrogation de base sur les conditions à réunir pour que des interventions techniques soient possibles et rentables. Autrement dit, il existe un seuil en deçà duquel toute action *dans* le système est vouée à l'échec. Lorsqu'une action *sur* le système aura permis de dégager l'énergie du plus grand nombre et de la canaliser vers le changement social, alors, le concours de toutes les bonnes volontés, de tous les hommes de progrès qui voudront s'insérer dans le projet de développement choisi sera accepté, en partie en tant que réparation et en partie en tant que geste de solidarité.

Les déboires d'un désarmement trop lent

par R. Harry Jay

Les porte-parole canadiens ont souligné à maintes reprises l'exaspération et le désappointement croissants ressentis par la plupart des pays — et certainement par le Canada — du fait que la communauté internationale soit incapable d'affronter concrètement et rapidement les terrifiants problèmes auxquels elle se heurte dans le domaine du désarmement. Hormis quelques progrès modestes, le bilan est en effet désolant.

Dans cinq ans, serons-nous forcés de reconnaître que la proclamation des années 70 comme la Décennie du désarmement était un geste posé sans conviction? La sécurité internationale sera encore plus menacée si, au cours du prochain lustre, nous ne nous attaquons pas aux tâches définies pour la Décennie. Il importe d'en arriver à une entente à brève échéance sur les problèmes très urgents de la maîtrise des armements et de prendre des mesures vigoureuses pour en venir à bout.

Tous les États militairement importants en ont la responsabilité solidaire, mais c'est avant tout aux États dotés d'armes nucléaires de veiller à ce que la Décennie du désarmement ne se solde pas par un échec. De tous les problèmes à résoudre dans le domaine du désarmement et de la maîtrise des armements, le plus grave et le plus pressant est celui de limiter et de réduire les arsenaux stratégiques, de jeter un interdit formel sur tous les essais d'armes atomiques et de renforcer davantage les mécanismes prévus pour empêcher la prolifération nucléaire.

Tout utiles qu'ils ont été, les pourparlers entre les États-Unis et l'Union

soviétique sur la limitation des armements stratégiques (SALT) n'ont pas encore ralenti la course aux armements et encore moins abouti à la moindre réduction des arsenaux nucléaires. C'est d'un bon œil que le Canada a vu intervenir l'accord SALT-I et apparaître à Vladivostok en 1974 le principe de l'égalité numérique des dispositifs stratégiques centraux. Depuis quatre ans que l'accord SALT-I a été signé, il reste à entériner les principes de Vladivostok dans un accord SALT-II définitif. En quatre ans, les perfectionnements des arsenaux stratégiques ont compliqué davantage la tâche de juguler la surenchère nucléaire. Les problèmes auxquels font face les États-Unis et l'Union soviétique pour entreprendre un désarmement même partiel et progressif sont très complexes. Quoi qu'il en soit, les deux superpuissances doivent se montrer encore plus déterminées à les surmonter. Elles doivent se hâter de conclure l'accord SALT-II et dès lors s'acheminer vers un accord SALT-III, c'est-à-dire passer des simples limitations à des véritables réductions des armements nucléaires.

Les essais d'armes nucléaires

Malgré les appels lancés chaque année pendant près de trois décennies dans des résolutions des Nations Unies, la prohibition de tous les essais d'armes nucléaires n'a presque pas progressé. Deux États dotés d'armes nucléaires n'ont pas encore signé le Traité d'interdiction partielle de 1963, et l'un d'eux procède encore à des expériences dans l'atmosphère.

Il est difficile d'admettre que les États nucléaires eux-mêmes n'aient pas déployé plus d'efforts pour triompher des obstacles à l'interdiction des essais nucléaires. Il est encore plus difficile de comprendre pourquoi il est impossible, comme l'a prétendu l'Union soviétique, d'en arriver à une interdiction absolue des essais atomiques sans que les cinq États nucléaires n'y participent dès le départ. Car tôt ou tard — et le plus tôt sera le mieux — tous les États nucléaires devront cesser leurs essais

M. Jay est ambassadeur du Canada auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et de la Conférence du Comité du désarmement. Les opinions exprimées dans cet article sont celles du gouvernement du Canada. M. Jay en a donné une version plus complète dans une déclaration à la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies le 5 novembre 1976.

d'armes dans quelque milieu que ce soit. Pourquoi alors les deux superpuissances, et le plus grand nombre possible d'autres nations nucléaires, ne pourraient-elles pas, par un accord provisoire, mettre fin officiellement à leurs expériences atomiques pendant une période d'essai déterminée? Les arsenaux stratégiques des superpuissances sont tellement colossaux et leur capacité de destruction dépasse de si loin celle de tout autre État nucléaire qu'il est difficile d'ajouter foi à l'argument selon lequel elles compromettraient leur sécurité si elles interrompaient toutes deux leurs essais atomiques sans être limitées par les autres puissances nucléaires. Il faut que quelqu'un fasse le premier pas, et les deux superpuissances sont le mieux placées pour cela.

Même si un tel accord n'était conclu qu'à titre temporaire, il pourrait à son expiration être prorogé ou, mieux encore, devenir un accord permanent entre tous les États dotés d'armes nucléaires. Toutes les nations pourraient y adhérer, et il devrait prévoir des mesures propres à assurer le respect absolu de ses dispositions et à empêcher les essais atomiques effectués à des fins pacifiques de déboucher sur des avantages militaires.

Bien que la menace la plus immédiate réside dans les arsenaux nucléaires existants, le monde continue d'être hanté par le danger que d'autres États ne se dotent à leur tour de l'arme suprême. Si nous ne redoublons pas d'efforts pour enrayer ce danger, nous aurons bientôt gaspillé nos chances de conjurer à tout jamais la menace d'un holocauste nucléaire.

Le Traité sur la non-prolifération (TNP) et son système connexe de garanties administrées par l'Agence internationale d'énergie atomique (AIEA) demeurent les instruments fondamentaux de la non-prolifération et offrent le cadre le plus propice à la coopération internationale en matière d'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Il y a bien eu quelques progrès depuis que s'est réunie en mai 1975 la Conférence chargée de réviser le TNP, mais la plupart des démarches essentielles à la non-prolifération n'ont pas été entreprises. Les obligations du Traité s'appliquent à toutes ses parties contractantes, qu'elles soient membres ou non du club atomique. Les non-membres se sont engagés à ne pas acquérir d'armes nucléaires ou d'autres engins explosifs faisant appel à cette forme d'énergie, en échange de quoi les membres ont promis d'entamer sous peu des négociations de bonne foi en vue de désarmer. Il est regrettable que les États nucléaires n'aient pas fait davantage pour respecter le marché conclu. L'établis-

sement d'un mécanisme efficace de prévention de la prolifération profiterait à tous les États. Mais pour être à la hauteur et servir les intérêts de tous les États, ce mécanisme doit nécessairement comporter des restrictions sur la prolifération verticale autant que sur la prolifération horizontale.

D'un peu plus de quatre-vingts qu'ils étaient au moment de la Conférence de révision, les adhérents du Traité sont maintenant passés à une centaine, ce qui est déjà remarquable. Le Traité englobe aujourd'hui presque tous les États les plus industrialisés et la grande majorité des pays en développement. En renonçant à se doter d'engins nucléaires explosifs et en assujettissant toutes leurs activités nucléaires aux garanties de l'AIEA pour que leur renonciation soit contrôlée, ces États de toutes les parties du monde ont nettement rejeté l'hypothèse erronée selon laquelle la possession d'armes nucléaires ou la préservation d'un droit de s'en procurer constituent une garantie de sécurité en quelque sorte essentielle à leur souveraineté et au rehaussement de leur prestige. Certes encourageant, ce point de vue n'est toutefois pas encore partagé par d'autres États avancés dans la technologie nucléaire ou en passe d'y avoir accès. Ceux-ci devraient réexaminer les motifs pour lesquels ils refusent de s'engager fermement à la non-prolifération, soit en adhérant au TNP soit en contractant d'autres obligations tout aussi exécutoires et contrôlables.

Dans sa déclaration finale, la Conférence de révision du TNP insiste sur l'opportunité et la nécessité de prendre toutes les mesures possibles pour renforcer l'application des garanties nucléaires en vue d'une coopération internationale en matière d'utilisation pacifique de l'énergie atomique. Le Canada a pris cet appel au sérieux. Ainsi, dans la négociation de nouveaux accords bilatéraux de coopération nucléaire et dans la renégociation d'accords déjà en vigueur, il a clairement fait comprendre à ses partenaires que son aide en la matière était uniquement destinée à des fins pacifiques et non explosives.

Les dispositions prises à l'AIEA et parmi les fournisseurs pour renforcer et élargir l'application des garanties nucléaires, les accords de garantie conclus entre l'AIEA et un certain nombre de pays au cours de l'année écoulée (en particulier leurs clauses interdisant expressément toute utilisation à des fins explosives et leurs dispositions plus fermes prévoyant l'application de garanties aux transferts de technologie), l'étude approfondie consacrée à la nécessité de multiplier les précau-

tions et de resserrer les contrôles au chapitre de l'utilisation des parties les plus délicates du système de fabrication du combustible nucléaire, ce sont toutes là des mesures que le Canada a déjà prises de lui-même. Mais il importe toujours de renforcer encore plus les garanties nucléaires et d'élargir davantage leur champ d'application. Elles ne seront vraiment efficaces que le jour où elles viseront toutes les activités nucléaires pacifiques de tous les États. Pour sa part, le Canada a déjà accepté de plein gré que toute son industrie nucléaire soit assujettie à des garanties; quand tous les États en auront fait autant, la coopération nucléaire internationale reposera sur la base la plus solide que l'on puisse espérer.

Les zones dénucléarisées

Les accords de dénucléarisation de certaines zones pourraient contribuer à enrayer la dissémination des armes nucléaires et renforcer la sécurité des États qui y adhèrent. Ces dernières années, de nombreuses résolutions des Nations Unies ont évoqué la possibilité de créer de telles zones dans diverses parties du monde. Et pourtant, si l'on excepte l'Antarctique, l'Amérique latine est aujourd'hui la seule région du monde qui ait été déclarée zone dénucléarisée en vertu d'un traité, lequel d'ailleurs n'est pas encore en vigueur dans certains pays importants de la région. Qui plus est, les protocoles qui s'y rapportent doivent encore être adoptés par tous les États auxquels ils sont censés s'appliquer.

Toute proposition ou entente sur la création d'une zone dénucléarisée n'aura de valeur que si elle jouit ou est susceptible de jouir de l'appui de la plupart des pays de la région intéressée, y compris les principales puissances militaires. Entrent également en ligne de compte une délimitation précise de l'étendue géographique visée et une garantie qu'aucun État ou groupe d'États n'en tirera un quelconque

avantage militaire supplémentaire. Il faut encore prévoir des dispositions propres à assurer le respect absolu des obligations contractées et la renonciation de chacun des États à se donner un potentiel nucléaire explosif. Les ententes complémentaires relatives aux États situés hors de la zone dénucléarisée doivent être réalistes et conformes aux principes généralement reconnus du droit international.

Ce ne sont là que quelques-uns des problèmes les plus pressants relatifs à la maîtrise des armements. Il y en a d'autres. Par exemple, les proportions gigantesques du commerce international des armes continuent d'engloutir des ressources considérables dont on aurait besoin de toute urgence pour résoudre des problèmes économiques et sociaux dans le monde entier. Il importe que les fournisseurs et les bénéficiaires s'entendent au plus tôt pour réprimer la croissance de ce commerce. Par ailleurs, depuis près de trois ans qu'elles durent, les négociations sur les réductions mutuelles et équilibrées des forces en Europe (MBFR) ont progressé bien lentement sans qu'il soit encore possible d'entrevoir un résultat tant soit peu satisfaisant. Enfin, il subsiste une lueur d'espoir quant à la conclusion d'un traité d'interdiction des armes chimiques, dont l'application pose cependant encore de sérieuses difficultés. Il n'y a plus de temps à perdre dans la recherche de solutions à tous ces problèmes. Comme le déclarait le secrétaire d'État canadien aux Affaires extérieures à l'Assemblée générale des Nations Unies le 29 septembre 1976, tous les États doivent réétudier les postulats traditionnels sur lesquels ils se fondent, prendre en juste considération les préoccupations des autres en matière de sécurité et profiter de toutes les occasions de passer aux actes. C'est dans cet esprit que les États doivent aborder la session extraordinaire sur le désarmement prévue pour 1978 aux Nations Unies.

La conjoncture stratégique et la politique américaine de défense

par C. R. Jacobsen

L'Union soviétique a aujourd'hui plus ou moins rejoint les États-Unis dans la course aux armements stratégiques. Au début des années 60, elle s'était attachée à assurer la survie de son potentiel stratégique jusque-là restreint: construction de silos renforcés, essais de missiles mobiles et de systèmes de défense contre les missiles balistiques, transfert en mer d'une partie de son arsenal de missiles et, enfin, perfectionnement à un haut degré des dispositifs de guidage et de commande. Dès 1965, on pouvait dire pour la première fois qu'elle disposait d'une solide force de riposte. A partir de ce moment jusqu'au début des années 70, elle a maintenu à bonne allure son rythme de fabrication d'armes nucléaires en vue de contrebalancer l'arsenal stratégique plus considérable et plus diversifié des États-Unis.

Lancé en 1961, son programme de construction d'une marine stratégique capable d'intervenir sur toutes les mers du globe a lui aussi progressé à grands pas. Dès 1970, on pouvait voir à l'œuvre les nouvelles forces soviétiques dans la première opération navale coordonnée à l'échelle mondiale, l'opération «Okean». Vers le milieu des années 70, les Soviétiques procédaient au premier déploiement de leurs missiles «Delta», lancés par sous-marins à partir des eaux côtières, donc à l'abri d'éventuelles ripostes anti-sous-marines de l'OTAN, et capables d'atteindre des objectifs distants de 4 à 5 000 milles. C'est à peu près à la même époque qu'ils faisaient l'essai de leur premier «porte-avions léger», ou «croiseur à pont continu», bâtiment petit mais puissant, et destiné à transporter des appareils à décollage court ou vertical.

Vers 1967, les Soviétiques furent forcés de réduire leur programme de défense anti-missiles, pris de court par les Américains qui venaient de supplanter le missile à ogive nucléaire unique en mettant au point leur fusée à ogives multiples indépendamment téléguidées (MIRV). Ils

se contentèrent donc de mettre en place autour de Moscou un petit dispositif de défense anti-missiles, en guise de «protection ultime» contre l'agression possible d'une tierce puissance, et de poursuivre leurs recherches en matière de défense avec un budget moindre (ce qui révèle un degré au moins limité d'appréhension), mais ils concentrèrent surtout leurs efforts sur la mise au point de MIRV pour annuler l'avantage américain dans ce secteur. Avec l'apparition des premiers MIRV soviétiques au milieu des années 70, il devint manifeste que Moscou retournait à son activité favorite, la défense stratégique, et y affectait des crédits de plus en plus considérables. Mais si certains observateurs pensaient que Moscou allait poursuivre ses efforts pour se prémunir contre une agression de la part d'une tierce puissance (la Chine), peu d'entre eux auraient pu imaginer des techniques de défense susceptibles de modifier de fond en comble l'équilibre entre les super-puissances.

Au cours de ces mêmes années, l'Union soviétique augmentait sa capacité d'emport, et ses forces non stratégiques devenaient beaucoup plus aptes à livrer aussi bien une guerre conventionnelle qu'une guerre nucléaire. Par ailleurs, en 1972, Moscou modifiait son attitude à l'égard des guerres d'intervention, jusque-là considérées comme des phénomènes socio-politiques dont les États socialistes étaient exclus par définition, puisqu'on les attribuait aux contradictions inhérentes au

M. Jacobsen est professeur agrégé à l'Institut des études soviétiques et est-européennes de l'université Carleton; il est actuellement professeur invité à l'université Acadia à titre de spécialiste des études stratégiques. Il a signé une vaste gamme d'ouvrages sur les questions militaires et stratégiques de l'Union soviétique. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

capitalisme et à sa fringale de marchés captifs. Mais voilà qu'un éminent auteur soviétique justifiait l'intervention par des raisons militaires vieilles comme le monde et ouvrait ainsi la voie, théoriquement, à la participation «socialiste». Deux ans plus tard, le ministre de la Défense Grechko parlait pour la première fois d'un engagement à résister l'«agression impérialiste» dans «quelque région de la planète que ce soit». En 1975, l'Union soviétique, de concert avec ses alliés, s'est montrée apte et disposée à fournir sur une grande échelle une aide concrète à des mouvements de libération en Afrique australe.

Puissance américaine soutenue

L'Union soviétique a donc peut-être égalé le potentiel nucléaire américain (processus que les États-Unis ont eux-mêmes étrangement accéléré à cause des ressources qu'ils ont dû affecter à la guerre du Vietnam), mais, demain comme aujourd'hui, il ne saurait être question d'une quelconque infériorité américaine à ce chapitre. En effet, deux présidents républicains aux références «anti-communistes» impeccables, deux champions des impératifs de la défense et du «complexe militaro-industriel», ont proclamé leur foi persistante dans la puissance militaire des États-Unis; Gerald Ford nous en a donné un exemple tout récemment, lorsqu'il a réfuté de façon cinglante l'argument de Reagan selon lequel les États-Unis avaient peut-être glissé en deuxième position. La confiance de M. Ford reposait d'ailleurs sur l'appui «neutre» de la revue quasi indépendante *Military Balance* de l'Institut international d'études stratégiques de Londres.

Sur le plan stratégique, il est vrai que l'Union soviétique domine par la puissance utile et par le nombre de ses propulseurs d'appoint de missiles, mais cette supériorité est largement compensée par la prépondérance américaine dans le déploiement des MIRV et le perfectionnement des MARV et par le nombre de bombardiers dont disposent les États-Unis. Grâce aux nouveaux missiles «hors portée», c'est-à-dire pouvant être lancés d'un point situé hors de l'atteinte des défenses anti-aériennes de l'ennemi, le bombardier est redevenu un excellent engin porteur, durable et peu dispendieux. Sur le plan classique, le potentiel mondial des États-Unis dépasse encore celui de l'Union soviétique. Il ne fait pas de doute en effet que les États-Unis sont toujours en mesure d'intervenir n'importe où dans le Tiers monde, tant par air que par mer (les porte-avions sont peut-être des *Edsel* là où des *Volks-*

wagens suffiraient, mais ils sont puissants!). De plus, les forces cantonnées en Europe paraîtraient plus importantes que ne le laissent entendre certains dénombrements si l'on tenait compte de toutes leurs composantes, à la fois quantitativement (il est anormal, par exemple, que l'OTAN inclue les blindés de réserve lorsqu'elle évalue le potentiel du Pacte de Varsovie et qu'elle n'en tienne pas compte lorsqu'elle fait son propre bilan) et qualitativement (par exemple, l'OTAN pourrait accorder moins d'importance aux comparaisons purement numériques des moyens aériens et se demander davantage dans quelle mesure le perfectionnement plus poussé de ses appareils peut compenser le nombre des avions soviétiques, de conception plus grossière).

L'équilibre stratégique repose essentiellement sur des forces de deuxième (troisième, quatrième...!) frappe qui se neutralisent mutuellement et sur de formidables possibilités réciproques d'anéantissement à la *n^{ième}* puissance. Chaque élément de la «triade» stratégique des États-Unis (terrestre, naval et aérien) peut à lui seul balayer la civilisation soviétique. Et si l'Union soviétique ne peut en faire autant avec ses seules forces aériennes, elle peut, grâce à la puissance utile dont elle dispose sur terre, anéantir la civilisation tout entière beaucoup plus de fois que ne le peuvent les forces terrestres américaines. On a beaucoup parlé pendant les années 60 des dangers que courait la puissance attaquée la première. Ces dangers n'existent plus depuis que les deux côtés se sont dotés de forces navales essentiellement invulnérables aux alentours de 1965. En fait, ils n'ont jamais existé vraiment, et pas seulement parce que le Commandement stratégique aérien (SAC) a décidé très tôt de maintenir constamment en vol une partie de sa flotte de bombardiers. Même les forces terrestres seules ont toujours été moins vulnérables qu'on ne l'a prétendu parfois: ainsi, on reconnaît depuis longtemps qu'il est pratiquement, sinon théoriquement, impossible de coordonner parfaitement l'arrivée sur des cibles éparses de missiles lancés à partir de rampes également éparses, chacun après une série d'opérations préliminaires et de manœuvres de guidage aussi incertaines que complexes (en réalité, l'arrivée du premier missile assaillant laisserait fort probablement à la puissance agressée le temps de riposter avec la plus grande partie de ses forces!). On pourrait par ailleurs alléguer que le contrecoup d'une première détonation nucléaire nuirait sans doute au succès de l'opération



La rencontre du président des États-Unis, M. Gérald Ford, et du premier secrétaire du parti communiste d'URSS, M. Leonid Brejnev, à l'aéroport militaire de Vozdvi-

jenka, en novembre 1974. Le train devait ensuite les emmener à Vladivostok, à une centaine de kilomètres, où ils signèrent les accords SALT II.

suivante destinée à assurer la destruction d'un silo pris pour cible.

Aucun spécialiste, si éminent soit-il, n'est en mesure de prédire l'avènement prochain d'une innovation technologique susceptible de modifier tant soit peu l'équivalence actuelle des forces de deuxième frappe en présence. Dans l'état actuel des choses, il apparaît tout à fait improbable que l'une des superpuissances puisse empêcher l'autre de déclencher une riposte dévastatrice.

Les SALT: maîtrise politique

C'est pourquoi les négociations SALT-I ont été tout au plus une démarche en vue de la maîtrise politique des armements, et nullement une tentative de maîtrise militaire des armements, encore moins un effort de désarmement ou de réduction des arsenaux. Aucune des deux parties n'a limité ni même ralenti ses programmes de recherche ou de déploiement pour quelque important système d'armes que ce soit. Du côté américain, on pourrait avancer que l'attrait politique de «l'argument des pièces de marchandage» a rallié le Congrès aux nouveaux programmes stratégiques (B-1, *Trident*, missile de croisière) qu'il aurait été plus difficile de faire accepter

autrement. C'est d'ailleurs un argument qu'on n'a pas tardé à invoquer à tout propos pour injecter des crédits se chiffrant à des milliards de dollars au titre de programmes de prestige d'une utilité douteuse. Par exemple, le programme B-1, aurait-on pu objecter, aurait pu être mené à bien avec de simples 747 standard et bon marché si on les avait munis de missiles hors portée; de même, l'installation du missile *Trident* à long rayon d'action, pure merveille de la technologie, sur le sous-marin du même nom, bâtiment d'un coût exorbitant, était tout à fait injustifiée puisque ce missile pouvait avec profit être déployé sur des plates-formes plus petites et moins coûteuses.

Les entretiens SALT-I n'ont fait que confirmer les dispositions et les perceptions stratégiques d'alors. Les États-Unis avaient depuis longtemps limité l'expansion numérique de leurs forces stratégiques, préférant plutôt les perfectionner. Et il semble bien que l'Union soviétique en soit venue à une décision semblable autour de 1972. En effet, c'est vers cette époque que ses approvisionnements massifs des dernières années se sont mis à décroître. Moscou avait atteint la «parité» et reconnaissait que la poursuite incés-

sante de la supériorité avait bien peu de chances de réussir étant donné la nature des forces de représailles en présence et les paramètres de la technologie d'alors et de celle qu'on pouvait prévoir. Ces dernières considérations, auxquelles il faut ajouter le scepticisme du Congrès, expliquent sans doute que les États-Unis aient accepté eux aussi le maintien de l'équilibre actuel.

Il n'était pas question dans les pourparlers que l'une des parties accorde à l'autre le moindre avantage. Le nombre supérieur de propulseurs de missiles concédé à l'Union soviétique ne faisait que correspondre à la réalité, les deux pays ayant suivi des politiques différentes d'approvisionnement et de déploiement (par exemple, la préférence soviétique pour une «dyade» plutôt qu'une «triade» de forces stratégiques). Cette concession n'avait rien à voir avec la nécessité pour les Soviétiques de se prémunir également contre la République populaire de Chine, puisque l'accord SALT n'englobait pas les missiles de portée courte, moyenne et intermédiaire qui suffisaient pour répondre à ce besoin. C'est plutôt pour compenser leur supériorité incontestée dans d'autres secteurs stratégiques que les Américains l'ont consentie aux Russes.

L'accord SALT-I constituait donc un important tournant en ce sens que Moscou ne pouvait le signer qu'une fois convaincu d'avoir atteint la parité nucléaire avec les Américains. Ce qui s'écrivait depuis quelques décennies sur les armements stratégiques en Union soviétique attestait en effet que ce pays s'était depuis longtemps rendu compte qu'il ne pouvait accepter la moindre apparence d'infériorité sans renoncer du même coup à ses aspirations idéologiques et au rôle de chef de file et de protecteur du monde non capitaliste qu'il s'était donné. De surcroît, Washington à son tour ne pouvait signer l'accord qu'une fois admise la permanence probable de la nouvelle conjoncture créée par l'accession des Russes à la parité.

En matière de maîtrise des armements, l'accord SALT-I pouvait être considéré tout au plus comme une «étape de mise en confiance» et peut-être comme un premier pas vers des accords plus substantiels. C'est là que résidait sa véritable force, sa valeur en tant que symbole d'égalité et de détente, parce qu'il ouvrait une nouvelle ère de négociations d'ententes à l'amiable.

C'est dans ce même esprit qu'est intervenu l'accord suivant qui limitait à un site plutôt qu'à deux le déploiement, sanctionné par l'accord SALT, des systèmes de défense contre les missiles balistiques.

Le dispositif de ce genre installé près de Moscou était vital pour l'URSS parce qu'il protégeait le cœur de la nation contre d'éventuelles tierces puissances ennemies; la poursuite des recherches dans ce domaine était également vitale pour maintenir l'efficacité de cette «protection ultime» . . . et pour satisfaire les ambitions qui subsistaient de mettre au point des dispositifs de sécurité encore plus audacieux. Par contre, le deuxième site avait peu de valeur en soi puisqu'il pouvait au mieux détourner l'attaque du secteur protégé vers un certain nombre d'autres objectifs semblables laissés sans défense. Il devenait donc ainsi un objet de premier choix à un moment où la détente avait besoin d'une relance politique, à un moment où il fallait de part et d'autre «prouver» une fois de plus sa bonne volonté de négocier.

Il en a été de même à Vladivostok. Les ententes qu'on y a conclues visaient à apaiser des critiques politiques fondées sur la fausse impression d'un déséquilibre imputé au fait que l'accord SALT-I portait principalement sur les vecteurs de missiles. Elles ont également donné une certaine consistance à l'objectif implicite de l'accord SALT-I, celui de la recherche d'un équilibre global, témoignant ainsi du caractère d'équité des pourparlers SALT et rehaussant du même coup leur crédibilité politique. Par contre, elles n'ont rien apporté qui puisse corriger l'impuissance des SALT sur le plan militaire, elles n'ont rien fait pour modifier les dispositions existantes ou pour retarder l'acquisition de nouveaux systèmes d'armes et n'ont pas du tout répondu aux espoirs de limitation des armes nucléaires stratégiques.

Absence de volonté politique

Les actuelles négociations SALT achoppent sur les questions du bombardier *Backfire* et du «missile de croisière» et reflètent tout simplement le manque de volonté politique des deux camps et le délabrement de la détente. Les questions en litige n'en sont pas de véritables, ce sont de simples prétextes pour justifier de part et d'autre le refus de négocier. L'insistance américaine pour inclure dans les concessions soviétiques le *Backfire*, avion dont quelques exemplaires seulement ont été déployés à ce jour, est tout à fait ridicule. D'une part, cet appareil a suffisamment d'autonomie pour atteindre le territoire américain à des vitesses subsoniques, mais non pour en revenir (la possibilité de refaire le plein à La Havane au beau milieu d'une guerre nucléaire se passe sûrement de commentaires!). D'autre part, les États-Unis disposent

dans leur système de défense avancé de plus d'un millier de bombardiers de combat également capables de porter un coup à l'URSS; or tous ces appareils ont été exclus des accords SALT parce que les Américains ont soutenu qu'il serait ridicule d'agir autrement. Quant au missile de croisière, là encore les positions respectives des parties indiquent qu'elles sont toutes deux réticentes à négocier.

Certes, le missile de croisière est bon marché (mais aussi plus lent et donc plus vulnérable), il est très utile, et les États-Unis dominent actuellement dans la fabrication des versions à longue portée. Mais il ne va sûrement pas changer l'équilibre stratégique. Il va tout au plus accroître encore davantage la capacité de suranéantissement. Il ne va pas non plus demeurer longtemps un apanage des États-Unis. Ceux qui prétendent le contraire devraient se rappeler que les Russes dominent dans la fabrication des versions à courte portée et poursuivent sans relâche leurs recherches dans ce domaine. La technologie n'est pas aussi révolutionnaire qu'on le dit; elle est plutôt l'expression concrète de possibilités latentes qui ne demandent qu'à être exploitées. Moins coûteux que les autres engins porteurs, le missile de croisière peut cependant raviver la peur de la prolifération parce qu'il est davantage à la portée des bourses des tierces puissances (ce n'est pas l'inaccessibilité de la technologie nucléaire qui a jusqu'ici empêché la prolifération, c'est plutôt l'inaccessibilité technique et financière des vecteurs nucléaires).

S'il y a une menace soviétique à conjurer, elle ne provient pas de la supériorité militaire de l'URSS, mais bien de la supériorité de sa volonté nationale. Les Américains ont perdu leur sens de la finalité et les idéaux qu'ils professaient se sont émoussés. Comment se fait-il qu'on puisse faire apparaître les aspirations de Moscou sur la scène mondiale comme plus compatibles avec les desseins des Pères fondateurs que celles de Washington? Chose curieuse, les Américains ont justifié leur intervention militaire au Vietnam en alléguant que Hô Chi Minh était un dangereux pantin des Chinois, alors que s'ils s'étaient donné la peine de consulter au préalable un historien vietnamien, quel qu'il fût, ils auraient appris que l'hostilité des États-Unis inciterait fatalement Hô à rechercher tant soit peu l'appui de son vieux rival Mao. De même, quiconque connaissait bien l'Angola et l'Afrique, l'amitié de Neto pour Soares, leader portugais socialiste et anti-soviétique, et la préférence du MPLA pour les enseignements anti-blancs de Fanon plutôt que pour ceux de Lénine aurait pu prédire sans crainte

de se tromper qu'une quasi-alliance avec l'«ennemi numéro un», la République sud-africaine, était le meilleur moyen d'amener les Angolais à pencher du côté de Moscou. Ainsi donc, le succès soviétique est dû pour une bonne part au fait que les Américains eux-mêmes ont désavoué leurs propres principes; ce serait mettre la charrue devant les bœufs que de prétendre le contraire.

Les vacillements de la détente sont imputables aux vacillements des perceptions politiques chez les Américains, non pas à des changements d'attitude chez les Soviétiques. Moscou a toujours été bien explicite dans sa façon de voir la détente comme un accommodement limité et pratique de certains intérêts nationaux communs. Elle a toujours considéré la détente comme un prolongement de la «coexistence pacifique» et la conjuration de la menace d'une guerre qui équivaldrait à un suicide, sans que pour autant soit écartée la rivalité sur les plans économique, idéologique et autres. Elle n'a d'ailleurs jamais utilisé le terme «détente», préférant celui de *rasrjadka*, parce qu'il n'exclut pas la possibilité d'une interruption soudaine.

Espoirs utopiques

Il a toujours été clair aux yeux des krenlinologues que les espoirs occidentaux de modifier les réalités de l'Union soviétique en contrepartie des apports techniques de l'Occident manquaient tout à fait de réalisme. Il ne fait pas de doute que Moscou veut profiter des apports économiques de l'Occident, à preuve le fait qu'elle a continué de rembourser même après l'expiration de l'accord commercial de 1972 le matériel et les services reçus en vertu de la Loi de prêt-bail. En dépit du destin funeste que les économistes occidentaux lui ont prédit chaque année depuis 1917, l'économie soviétique continue de progresser à un rythme enviable, malgré les goulets d'étranglement reconnus, les insuffisances de rendement dont elle souffre en permanence, etc. On comprend ainsi pourquoi les pressions croissantes exercées par les sénateurs Jackson et Vanik ont entraîné une baisse constante de l'émigration des Juifs russes aux États-Unis; on comprend aussi pourquoi Moscou a refusé de se plier aux conditions que le Congrès voulait lui imposer en 1974 par son projet de loi sur le commerce extérieur. L'URSS ne peut se permettre de tolérer des humiliations aussi flagrantes. Renforcée par une assurance toujours plus grande, l'image qu'elle a choisi de se donner n'exige rien de moins que l'«égalité».

On pourrait toujours défendre la thèse du refus de négocier. Mais il serait

oiseux de vouloir défendre celle du traitement préjudiciable, de l'inégalité. Une plus longue période d'échanges pragmatiques pourrait (ou non) amener un assouplissement des politiques intérieures (et d'émigration) de l'URSS, mais certainement pas le genre de pressions envisagées par le Congrès en 1974, au grand dam de ceux qui en attendaient de bons résultats.

Les espoirs de 1972 étaient trop utopiques et les attentes de 1974 manquaient de réalisme. Mais le pessimisme de 1976 constitue peut-être une réaction inutile-

ment négative à ces prises de conscience. Il reste des arguments très décisifs à la disposition des tenants des arrangements choisis selon des considérations pratiques pour favoriser les échanges techniques, commerciaux et financiers entre l'Occident et Moscou, des arrangements qui comportent certes des risques, mais aussi des perspectives de succès pour l'une et l'autre des parties. Il incombera au nouveau gouvernement américain de Jimmy Carter de les examiner objectivement, de même que les contre-arguments valables.

Désarmement

Deux ans après Vladivostok: les SALT feront-ils le saut?

par Lloyd Jensen

La conclusion des SALT-I (première phase des pourparlers sur la limitation des armes stratégiques) en mai 1972 a été accueillie avec beaucoup d'optimisme, et les porte-parole du gouvernement américain laissent alors entendre que des économies se situant entre 5 et 15 milliards de dollars seraient réalisées au chapitre de la défense stratégique au cours des cinq années suivantes. Malgré ces évaluations optimistes, les crédits consacrés aux armements stratégiques, tant aux États-Unis qu'en Union soviétique, ont sensiblement dépassé les niveaux établis avant l'ouverture des SALT, et les stocks d'armes nucléaires ont plus que doublé. En outre, les projets de poursuite des pourparlers sur une base élargie ont buté sur la difficulté toujours présente de parvenir à une entente sur l'Accord de Vladivostok de 1974.

Résultats des SALT

Les résultats obtenus depuis que les SALT ont débuté, il y a sept ans, donnent ample

Professeur adjoint de science politique à l'université Temple, M. Jensen est l'auteur d'un ouvrage récent, Return from the Nuclear Brink, ainsi que d'un certain nombre d'articles consacrés au désarmement et à la politique étrangère. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

matière à pessimisme. En effet, les ententes qui sont intervenues jusqu'ici dans le cadre de ces négociations ou en d'autres circonstances ont eu peu d'effets, à supposer qu'elles en aient eu, sur la réduction des armements. Ainsi, les accords SALT-I ne contiennent aucune disposition visant à abaisser le nombre de systèmes d'armes existants. Il est vrai que le Traité sur les missiles antibalistiques (ABM) a freiné ce qui s'annonçait comme une course ruineuse. Il est toutefois fort douteux qu'on s'y serait livré étant donné le scepticisme croissant à l'égard de l'efficacité des missiles antibalistiques. On pensait généralement dans les milieux scientifiques américains qu'il était possible de contrer le système ABM au moyen de dispositifs tels les MIRV (fusées à têtes multiples indépendamment téléguidées), les missiles de diversion et les aides à la pénétration des défenses ennemies.

L'Accord intérimaire sur la limitation des armes offensives stratégiques, signé en même temps que le Traité sur les missiles antibalistiques en mai 1972, a gelé le potentiel en missiles stratégiques aux niveaux existant au 1^{er} juillet 1972. L'accord fixait le nombre maximal des rampes de lancement, mais il n'interdisait pas de perfectionner considérablement les engins existants. La plus importante disposition de l'accord prévoyait que chaque missile

pouvait être mirvé, ce qui permettait d'augmenter de beaucoup le nombre d'ogives portées par le ICBM (missiles balistiques intercontinentaux) et les SLBM (missiles balistiques lancés par sous-marin). Pouvant désormais doter leurs engins de trois ogives indépendantes à plus de douze, les deux parties étaient en mesure d'accroître de façon appréciable leur potentiel en ogives stratégiques avant l'expiration de l'Accord intérimaire en octobre 1977.

La tendance à négocier des ententes permettant aux deux États de produire toutes les armes prévues semble avoir prévalu lors de la signature de l'Accord de Vladivostok en 1974. Même s'il s'avère un peu plus difficile de mesurer les incidences des chiffres fixés à Vladivostok en raison de l'incertitude quant à la possibilité d'inclure dans la force de frappe autorisée des systèmes d'armes tels le missile de croisière et le bombardier soviétique *Backfire*, il est clair qu'on a laissé beaucoup de marge pour le développement des arsenaux stratégiques. Malgré cet accord, les États-Unis peuvent toujours mirver 402 missiles compris dans la force dont ils disposaient en novembre 1974 tout en demeurant en deçà du plafond de 1 320 MIRV; quant à l'Union soviétique, elle peut augmenter encore davantage sa production de MIRV, son programme en ce domaine ayant beaucoup de retard sur celui des États-Unis. Si jamais on n'incluait pas le missile de croisière ou le bombardier soviétique *Backfire* dans les limites établies à Vladivostok, ce qui semble fort probable à moins que le plafond de 2 400 vecteurs stratégiques ne soit haussé, la puissance des arsenaux stratégiques aux mains des deux camps pourrait devenir encore plus terrifiante.

Non seulement l'Accord de Vladivostok ne contribuait guère à réduire le nombre de vecteurs stratégiques, permettant même dans plusieurs cas des augmentations, mais encore il ne visait nullement à stopper la course sur le plan quantitatif. La perspective d'imposer des limites quantitatives au rendement des systèmes d'armes revêt donc beaucoup plus d'importance. C'est cette préoccupation qui ressort des déclarations faites par le secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, devant le Comité de la Chambre chargé des forces armées, afin d'appuyer les demandes de crédits pour l'année financière 1977. M. Rumsfeld a en effet soutenu que le système *Minuteman* devenait par trop vulnérable et devrait peut-être être remplacé. Malgré les SALT-I et l'éventualité d'une entente sur l'Accord de Vladivostok,

Rumsfeld n'a pas écarté la possibilité de remplacer le système *Minuteman* par un nouveau dispositif capable de plus que tripler la charge utile des engins. La réalisation de cette nouvelle arme ainsi que du *Trident* et du bombardier B-1 déjà projetés entraînerait des déboursés de l'ordre de 65 milliards de dollars échelonnés sur dix ans.

Le prix à payer dans les négociations

Lorsqu'on détermine ce que valent des ententes partielles comme celles intervenues aux pourparlers SALT, il importe d'évaluer à quel prix on y est parvenu. Ainsi, il faut considérer les concessions qui ont été nécessaires pour apaiser les secteurs intéressés de l'opinion, ce qu'il en a coûté pour les «pièces de marchandage» qu'on n'a pas monnayées, enfin les doutes et soupçons qu'ont suscités les inquiétudes au sujet des failles dans les traités.

Parce qu'il est parfois plus difficile d'amener à composer les divers milieux aux États-Unis et en Union soviétique que les deux gouvernements eux-mêmes, certaines ententes ont eu pour effet d'accélérer la course aux armements tout en ne donnant lieu qu'à des compensations minimes. Il en a été ainsi du Traité de 1963 interdisant certains essais d'armes nucléaires et du Traité relatif à la limitation des essais souterrains d'armes nucléaires signé en 1974 entre les deux Grands. Dans chaque cas, les militaires ont obtenu ce qu'ils réclamaient, à savoir un programme d'essais nucléaires accéléré qui respecte les dispositions des deux traités.

De toute évidence, il y a eu des accommodements de ce genre à divers stades des entretiens SALT. D'après Tad Szulc, ex-reporter au *New York Times*, les chefs d'état-major hésitaient même à cautionner le principe des négociations à moins que le gouvernement Nixon ne se prononce en faveur du déploiement des MIRV. Dans sa chronique détaillée des pourparlers SALT-I, intitulée *Cold Dawn*, John Newhouse a par ailleurs révélé que l'accélération du programme *Trident* a été la compensation accordée par Kissinger aux chefs d'état-major pour qu'ils acceptent le léger avantage concédé alors aux Soviétiques sur le plan du potentiel en missiles. Il est raisonnable de penser que des tractations similaires ont dû avoir lieu en Union soviétique, étant donné son vaste effort d'armement depuis 1972.

Il convient également de ne pas négliger le coût politique qu'il faudra payer pour rallier le Congrès aux ententes futures. C'est ainsi que devant l'inquiétude exprimée par le sénateur Henry Jackson

et d'autres, le gouvernement américain a souscrit à ce qu'on appelle l'amendement Jackson, lequel demande l'égalité des niveaux d'armes dans toute entente future. En apparence, de telles exigences ne modifient guère les règles du jeu; en réalité, elles rendent difficiles les négociations sur la limitation des armes stratégiques, étant donné le consensus fragile sur la notion d'«équivalence essentielle».

Il semble que les accords SALT ont réellement favorisé certains fournisseurs d'armes. Sans doute ont-ils particulièrement profité aux milieux militaires du fait qu'ils ont donné une impression d'inégalité et ainsi apporté de l'eau au moulin des tenants de l'augmentation des dépenses. Comme le grand public n'est pas en mesure de juger des avantages qu'un État peut retirer sur plusieurs autres plans pour compenser ces disparités, il est plutôt réceptif au plaidoyer en faveur de l'accroissement des armements dans les secteurs non visés par traité.

Certains groupes ont aussi parfois intérêt à ce que soient conclus des accords limitant l'utilisation des armes préconisées par leurs concurrents, de façon à accroître les possibilités de financement de leurs propres projets. De tels procédés favorisent l'achat de systèmes d'armes plus coûteux nécessitant de gros débours au chapitre de la recherche et de la mise au point. Comme les fabricants de Détroit l'ont découvert, il peut s'avérer très rentable de changer les modèles fréquemment.

S'ils ne sont pas encore convaincus par tous ces arguments, les militaires réticents n'auront qu'à considérer un autre avantage que procurent ces négociations: elles peuvent — et elles ont déjà servi à cette fin — justifier la constitution de «pièces de marchandage», ce qui signifie habituellement la production de nouveaux systèmes d'armes. Cette pratique a toutefois pour seul effet de pousser l'autre camp à renchérir, si bien que la course aux armements reprend de plus belle.

Malgré la futilité d'une telle surenchère, les pourparlers SALT ont toujours consisté pour les deux parties à rechercher l'atout maître. C'est ainsi qu'à la fin du règne de Johnson, le missile antibalistique est devenu la première de nombreuses pièces de marchandage, car on a alors proposé de faire valoir le système *Sentinel* dans les prochains pourparlers SALT. Tous les autres arguments déjà avancés à l'appui de ce dispositif (protection contre une attaque nucléaire éventuelle de la Chine, mécanisme de destruction d'un missile lancé accidentellement, moyen de riposter à une première attaque) avaient été

trouvés peu convaincants. Le gouvernement Nixon évoquait également l'argument de la pièce de marchandage lorsqu'il tentait de faire accepter le système ABM *Safeguard*. Gerard Smith, négociateur américain aux pourparlers SALT, alla jusqu'à envoyer aux membres du Sénat en août 1970 un télégramme urgent les mettant en garde contre l'effet négatif qu'aurait sur l'issue des pourparlers l'adoption d'une résolution visant à limiter le système *Safeguard* à seulement deux emplacements. La résolution, qui aurait probablement été adoptée sans cette intervention, fut rejetée à une majorité de cinq voix.

Comme si la menace d'une course aux systèmes de défense antimissile ne suffisait pas à amener l'Union soviétique à consentir à l'interdiction des ABM, le gouvernement Nixon tenta aussi de justifier la création du système MIRV en faisant valoir que ce serait là un moyen de contrebalancer le système ABM soviétique. Sa seule présence devait rappeler aux Soviétiques qu'ils ne pourraient jamais se défendre efficacement contre les représailles américaines. Fait intéressant à souligner toutefois, la conclusion de l'entente relative aux ABM ne fut suivie d'aucune discussion visant à mettre fin à l'expansion des MIRV et, comme nous l'avons déjà dit, le mirvage se poursuit à un rythme accéléré.

La genèse du missile de croisière nous fournit peut-être la meilleure illustration de la façon dont une pièce de marchandage militaire peut entraîner la mise au point d'armes inutiles et, partant, l'effritement des chances de régler les armements. Comme le souligne John W. Finney dans un article publié le 21 janvier 1976 dans le *New York Times*, c'est le secrétaire d'État Henry Kissinger qui a recommandé que le Pentagone mette au point un missile de croisière à longue portée pour en faire une pièce de marchandage lors des pourparlers SALT-II. Selon ce journaliste, le secrétaire d'État se plaint maintenant en privé qu'il «ne se rendait pas compte que le Pentagone s'éprendrait des missiles de croisière». Le secrétaire d'État a exprimé des regrets semblables à l'égard du système MIRV qui avait été présenté comme étant une pièce de marchandage mais qui se révéla par la suite un sérieux obstacle à la conclusion d'un accord en raison des problèmes d'inspection qu'il posait. Kissinger aurait déjà exprimé en privé qu'il voudrait avoir réfléchi à toutes les conséquences de la mise en place du système MIRV entre 1968 et 1970. En effet, le meilleur moment pour stopper une course aux systèmes d'armes se situe avant qu'on ne les mette en chantier — c'est-à-dire avant que les

groupes d'intérêt ne s'en mêlent et que le déploiement ne complique les inspections.

En dépit des problèmes sans cesse soulevés par les pièces de marchandage, qu'on n'a vraiment jamais monnayées, on a préconisé ces dernières années l'adoption d'un nombre important de systèmes d'armes en faisant valoir qu'ils seraient des atouts maîtres lors des négociations avec les Soviétiques. Des arguments semblables ont été avancés par des représentants du Pentagone et du gouvernement au moment de proposer le *Trident*, le bombardier B-1, le système de défense NCA (Autorité nationale de commandement), la mise en place d'un poste de commandement volant avancé, la défense des emplacements, le véhicule de rentrée manœuvrable et la production de missiles plus puissants et plus précis. Le 19 août 1975, le président Ford a également essayé de faire pression sur les Soviétiques en laissant entendre que les crédits consacrés aux armements stratégiques devraient être augmentés de 2,8 milliards de dollars dans l'éventualité d'un échec des entretiens SALT.

Au dire de certains spécialistes, l'URSS a créé le SS-9 dans le même but: avoir un atout dans son jeu. La rapidité avec laquelle a été mis au point le SS-16 à l'aide de la série des SS-20 témoigne également du désir de ce pays d'accroître son pouvoir de négociation au cours des pourparlers SALT-II. C'est le même motif qui est à l'origine, d'une part, de la série d'essais qu'on a fait subir aux ICBM à la fin de mai 1972, au moment même de la signature des accords SALT-I et, d'autre part, des autres essais effectués le 20 février 1974 à la veille de la reprise des pourparlers SALT après une longue interruption.

La création d'armes à des fins purement stratégiques tend à augmenter les craintes des antagonistes, de sorte que chacun d'eux réagit habituellement en pratiquant la surenchère. Le fait que les deux superpuissances mettent l'accent sur les pièces de marchandage rend plus ardue la tâche des modérés des pays tiers, qui prônent une limitation réaliste des armements. L'argument des pièces de marchandage n'est qu'un moyen entre les mains des faucons pour exiger l'accroissement du budget militaire et saboter tout effort de réduction des armements.

Des sommes énormes sont englouties dans ces démonstrations de force, mais les négociations n'auront pas été inutiles si des accords partiels comme ceux conclus lors des SALT ont favorisé la réduction des armements. Malheureusement, il ne semble pas que cela ait été le cas, car ces

accords ont jusqu'ici eu tendance à accroître la méfiance de part et d'autre et ont bel et bien freiné le mouvement vers la conclusion d'accords plus vastes.

Les soupçons sur les violations aux accords sur le contrôle des armes hantent sans doute un monde très sensible aux menaces et fortement armé. Certes, un État peut se voir forcé par l'opinion publique de riposter par suite d'une violation réelle ou alléguée, même si cela va à l'encontre de ses intérêts. Par ailleurs, on est plus porté à réagir devant un accroissement sensible des armes contrôlées par traité que devant des efforts d'armement non réglementés de la sorte. Un tel climat de méfiance risque de nuire davantage à la cause du désarmement et contribue même à accélérer la course aux armements. Déjà, à la suite de prétendues violations des accords SALT-I, un certain nombre d'accusations ont été portées contre l'Union soviétique. Au nombre de celles-ci, on trouve les trois suivantes: l'Union soviétique aurait procédé à des essais sur un type de radar susceptible d'être utilisé dans un système ABM; elle aurait remplacé les ICBM par des missiles de plus grandes dimensions que ceux sur lesquels on s'était entendu; enfin, elle aurait eu recours à diverses techniques de diversion et de camouflage pour faire obstruction aux mesures de vérification technique des États-Unis. Quant à l'Union soviétique, elle a accusé les États-Unis de chercher à camoufler la présence de certains de ses missiles. De telles ambiguïtés, ajoutées à celles provoquées par les interprétations divergentes fournies par les deux pays au moment de la signature des accords, poseront sans doute d'autres difficultés à l'avenir. En effet, les chances de conclure des accords plus significatifs sont compromises, car il règne déjà une très grande méfiance.

Même si l'on a consacré jusque dans son titre la nature temporaire de l'Accord intérimaire sur la limitation des armements stratégiques, les efforts en vue de négocier un traité plus permanent ont tous échoué, cependant que la course aux armements se poursuit. Bien que la signature de l'Accord de Vladivostok remonte à novembre 1974, les États-Unis et l'Union soviétique ne semblent pas sur le point de négocier un traité définitif. La date d'expiration du traité envisagé étant prévue pour 1985, même la conclusion de l'accord ne servirait qu'à retarder les négociations engagées en vue d'une réduction plus considérable des armements.

Le secrétaire d'État Henry Kissinger a déjà prétendu qu'il serait plus facile d'en

arriver à une entente sur la réduction des armements stratégiques si l'on fixait d'abord un plafond à la course aux armements. On doit toutefois se rappeler que l'établissement d'un tel plafond provisoire en 1972 n'est nullement attribuable à l'Accord de Vladivostok. On a plutôt fixé un nouveau plafond plus élevé. Il ressort clairement que les intenses négociations de ces dernières années n'ont servi qu'à codifier la course aux armements stratégiques.

Perspectives d'avenir

Si les deux pays entendent vraiment réduire leur potentiel stratégique, ils devront apporter plusieurs correctifs à leur position respective. Chose peut-être la plus importante, il faudra repenser la notion d'«équivalence essentielle». Même si en théorie l'application de ce concept permet de se faire une vision globale de l'équilibre des forces tout en tenant compte de facteurs plus difficilement mesurables tels la proximité géographique, l'aide pouvant être fournie par d'autres États et la diversité des menaces, etc., cette notion sous-tend dans les faits plus qu'une simple parité de chaque système d'armes. Il est particulièrement difficile de convaincre du contraire le grand public et les adversaires de la politique de dissuasion nucléaire quand on se contente de comparer les chiffres des forces en présence. Ne sont pas compris en effet dans les calculs de l'équilibre stratégique les quelque 7 000 ogives nucléaires tactiques entreposées par les États-Unis en Europe seulement, le potentiel nucléaire supplémentaire qu'apportent la France et la Grande-Bretagne à l'alliance occidentale, le fait que l'Union soviétique doit se prémunir davantage contre la menace d'une attaque chinoise que les États-Unis, et enfin le fait que ces derniers, qui possèdent des bases militaires à l'étranger et ont facilement accès à la mer, peuvent maintenir un plus grand nombre de SLBM en position de lancement que leurs concurrents soviétiques.

Il est peu probable qu'on parvienne jamais à s'entendre sur un mode unique de calcul de l'équivalence essentielle. Les suggestions voulant qu'on mesure à cette fin la puissance utile ne sont pas valables, car les États-Unis ont délibérément choisi de porter leurs efforts sur les ogives nucléaires de petites dimensions, qu'ils jugent plus efficaces. Il serait par ailleurs très surprenant que les États-Unis acceptent que l'équivalence soit mesurée en fonction du nombre d'ogives nucléaires dont dispose chaque camp. Le fait que la précision et la vulnérabilité des missiles varient est un autre facteur qui contribue

à la complexité des calculs. L'autorisation accordée à chacune des parties de déterminer la puissance exacte de sa force stratégique à l'intérieur de certaines limites constitue un progrès important. Mais pour réduire de façon appréciable les armements stratégiques, il faudra probablement préciser quel est au juste le potentiel nécessaire pour avoir une force de dissuasion suffisante. Il faudra aussi que chaque puissance souscrive au principe de la dissuasion minimale après s'être ménagée un potentiel de contre-attaque suffisant pour se sentir en sécurité. C'est seulement de cette façon qu'on parviendra à freiner la surenchère actuelle.

Tout effort tenté dans le cadre des entretiens SALT devrait viser d'abord à stabiliser les systèmes de dissuasion nucléaire. Ainsi, il semble que pour compenser la vulnérabilité croissante des ICBM, il faudrait diminuer l'importance du rôle qu'ils jouent comme moyen de dissuasion et faire en sorte que les SLBM demeurent invulnérables. Un accord visant à limiter la guerre anti-sous-marins, soit en limitant la quantité des armes soit en interdisant certaines zones aux SLBM, aiderait particulièrement à stabiliser les forces de dissuasion.

Le succès des efforts de désarmement stratégique sera d'abord et avant tout fonction de la sagesse avec laquelle seront prises les décisions en matière de mise au point de nouveaux systèmes d'armes. L'histoire des pourparlers SALT montre combien il est futile d'utiliser ces armes comme des pièces de marchandage: en effet, une fois qu'elles sont produites, elles n'ont pas été facilement abandonnées (à preuve MIRV). Les efforts déployés par le Congrès pour déterminer l'incidence, sur le contrôle des armements, des prévisions de dépenses en matière de défense représentent un tournant décisif pour ceux que préoccupe la question du désarmement stratégique.

Notre examen de l'avenir des SALT fait ressortir un fait particulièrement notable: les États-Unis font preuve d'une grande prudence en matière de limitation des armements stratégiques tout en prenant des risques quand il s'agit de leur force de dissuasion nucléaire. Si le système de la dissuasion s'avère pratique, il peut sûrement fonctionner sans comporter un potentiel de destruction si élevé. Les pourparlers SALT n'auront de valeur que le jour où ils permettront de réduire les armements au lieu de masquer tant bien que mal la menace que fait peser un monde surarmé.

Le pouvoir, la paix, le public et les générations futures

par Thomas Land

L'apparition d'une nouvelle génération de systèmes d'armes autodirectrices a pris de court les négociateurs militaires œuvrant au sein de la Conférence européenne pour la réduction mutuelle et équilibrée des forces armées de part et d'autre du Rideau de fer, bloquée dans une impasse. La Conférence se poursuit depuis deux ans déjà dans l'ancienne capitale de l'Europe centrale, Vienne, et a pour but de troquer des chars contre les bombardiers déployés dans la région. Aujourd'hui, la mise au point d'aéronefs téléguidés et de rayons laser très puissants signifie qu'une attaque-surprise des forces numériquement supérieures du Pacte de Varsovie pourrait très bien être repoussée par une poignée de techniciens. Cela permettrait au Haut-Commandement de l'OTAN de prendre les décisions politiques qui sanctionneraient ses engagements militaires, c'est-à-dire d'utiliser l'arsenal nucléaire déjà sur place et ainsi dévaster complètement le continent.

Si aucun gouvernement occidental n'envisage sérieusement la possibilité d'une attaque de l'Union soviétique et de ses alliés européens dans un avenir rapproché, le Kremlin ne se sent pas non plus menacé par une Europe de l'Ouest politiquement divisée et moralement affaiblie. Les importants contingents de blindés et de chasseurs bombardiers, renforcés de part et d'autre par des armes nucléaires, ne constituent pas une menace militaire réelle pour l'adversaire, mais plutôt une démonstration de possibilités techniques susceptibles de s'accroître à un rythme accéléré à mesure que progresse la technologie. Le besoin que semblent ressentir les États de conserver une puissance militaire élevée reflète donc, dans le monde d'aujourd'hui, une insécurité interne plutôt qu'externe.

Pourparlers et escalade

Les pourparlers de Vienne, entrepris après trente ans de fébriles préparatifs de guerre et jusqu'ici complètement infructueux, ne

servent donc qu'à permettre aux dirigeants des pays participants de s'assurer mutuellement qu'ils ne sont pas encore prêts au suicide collectif et de convaincre leur peuple respectif que ce sont les pays du «mauvais» côté du Rideau de fer qu'il faut blâmer pour les tensions causées par l'actuelle paix armée.

Mais il importe de bien comprendre que la Conférence, dont le but déclaré était de réduire les tensions et les armements, a été tenue de mauvaise foi. Les deux parties savaient depuis des années que les armements actuellement de première ligne deviendraient vite désuets et seraient retirés, même sans l'intervention d'un accord. De là la promesse faite par Leonid Brejnev, lors d'une récente Conférence du Parti communiste à Moscou, de prendre de nouvelles initiatives aux négociations de Vienne. En clair, cela signifie que l'Union soviétique sera bientôt en mesure de réarmer la frontière occidentale.

Les nouvelles armes ont maintenant fait tomber en désuétude les préceptes traditionnels de stratégie militaire, et démodé des instruments de massacre aussi fiables et conventionnels que les chars d'assaut (dans lesquels les deux parties ont investi un pourcentage énorme de leurs deniers publics). Au cours des seize jours de la guerre du Moyen-Orient, en 1973, les armes russes autoguidées montées sur roues ont détruit plus de chars d'assaut israéliens que n'en compte le parc complet de blindés américains en Allemagne de l'Ouest. En outre, une nouvelle génération de vecteurs armés de bombes autodirectrices et commandés à distance sur écrans de télévision par des techniciens, a déjà fait

M. Land est le correspondant à Londres du Financial Post of Canada. A titre de journaliste politique, il collabore également au Times, à l'Observer et au Financial Times de Londres. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

ses preuves, tant au Moyen-Orient qu'en Asie du Sud-Est.

Même si ce nouvel arsenal n'est jamais déployé lors d'une nouvelle guerre en Europe, il va sans aucun doute réduire à néant les prévisions divulguées publiquement par les généraux occidentaux pour effrayer leurs contribuables et les amener à tolérer des dépenses militaires toujours plus élevées. Ces prévisions reflètent probablement avec précision les plans d'urgence des généraux soviétiques, mais elles ont tendance à déformer les fantasmes de violence de tueurs professionnels en les transposant dans le domaine des probabilités universelles.

Ainsi, lors d'une discussion sur la puissance militaire des pays du Pacte de Varsovie, le général Sir Walter Walker, ancien commandant en chef des Forces alliées de l'Europe du Nord, assurait récemment les lecteurs du *Times* de Londres «que telle une machine implacable pulvérisant tout sur son passage, l'armée ennemie avancera inexorablement, en dépit des pertes, à un rythme de 70 milles par jour. Son attaque prendrait plusieurs formes: troupes aéroportées, hélicoptères armés, couverture aérienne, attaques amphibies sur les flancs et armes chimiques. Pour ces nations, l'utilisation tactique d'armes chimiques constitue un aspect normal de la guerre conventionnelle et, dans ce domaine, elles sont mieux équipées et mieux préparées psychologiquement que tout autre pays au monde». Le général poursuit en prédisant que la vitesse et la puissance dévastatrice de la charge soviétique seront telles que l'OTAN n'aura pas le loisir de recourir à ses armes nucléaires parce que les emplacements des missiles auront déjà été investis avant qu'aucune décision politique ait pu être prise. Vous me direz que l'Europe aurait intérêt à se libérer de sa paranoïa; soit, mais le plus grave c'est que dans l'éventualité d'un conflit elle doive s'en remettre aux missiles intercontinentaux américains.

Cependant, le général Walker aura tort si l'on sursoit encore un peu à la catastrophe. En effet, des études effectuées par les autorités militaires de l'Alliance occidentale donnent à entendre que l'apparition de cette génération d'armes autodirectrices les forcera à s'écarter radicalement de la planification stratégique traditionnelle. La haute précision des nouveaux missiles a mis le char d'assaut et l'avion à la merci de petites équipes mobiles de techniciens et fait pencher la balance militaire de l'Europe du côté de la défense.

Il serait réconfortant de pouvoir conclure de tout ceci que l'avancement de la technologie militaire a résolu le dilemme de la coexistence de l'humanité avec la bombe et que, plus de 30 ans après la fin de la guerre, nous pourrions enfin vivre en paix. Les entretiens de Vienne sur la réduction des forces en Europe produiront probablement des résultats spectaculaires au cours des deux prochaines années, alors que les armes désuètes seront effectivement retirées. Mais si l'on en juge par l'expérience passée, il est également possible que les nouvelles armes destinées à les remplacer soient bientôt elles-mêmes supplantées par d'autres innovations militaires, sans que personne, à l'exception des stratèges des deux camps, ne s'apprête délibérément à une destruction collective.

A elle seule, l'Europe compte environ 7 000 armes nucléaires tactiques américaines et 3 500 soviétiques cumulant un pouvoir destructif 50 000 fois supérieur à celui de la bombe atomique larguée sur Hiroshima. Pour plus de «sécurité», le continent est également la cible de milliers de missiles nucléaires stratégiques. Les États-Unis et l'Union soviétique disposent respectivement d'environ 8 000 et 2 500 de ces engins. De plus, un accord de principe sur la «limitation» des armes stratégiques conclu récemment à Vladivostok autorise chacune des superpuissances à déployer 1 320 missiles intercontinentaux à têtes multiples, autrement dit à se doter d'un potentiel militaire beaucoup plus grand encore.

La rivalité des deux Grands n'a absolument rien à voir avec la quête de la suprématie militaire mondiale. D'une part, parce qu'ils possèdent tous les deux une arme sous-marine invulnérable capable de lancer une attaque de représailles en cas d'agression nucléaire dévastatrice et d'autre part, parce qu'ils détiennent déjà un arsenal plus que suffisant pour exterminer le monde entier et que, même en cette ère de technologie avancée, on ne peut tuer deux fois la même personne.

Un problème toujours incompris

Il y a près d'un quart de siècle, alors que le monde découvrait les armes nucléaires, un manifeste signé par bon nombre de philosophes et scientifiques éminents, dont Albert Einstein et Bertrand Russell, énonçait le problème en termes simples: «Nous devons apprendre à penser différemment... Le problème que nous vous présentons est simple, terrible et inéluctable. Exterminerons-nous la race humaine ou l'humanité renoncera-t-elle à la guerre? Personne ne veut envisager cette alternative

parce qu'il est très difficile d'abolir la guerre.

La suppression de la guerre exigerait de durs renoncements au plan de la souveraineté nationale. Mais le principal obstacle à la compréhension de la situation tient à ce que le terme «humanité» semble vague et abstrait. L'homme a peine à réaliser que c'est sur lui, de même que sur ses enfants et petits-enfants que pèse le danger et non seulement sur une humanité qu'il se représente mal. Il ne peut se résoudre à admettre qu'il vit personnellement, comme ses proches, sous la menace imminente d'une mort terrible... Il faut apprendre à nous interroger non pas sur les mesures à prendre pour donner la victoire militaire au camp que nous favorisons, car nous n'en sommes plus là, mais plutôt sur les moyens de prévenir un affrontement militaire dont l'issue sera inévitablement désastreuse pour toutes les parties.

Le débat est tellement vaste et l'esprit militariste si fortement ancré qu'on a oublié de se poser cette question. Depuis l'administration Johnson aux États-Unis, pas un seul fonctionnaire de Washington n'a été chargé d'étudier la possibilité d'un désarmement général et complet. Le président Gerald Ford a déclaré récemment: «Si nous signons un accord intéressant (avec les Soviétiques), nous aurons enrayé la prolifération des armes stratégiques pour les sept à dix prochaines années». Il a ainsi condamné implicitement une autre génération à vivre dans la crainte d'une catastrophe universelle provoquée par l'homme, ce qui, à notre époque, équivaut à un désastre, même si l'on évite ainsi une guerre nucléaire.

Car ces préparatifs de guerre, toujours plus intenses, mobilisent une main-d'œuvre spécialisée et des ressources matérielles peu abondantes qui font désespérément défaut à d'autres secteurs. Une étude digne de foi a révélé récemment que les dépenses mondiales en matière de recherche et de développement militaires s'élevaient à 25 milliards de dollars par année, c'est-à-dire environ quatre fois le montant consacré à la recherche médicale. Plus de 400 000 hommes de science et ingénieurs, environ la moitié de la main-d'œuvre technique mondiale, s'occupent actuellement à améliorer les armes existantes et à en créer de nouvelles. Les débours mondiaux au chapitre des armements se chiffrent à 210 milliards de dollars par année, soit environ l'équivalent du total des revenus de la moitié la plus pauvre de l'humanité. Le taux d'augmentation des dépenses militaires est fonction de la technicité croissante des armes, ce qui explique que les

«investissements» mondiaux en armements aient doublé depuis 1950.

Ces chiffres sont probablement inférieurs au coût réel du matériel de guerre, si l'on tient compte de la mise de fonds nécessaire à l'établissement d'usines d'armement moderne. A la fin de la Seconde Guerre mondiale, il n'existait que cinq grands producteurs d'armes: les États-Unis, l'Union soviétique, la Grande-Bretagne, la Suède et le Canada. De nombreux pays en développement se sont récemment joints à eux, mais au détriment de leurs économies nationales. Le dernier à atteindre une quasi autarcie au chapitre de la production d'armes est l'Inde. Ce pays s'est d'ailleurs également doté de l'arme atomique par le biais d'un programme «pacifique» d'énergie nucléaire mené avec l'aide du Canada et il a levé la troisième plus importante armée au monde, avec plus d'un million d'hommes sous les drapeaux.

Des représentants des gouvernements qui gaspillent une part colossale de deniers publics et mettent en danger votre vie et la mienne ont participé à des conférences mondiales sur des problèmes universels tels que la pollution de l'environnement, la pénurie de nourriture, le chômage généralisé et le caractère sordide de la vie dans les mégalo-poles. D'un commun accord, on évite, lors de ces rencontres en vue de trouver une solution globale à des problèmes spécifiques, d'étudier sérieusement le parasitisme de l'appareil militaire et à la fin, on conclut par des résolutions demandant une concentration des efforts, émaillées d'expressions de regrets devant la rareté des fonds disponibles à cette fin. Ces conférences obtiennent certains résultats secondaires, par exemple l'augmentation récente des quantités de fertilisants fournies aux pays en développement à la suite de la Conférence de Rome sur l'alimentation, en dépit de la hausse des prix du pétrole. Mais c'est bien peu en regard de l'étendue des problèmes à résoudre ou de la capacité réelle de production de l'humanité.

Cet été, il est ressorti de la Conférence mondiale sur l'emploi tenue à Genève qu'il n'y avait jamais eu autant d'indigents que maintenant, après la rapide croissance économique universelle que nous avons connue. Au début des années 70, environ 700 millions de personnes vivaient dans un dénuement presque total et 500 millions souffraient de faim chronique. Environ 300 millions étaient sans emploi ou travaillaient à des salaires de famine. Au cours des 25 prochaines années, 800 millions de personnes, c'est-à-dire l'équivalent de la population actuelle de la Chine, viendront

s'ajouter à la masse ouvrière mondiale, sans espoir, dans les conditions actuelles, de trouver un emploi convenable. Il vaudrait mieux modifier cet état de choses, si nous ne voulons pas être forcés de nous défendre, à l'aide de nos chars d'assaut désuets, contre la colère de ces civils sans emplois — nos propres enfants.

Notre atterroissement sur la question «simple, terrible et inéluctable» du manifeste Einstein-Russell de 1954 nous impose un fardeau énorme et toujours croissant. L'humanité ne s'est pas suicidée, mais elle n'a pas non plus renoncé à la guerre. Au lieu de cela, elle a canalisé son agressivité dans des conflits militaires locaux et des préparatifs de guerre universels, mésusant ainsi une énergie constructive et des ressources matérielles nécessaires à une gestion sensée de l'environnement. Chaque fois que l'on reporte cette question, on augmente les chances d'un suicide thermonucléaire, que ce soit à la suite d'une erreur technique ou politique. Mais d'un autre côté, en retardant le plus possible l'holocauste, on accroît la possibilité que l'homme puisse apprendre à vivre avec sa nouvelle puissance nucléaire sans céder à la tentation d'en faire la démonstration. Et l'homme est adaptable.

Responsabilité collective

Voilà pourquoi les décisions collectives de notre génération sont cruciales et pourquoi notre époque est probablement la plus enivrante et la plus riche en possibilités de création depuis l'apparition de l'homme. Les choix appartiennent non seulement aux diplomates, journalistes et politiciens, mais aussi aux citoyens en général. Car — et c'est le grand paradoxe de notre génération — même les décisions gouvernementales manifestement contraires à nos intérêts traduisent fidèlement notre volonté collective. Dans tous les gouvernements, y compris les dictatures les plus dures, les options des dirigeants politiques sont fonction de l'appui ou du moins de la tolérance du peuple. En effet, ces gouvernements ne pourraient se maintenir au pouvoir sans la coopération des masses silencieuses uniquement préoccupées du bien-être à court terme de leurs familles et peu désireuses d'envisager les conséquences probables à long terme d'une telle attitude. Tout en se tenant mutuellement responsables d'une catastrophe commune, les politiciens et leurs électeurs sont secrètement fiers de leurs instruments nationaux de «dissuasion».

Cette recherche antagonique de paix et de pouvoir, constamment renforcée par des menaces externes en puissance, cons-

titue peut-être le principal obstacle universel à la survie de l'humanité. Elle est au cœur de toutes les affaires politiques, des négociations d'avions ou de chars d'assaut qui se tiennent à Vienne aux pieuses conférences mondiales traitant des maux de notre planète bafouée. Le pouvoir tel qu'on le conçoit généralement dans le monde moderne équivaut à la liberté d'utiliser nos terribles armes et partant, de renoncer à la vie. La paix, elle, signifie la liberté de planifier pour les générations futures et partant, de cesser de jouer avec la mort. C'est renoncer à la paix et au pouvoir à la fois de parler de détente tout en échafaudant des plans de surdestruction. Et pourtant, il est possible d'obtenir les deux, car la paix offre le pouvoir — mais un pouvoir différent, celui de l'homme créateur.

Puisque les États-Unis possèdent déjà une puissance dévastatrice suffisante pour anéantir tous leurs amis et ennemis, y compris leur propres citoyens, rien n'empêche, en théorie, le président américain d'annoncer à son peuple que le pays s'attachera désormais à surpasser l'Union soviétique au chapitre du développement mondial, plutôt qu'à la course aux armements nucléaires inutiles, jusqu'au jour où le communisme passerait de la coexistence à la coopération. Mais rendons justice à M. Ford, aucun président ne pourrait espérer être réélu avec un tel programme, en dépit de sa logique militaire, technologique et économique. Les hommes politiques ont tenté, à des centaines de conférences de paix, d'élaborer des compromis visant une limitation volontaire de la liberté souveraine des États d'utiliser leurs armes. Si ces tentatives ont échoué c'est probablement parce que les hommes politiques tiennent autant à garder leur emploi, tout comme les commis des manufactures d'armement.

Une exception demeure: le Traité d'interdiction partielle des essais, signé en 1963 alors que la volonté avouée des hommes politiques a coïncidé de part et d'autre du Rideau de fer avec la colère du public qui exigeait la cessation des essais nucléaires dans l'atmosphère. Dans ce cas, la contamination de l'environnement constituait une menace certes sérieuse, mais mineure comparée à la constante possibilité d'une destruction totale. C'est tout simplement que la publicité faite au sort d'un groupe de pêcheurs japonais atteints du mal des rayons par suite des retombées d'un précédent essai nucléaire américain et de l'explosion d'un dispositif soviétique géant libérant une puissance équivalente à 58 millions de tonnes de T.N.T. avait frappé l'opinion publique. Le Traité n'a

pas modifié sensiblement la course aux armements nucléaires, mais il a démontré que les masses pouvaient influencer les décisions collectives des États. C'est là notre seul espoir.

L'ère de la technologie a conféré à trois groupes spécifiques le pouvoir d'influencer le cours des événements, mais un seul d'entre eux en est déjà conscient. Il s'agit du groupe des «caciques» militaires, qui vivent de l'insécurité universelle, participent à la course aux armements et s'emparent, dans plusieurs pays, du pouvoir des gouvernements, même officiels. Jamais dans le passé ils n'ont possédé pareil potentiel de destruction ou gaspillé autant de fonds publics. Mais leurs jours sont comptés, car ils ne peuvent que se détruire — et nous aussi du même coup — ou devenir superflus.

Le second groupe se compose d'hommes de science et de techniciens qui se voyaient jusqu'ici comme les instruments du progrès humain et que l'on a trans-

formés en bourreaux. Si l'homme pouvait apprendre à assumer individuellement les conséquences à long terme de ses actes, ce groupe pourrait, à lui seul, désamorcer la machine infernale. Le troisième groupe est celui des médias d'information qui s'est récemment surpris lui-même en renversant l'administration Nixon à Washington. D'ailleurs, le triomphe personnel de l'écrivain Alexandre Soljenitsyne sur la volonté du Kremlin démontre que le pouvoir de la presse n'est pas limité aux démocraties occidentales.

Les gouvernements sont sensibles aux pressions politiques, et l'influence des militaires pourrait être renversée par celle des deux autres groupes privilégiés de notre siècle, à condition que le peuple affirme son droit à un avenir. Le suicide de la civilisation germe dans la croyance mythique que les individus sont impuissants à prévenir la catastrophe. En fait, eux seuls le peuvent.

Section de référence

I. LIVRES

Charbonneau, Jean-Pierre *La filière canadienne*; préf. du juge Jean-L. Dutil. Montréal: Édition de l'homme, 1975. 597 p.

Dickey, John Sloan *Canada and the American presence*. New York: New York University Press, 1975. 202 p.

Diefenbaker, John George *One Canada: memoirs of the Right Honourable John G. Diefenbaker; the years of achievement, 1957-1962*. Toronto: Macmillan of Canada, 1976. 330 p.

Pestieau, Caroline *The sector approach to trade negotiations: Canadian and U.S. interests*. Montreal: C. D. Howe Research Institute, Canadian Economic Policy Committee, 1976. 15 p.

Roche, Douglas *Justice not charity, a new global ethic for Canada*. Toronto: McClelland and Stewart, 1976. 123 p.

Shaffner, Richard *New risks in resource development: the potash case*. Montreal: C. D. Howe Research Institute, 1976. (HRI observations no. 12). 39 p.

Tremblay, Rodrigue *L'Économie québécoise: histoire, développement, politiques*. Montréal: Presses de l'Université du Québec, 1976. 493 p.

II. ARTICLES

Gellner, John, «Canada and the Third Option». Dans *Executive* 18:48-51, novembre 1976.

Guy, James John, «Canada and Latin America». Dans *World today* 32:376-386, octobre 1976.

Kavic, Lorne, «Why it's tough marketing to Southeast Asia». Dans *Canadian business* 49:58-66, novembre 1976.

Kettle, John, «Direction Canada — International relations». Dans *Executive* 18:37-46, novembre 1976.

Lentner, Howard H., «Foreign policy decision making: the case of Canada and nuclear weapons». Dans *World politics* 29:29-66, octobre 1976.

Mahant, E. E., «Canada and the European Community: the new policy». Dans *International affairs* 52:551-564, octobre 1976.

Meyer, H. E., «Canada's nationalism exacts a high price». Dans *Fortune* 94:178-183, août 1976.

Probyn, Stephen, «Candu: the new Prometheans». Dans *Canadian review* 3:17-19, juillet 1976.

Rawlyk, G. A., «Canada and the American Revolution: 200 years of realizing that rejection was really acceptance». Dans *Queen's quarterly* 83:377-387, automne 1976.

Ross, Leonard, «How 'atoms for peace' became bombs for sale». Dans *New York times magazine*, décembre 5, 1976. 39 p.

Sarna, A. J., «Safeguards against market disruption — the Canadian view». Dans *Journal of world trade law* 10:355-370, juillet/août 1976.

Stiles, John A., «Canada's Pacific outlook». Dans *Journal of Asiatic studies* 19:201-214, juillet 1976.

Thordarson, Bruce, «Posture and policy: leadership in Canada's external affairs». Dans *International journal* 31:666-691, automne 1976.

van der Feyst, John, «Exodus! the flight of Canadian capital». Dans *Canadian business* 49:13-18, décembre 1976.

Warren, J. H., «Canada and the United States (discours, 29 avril 1976)». Dans *Vital speeches* 42:588-94, 15 juillet 1976.

Weinstein, Brian, «Francophonie: a language-based movement in world politics». Dans *International organization* 30:485-507, été 1976.

Publications du ministère des Affaires extérieures

Communiqués, publiés par le Bureau de Presse du ministère des Affaires extérieures, Ottawa:

N° 122 (10 novembre 1976) Remise du premier prix littéraire Canada-Australie

N° 123 (12 novembre 1976) Visite de Sir John Rennie, commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)

N° 124 (12 novembre 1976) Visite du ministre des Affaires étrangères d'Espagne, M. Marcelino Oreja Aguirre, 22 et 23 novembre 1976

N° 125 (15 novembre 1976) Projet de la dérivation de la Garrison—dépôt à la Chambre des communes d'une note canadienne transmise au Département d'État américain

N° 126 (24 novembre 1976) Accord qui permettrait aux Forces armées des États-Unis de continuer à utiliser les services de l'aéroport de Goose Bay

N° 127 (26 novembre 1976) Nomination de M. Derek Burney au poste d'adjoint ministériel principal dans le cabinet du ministre

N° 128 (29 novembre 1976) Nomination de M. Edward L. Bobinski ambassadeur en Arabie Saoudite

N° 129 (30 novembre 1976) Visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures en Grande-Bretagne, 4 et 8 décembre 1976

N° 130 (1^{er} décembre 1976) Visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures au Brésil, au Pérou et en Colombie du 10 au 26 janvier 1977

N° 132 (10 décembre 1976) Première réunion du Comité mixte de coopération Canada/Communautés européennes

N° 133 (15 décembre 1976) Études portant sur les répercussions que pourrait avoir au Canada le projet de la société Pittston d'établir une raffinerie à Eastport (Maine)

TRAITÉS Bilatéraux

Australie

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Australie concernant l'utilisation de la base australienne de Woomera pour le lancement d'une fusée-sonde canadienne à des fins de recherche scientifique Canberra, les 26 et 27 août 1976
En vigueur le 27 août 1976

Chine, La République populaire de

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Chine prorogeant pour une période de trois ans l'Accord commercial du 13 octobre 1973

Ottawa, le 13 octobre 1976

En vigueur le 13 octobre 1976 avec effet rétroactif à compter du 13 juillet 1976

Communautés européennes

Accord-cadre de coopération commerciale et économique entre le Canada et les Communautés européennes

Ottawa, le 6 juillet 1976

En vigueur le 1^{er} octobre 1976

Espagne

Convention entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Espagne, tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune

Ottawa, le 23 novembre 1976

Japon

Accord culturel entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Japon

Tokyo, le 26 octobre 1976

Malaisie

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Malaisie, tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu

Ottawa, le 15 octobre 1976

Pologne

Accord à long terme sur les céréales entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Pologne

Ottawa, le 24 novembre 1976

En vigueur le 1^{er} janvier 1977

Multilatéraux

Accord relatif à l'Expérience tropicale du GARP dans l'Atlantique (ETGA) entre l'Organisation météorologique mondiale, le Gouvernement de la République du Sénégal et les autres États membres de l'OMM participant à l'Expérience

Fait à Genève le 27 juin 1973

Le Canada devient État participant le 18 juin 1974

Terminé le 30 juin 1975

Protocole d'exécution de l'Accord à l'Expérience tropicale du GARP dans l'Atlantique (ETGA)

Fait à Genève le 28 décembre 1973

Le Canada devient État participant le 18 juin 1974

Terminé le 30 juin 1975

Convention de l'Union postale des Amériques et de l'Espagne (UPAE)

Faite à Lima, Pérou, le 18 mars 1976

Signée par le Canada le 18 mars 1976

En vigueur le 1^{er} octobre 1976

Protocole additionnel à la Constitution de

l'Union postale des Amériques et de l'Espagne

Fait à Lima, Pérou, le 18 mars 1976

Signé par le Canada le 18 mars 1976

En vigueur le 1^{er} octobre 1976

Accord relatif aux colis postaux (Accord de

l'Union postale des Amériques et de l'Espagne)

Fait à Lima, Pérou, le 18 mars 1976

Signé par le Canada le 18 mars 1976

En vigueur le 1^{er} octobre 1976

Règlement général de l'Union postale des Amériques et de l'Espagne

Règlement du Bureau des transbordements de

l'Union postale des Amériques et de l'Espagne

Règlement du Bureau international de l'Union postale des Amériques et de l'Espagne

Fait à Lima, Pérou, le 18 mars 1976

Signé par le Canada le 18 mars 1976

En vigueur le 1^{er} octobre 1976

Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques

Fait à New York le 14 décembre 1973

Signée par le Canada le 26 juin 1974

Instrument de ratification du Canada déposé le 4 août 1976

Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique

Faite à New York le 14 janvier 1975

Signée par le Canada le 14 février 1975

Instrument de ratification du Canada déposé le 4 août 1976

En vigueur provisoirement le 15 septembre 1976

L'Accord international de 1975 sur le cacao

Fait à New York le 30 juillet 1976

Signé par le Canada le 30 juillet 1976

Instrument de ratification du Canada déposé le 4 août 1976

En vigueur provisoirement le 1^{er} octobre 1976

Accord international de 1976 sur le café

Fait à New York, le 30 juillet 1976

Signé par le Canada le 30 juillet 1976

Instrument de ratification du Canada déposé le 17 septembre 1976

En vigueur provisoirement le 1^{er} octobre 1976

Le Protocole de 1976 modifiant la Convention intérimaire sur la conservation des phoques à fourrures du Pacifique-Nord, faite à Washington, le 9 février 1957

Fait à Washington, le 7 mai 1976

Signé par le Canada le 7 mai 1976

Instrument de ratification du Canada déposé le 6 octobre 1976

En vigueur pour le Canada le 12 octobre 1976

Canada Post / Postes Canada
 Passage postal / Port payé

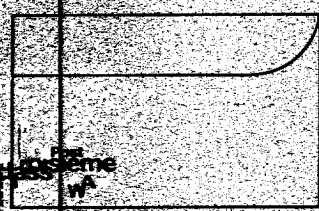
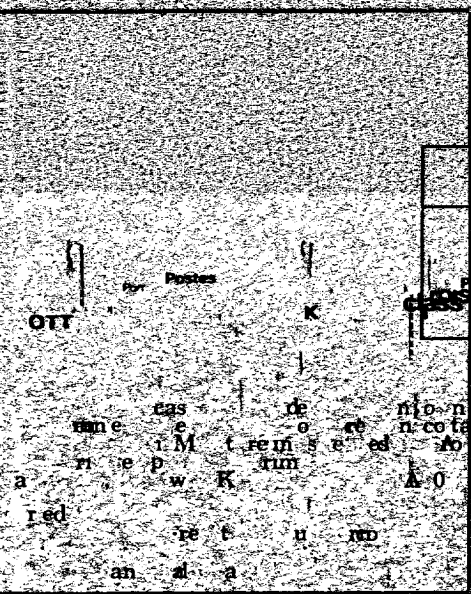
Third class / Troisième classe
K1A 0S7
OTTAWA

En cas de non-livraison,
 retourner cette couverture seulement au:
 Ministère des Approvisionnement
 et Services-Imprimerie
 Ottawa, K1A 0S7, Canada

If undelivered,
 return only to:
 DSS Printing Operations
 Ottawa, K1A 0S7, Canada

 **Affaires extérieures / External Affairs**
Canada / Canada

ISSN 0381-4874



OTT K1A 0S7 A

Canada Post / Postes Canada

OTTAWA

mars/avril 1977

Perspectives internationales

Revue d'opinion sur les affaires étrangères

L'action internationale du Québec

Nouvelle dimension du fédéralisme

L'Europe menacée de l'intérieur

Le Canada vu de l'Europe

Défense et politique étrangère

Table des matières

mars/avril 1977

Les provinces et les affaires étrangères	
L'action internationale du Québec/ <i>Louis Sabourin</i>	3
Une nouvelle dimension du fédéralisme/ <i>J. Peter Meekison</i>	8
<hr/>	
La Communauté européenne	
L'Europe des Neuf menacée de l'intérieur/ <i>Philip Windsor</i>	13
Que représente le Canada pour l'Europe occidentale?/ <i>André P. Donneur</i>	18
Le Canada doit concilier sa politique étrangère et sa politique de défense/ <i>Alasdair MacLaren</i>	22
<hr/>	
Recensions:	
Un récit fascinant sur Mackenzie King/ <i>John A. Munro</i>	27
Un précieux témoignage d'histoire orale/ <i>Nora S. Lever</i>	29
<hr/>	
Section de référence	31
<hr/>	

Perspectives internationales est une revue bimestrielle publiée en français et en anglais par le ministère des Affaires extérieures à Ottawa. Il est permis de reproduire tout article qui y paraît, de préférence en indiquant la source.

Tarif des abonnements: Canada, 4\$ l'an ou 1\$ le numéro; autres pays, 5\$ l'an ou 1.25\$ le numéro.

Les remises s'établissent à l'ordre du Receveur général du Canada et doivent être adressées au Centre d'édition, Approvisionnement et Services Canada, 270, rue Albert, Ottawa (Ontario) K1A 0S9.

Publication autorisée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Envoi postal de troisième classe autorisé.

Directeurs de rédaction:

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

Président, Comité de rédaction

M. Freeman M. Tovell

Directeur général adjoint – Bureau des Affaires publiques

Perspectives internationales est une revue d'opinion sur le rôle du Canada dans le monde et sur des questions d'actualité internationale susceptibles d'intéresser les Canadiens. A moins qu'il ne soit mentionné expressément qu'un article présente les vues du ministère des Affaires extérieures, le Ministère ne porte aucune responsabilité quant aux opinions exprimées.

Les lecteurs sont invités à offrir leurs commentaires sur les questions dont traite la revue. Prière d'adresser toute correspondance à: *Perspectives internationales*, ministère des Affaires extérieures, Édifice L. B. Pearson, 125, Promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G1.

L'action internationale du Québec

Expression et recherche de «compétence»

par Louis Sabourin

La victoire du Parti québécois aux élections du 15 novembre 1976 ainsi que les nombreuses réactions que cet événement historique a suscitées au pays et à l'étranger ont mis en lumière une fois de plus le caractère spécifique du Québec et l'importance grandissante de son action internationale. En effet, il convient d'analyser non seulement l'essence et les expressions de cette action internationale mais aussi d'en évaluer la signification profonde et de dégager les stratégies qui la sous-tendent et l'animent.

Essentiellement, l'action internationale québécoise constitue une expression et une recherche d'une compétence plus vaste en vue d'affirmer l'identité du Québec et de favoriser son développement et celui des autres par le truchement d'échanges mutuellement avantageux avec certains peuples, États, institutions publiques et privées, avec lesquels les Québécois veulent établir des contacts de toutes sortes.

Au-delà des événements, faits et gestes qui, surtout depuis le début de la Révolution tranquille en 1960, ont cristallisé une certaine démarche québécoise sur la scène mondiale, deux stratégies se sont progressivement implantées souvent plus à la suite de comportements et de réactions spontanés qu'à partir de desseins préétablis de longue date. Ces deux conceptions — mise en valeur des *compétences humaines* par un usage élargi mais concerté des institutions et des ressources québécoises et fédérales par opposition à une *compétence étatique* strictement québécoise au niveau des rapports internationaux — se sont développées au point de devenir à la fois le fondement et l'objectif de deux écoles de pensée. Il est inévitable que celles-ci continuent de s'affronter tant et aussi longtemps que le Québec demeurera une entité dans la fédération canadienne. En un mot, Ottawa continuera à plaider en faveur d'une participation des compétences québécoises à la vie internationale dans le respect de la personnalité inter-

nationale du Canada alors que le Gouvernement de René Lévesque s'efforcera, par le truchement de ses activités internationales, à confirmer sa compétence propre.

Phénomène légitime et souhaitable

Si l'on tente d'envisager les activités internationales québécoises dans une optique globale, on ne peut qu'en arriver à la conclusion qu'elles représentaient et représentent toujours un phénomène normal, légitime et souhaitable. Les erreurs de procédure et les excès de langage ne doivent pas faire oublier que les intérêts profonds et à long terme de toutes les parties en présence y ont été avantageusement promus. En fait, toute société démocratique qui veut progresser dans le monde actuel — particulièrement si elle se sent assaillie dans sa culture — ne peut plus comme autrefois se replier sur elle-même. A l'époque des sociétés closes, le repliement sur soi pouvait constituer une «défense positive», mais à l'ère de la société post-industrielle et du déclin de la natalité, un tel processus équivaldrait à un véritable dépérissement qu'aucun francophone, quelle que soit son allégeance politique ou idéologique, ne peut sérieusement envisager. Dans de telles circonstances, une multiplication des échanges internationaux devient non seulement désirable mais nécessaire dans tous les secteurs, depuis les affaires économiques jusqu'aux échanges technologiques et culturels en passant par le sport, la télévision et la «coopération pour le développement». Ainsi on ne peut plus prétendre à l'excellence en conditionnement physique, en gestion industrielle, production alimentaire ou en musique en ignorant ce qui se passe à l'étranger. C'est le cas de presque tous les secteurs d'activités. Il importe maintenant de développer de plus en plus de compétences, non seule-

*M. le professeur Louis Sabourin est directeur de l'Institut de Coopération internationale de l'Université d'Ottawa.
L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

ment au «sommets politique et administratif» mais dans tous les domaines et à tous les niveaux.

Si, d'une part, les Québécois veulent s'ouvrir à des perspectives internationales afin d'en tirer des bénéfices multiples, il apparaît, d'autre part, que de plus en plus d'étrangers s'intéressent au Québec et apprécient les connaissances et l'expertise de ces «nord-américains francophones» dans des secteurs comme la santé, la foresterie, l'agriculture, l'hydro-électricité, les pêcheries, les coopératives, l'éducation, l'administration, les communications, le management, les arts, la culture, les sports et bien d'autres encore.

Bien plus, plusieurs pays industrialisés suivent avec beaucoup plus d'intérêt qu'on ne le croit généralement les efforts canadiens et québécois en vue de bâtir une société dynamique où le concept de qualité de la vie occupe une place de plus en plus grande. On se tromperait en s'imaginant que seuls les problèmes posés par la dualité linguistique, la domination économique américaine ou les luttes syndicales retiennent l'attention à l'étranger. Les trois millions d'immigrants qui sont venus s'établir au Canada depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale en sont la preuve incontestable.

Un tel intérêt québécois et étranger joint à tous les nouveaux moyens de communications, de transports ainsi qu'à un nombre croissant de programmes d'échanges, ont déjà entraîné une multiplicité de liens internationaux que l'équipe Lesage avait peine à imaginer au début des années soixante. La visite du premier ministre Bourassa à Téhéran et les accords conclus avec le gouvernement d'Iran en 1975 en sont un exemple frappant. En réalité, les Québécois ont vraiment amorcé un virage et ont pris goût à la chose internationale.

A l'exception des Québécois qui avaient émigré aux États-Unis ainsi que des militaires et d'un groupe restreint de diplomates, d'intellectuels et d'étudiants, il est indiscutable que les missionnaires représentaient jusqu'à tout récemment le groupe le plus nombreux de Canadiens français vivant à l'étranger. On trouve maintenant, en plus de ceux-là, des coopérants, des experts, des hommes d'affaires, des artistes, des professionnels de toutes sortes, un peu partout à travers le monde, particulièrement aux États-Unis, dans les Antilles occidentales, au Mexique et dans les États francophones. Des Québécois de différents milieux participent directement à la vie internationale et trouvent là une source d'oxygène culturel ou de satisfac-

tion professionnelle, matérielle et psychologique. Les contacts avec l'étranger sont d'ores et déjà un fait acquis. Bien plus, ils sont conçus par la très vaste majorité des Québécois comme un élément indispensable à leur progrès individuel ou collectif.

Or, mis à part les échanges avec les États-Unis et d'une certaine façon avec la France, il s'agit là d'un phénomène très récent. Néanmoins, peu de sociétés ont réussi, en une période de temps aussi courte, à participer directement à autant de secteurs de la vie internationale en commençant par le tourisme qui, pour un grand nombre, constitue, après l'éducation et la télévision, le point de départ d'une prise de conscience et d'une meilleure connaissance du monde extérieur.

C'est dans cette propension à profiter des sources étrangères tout en y contribuant qu'il faut chercher le sens ou le «fond» de l'action internationale du Québec.

Certes, une telle démarche, tout en servant la cause québécoise, n'a pas pour autant desservi la politique étrangère canadienne. Celle-ci avait un réel besoin d'une injection de francité. En un mot, l'action internationale québécoise des années soixante aura troublé, inquiété et même traumatisé plusieurs responsables de la politique étrangère du Canada, mais ceci leur aura été salutaire — comme les événements des années suivantes l'ont démontré — aussi bien dans les rapports avec l'Afrique francophone, les institutions de la francophonie, et, est-il besoin de le souligner, avec la France et la Belgique.

D'ailleurs, il est étonnant, mais à première vue seulement, que le nationalisme québécois ait exercé une influence si faible dans les rapports du Canada avec les États-Unis et avec d'autres régions du monde, en particulier avec l'Amérique latine. Dans le cas des États-Unis, l'Ontario et la Colombie-Britannique ont souvent fait preuve d'un nationalisme plus affiché que le Québec et les provinces maritimes qui désirent obtenir des emprunts et des investissements américains en vue de créer des emplois et réduire ainsi le chômage. C'est plutôt dans le domaine des rapports avec la France et la francophonie que le sentiment national a suscité de nombreux débats.

Les efforts déployés, après l'élection de 1960, par l'équipe libérale du premier ministre Jean Lesage, pour donner au Québec «pignon sur rue internationale» furent menés tambour battant, surtout lors de la création du ministère des Affaires fédérales-provinciales en 1961 (transformé en celui des Affaires inter-

gouvernementales en 1967), lors de l'ouverture de la Délégation générale du Québec à Paris en 1961, et lors de la conclusion d'ententes culturelles avec la France en février et en novembre 1965. Sous les régimes Johnson (1966-1968), Bertrand (1968-1970) et Bourassa (1970-1976), ces activités officielles ont été étendues à de nombreux secteurs et à d'autres pays ainsi qu'à des institutions et conférences internationales. Elles rejoignent et affectent maintenant de nombreuses couches sociales au Québec. Avec la multiplication des échanges à tous les niveaux, on assiste à «l'institutionnalisation» des activités internationales québécoises.

Sans aucun doute le gouvernement péquiste de René Lévesque cherchera-t-il à multiplier ces activités, quoiqu'il serait surprenant qu'il souhaite le faire avec fracas. En tout cas, il ne l'a pas fait dans les deux premières occasions qui se sont présentées, en janvier dernier. La visite du ministre français de l'industrie et du commerce, M. Rossi, n'a pas donné lieu à des déclarations retentissantes; et le discours de M. Lévesque, devant l'*Economic Club* à New York, a été marqué au coin de la modération. Les relations internationales sont loin d'être une priorité dans le programme du Parti québécois d'autant plus que le chapitre traitant de ce sujet est fort incomplet et sujet à des réserves de la part du leadership du Parti. Cette section sera sûrement réétudiée au cours des prochaines années à la lumière de l'expérience vécue et à la suite d'une perception plus pratique des réalités stratégiques et internationales contemporaines par les militants du Parti québécois. D'ailleurs, jusqu'à la tenue du referendum, le ministère des Affaires intergouvernementales québécois consacra probablement plus d'énergies aux relations fédérales-provinciales qu'aux relations internationales.

Esquisses des échanges

Sans reprendre en détails le fil de ces événements, il convient de rappeler que depuis 1960 le Québec s'est affirmé dans le monde de la francophonie et a même créé un précédent, en 1970, en devenant «Gouvernement participant» de l'Agence de Coopération culturelle et technique (ACCT), dont un Québécois, Jean-Marc Léger, a été le premier secrétaire général. Le Québec n'est plus isolé psychologiquement dans la francophonie. Le contraste avec les années cinquante est frappant. En plus de sa participation à l'ACCT, le Québec contribue à de nombreuses institutions multilatérales telles que la Conférence des ministres de l'éducation

(d'Afrique et de Madagascar), la Conférence des ministres de la jeunesse et des sports, sans oublier des dizaines d'organismes non gouvernementaux comme l'Association des parlementaires de langue française, l'Association des universités partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF) dont le siège est à Montréal, l'Association des éditeurs de langue française, la Communauté radiophonique et télévisuelle de langue française, de nombreuses associations professionnelles regroupant journalistes, médecins, économistes, historiens, géographes, sociologues, écrivains, etc. du monde francophone.

Sur le plan bilatéral, le Québec a établi un réseau de délégations générales et de maisons commerciales dans plusieurs autres pays. Le Québec a maintenant des représentants officiels en Europe (Paris, Londres, Bruxelles, Milan, Rome, Dusseldorf) aux États-Unis (New York, Boston, Chicago, Dallas, Los Angeles, Lafayette), en Asie (Tokyo, Beyrouth), en Afrique (Abidjan) et dans les Antilles (Port-au-Prince). Il faut aussi insister sur le rôle original de l'Office franco-québécois de la Jeunesse qui, depuis 1968, a ouvert des horizons internationaux à des milliers de jeunes de tous les milieux. De plus, le Québec contribue directement ou indirectement par ses institutions privées, ses universités, son monde des affaires, à la mise en œuvre de nombreux projets de coopération de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), du Service universitaire canadien outre-mer (SUCO) et de nombreuses associations bénévoles en Asie, en Amérique latine, aux Antilles et en Afrique, notamment dans les États francophones.

Ce sont là des acquis incontestables et irréversibles qui, après l'Exposition internationale de 1967, la visite du président de Gaulle la même année, les événements d'octobre 1970, les Jeux Olympiques et la victoire du Parti québécois en 1976, ont internationalisé l'identité du Québec contemporain.

Malgré certains piétinements et de nombreuses déceptions, les activités internationales québécoises n'ont cessé de croître au point où l'on peut affirmer que le Québec a trouvé une place, comme exemple-type, dans plusieurs nouveaux manuels de Droit international.

Or, après quelques «années tapageuses», les Québécois se sont rendu compte que c'est avant tout par leur *compétence* qu'ils seront acceptés et respectés sur la scène internationale.



Photo Canada Wide

Le 15 novembre 1976, à Montréal, le nouveau premier ministre du Québec, M. René Lévesque, entouré de partisans et de journalistes réunis au Centre sportif Paul-Sauvé, prononçait un discours à la suite de sa victoire. Il déclarait alors son intention d'élargir les pouvoirs du Québec en matière de politique étrangère.

Compétence humaine ou étatique?

La compétence est par conséquent le concept-clef; mais laquelle? La compétence (humaine et professionnelle) de chacun ou des institutions dans tel ou tel domaine, ou la compétence juridique d'un État québécois en gestation? ou les deux à la fois? En deçà des houles (1964-1971) et des écumes (1971-1976) qui ont agité et marqué les flots internationaux québécois, deux courants profonds, c'est-à-dire ces deux stratégies en matière de «compétences», se sont opposés parfois sourdement, parfois sournoisement, parfois bruyamment. Il ne s'agissait pas simplement de cascades de sémantique mais bien d'un torrent politique avec des remous constitutionnels et diplomatiques. Les mêmes mots peuvent signifier et surtout être employés à dessein selon les lieux, les personnes et les circonstances pour désigner des comportements, des objectifs et des réalités différents. Le débat sur la «compétence internationale du Québec» portait sur un de ces mots.

L'expérience des dernières années a fait valoir que, conçues comme un volet du développement et du partage des «compétences humaines et profession-

nelles», les relations internationales du Québec n'ont pas créé trop d'oppositions à Ottawa. D'autre part, envisagées comme un pôle et un instrument d'une compétence juridique élargie, elles ont soulevé bien des objections et donné naissance à de nombreux groupes de travail dans la capitale fédérale.

La raison fondamentale de ces difficultés est la suivante: on a placé beaucoup d'accent — du moins dans les discours et certains textes officiels — sur la notion de «compétence constitutionnelle». Le *Document de travail sur les relations extérieures* soumis par le gouvernement du Québec lors de la Conférence constitutionnelle de 1969 est significatif à cet égard. Or, la notion de «compétence» commence à remplacer progressivement dans le Droit international le concept traditionnel de «souveraineté». La «souveraineté absolue» est un terme que les juristes contemporains emploient de moins en moins car la plupart des États ont accepté, par traité ou autrement, d'en délimiter l'exercice. D'où l'usage courant de l'expression «compétence de l'État».

Certes, s'il était indispensable, au début des années soixante, de recourir à

tous les arguments plausibles, tels certains «précédents» historiques, quelques décisions des tribunaux, des pratiques existant dans d'autres fédérations — y compris l'URSS avec ses cas célèbres de l'Ukraine et de la Biélorussie —, des interprétations diverses d'une constitution archaïque, afin de donner plus de poids juridique et une certaine «consistance et valeur légales» à cette action internationale du Québec, il est évident qu'une telle stratégie ne pouvait avoir de succès qu'à courte échéance. Pourquoi? Parce qu'elle plaçait dans un contexte juridique un «état d'esprit», un «vouloir psychologique» qui n'avait pas et surtout n'a plus besoin maintenant d'être soutenu et défendu de cette façon. Mais il y a plus.

Deux attitudes: pragmatique et formaliste

Face à ceux qui voyaient dans ces activités une tendance légitime et un atout en vue de transformer progressivement le fédéralisme canadien, en plus d'affirmer la spécificité du Québec au pays et à l'étranger, d'autres ont préféré s'attacher «à la forme» et poser des gestes qui confirmeraient, selon eux, la compétence juridique du Québec et créeraient, par la force des précédents, une situation permanente. Une telle attitude n'a pas tardé à transformer, à Ottawa, des «spécialistes du pragmatisme» en des experts du cartésianisme déterminés à définir minutieusement dans ces textes écrits les limites de l'action internationale du Québec. A cet égard, on n'a qu'à consulter, pour s'en convaincre, les deux Livres blancs publiés en 1968 par le gouvernement fédéral: *Le Fédéralisme et les Relations internationales* et *Fédéralisme et Conférences internationales sur l'Éducation*. Lorsque la véritable histoire de la Conférence constitutionnelle de Victoria de 1971 pourra être écrite, on saisira mieux l'importance de cette préoccupation du gouvernement fédéral.

En voulant que le Québec agisse seul sur la scène internationale dans les domaines de sa juridiction, ce qui constituait un geste de compétence — entendons de souveraineté — plusieurs Québécois, sans l'avouer publiquement, voulaient en même temps faire un pas dans la recherche de la compétence (souveraineté) étatique.

Ce comportement formaliste et juridique a rapidement poussé Ottawa à envisager un tel projet comme un malicieux dessein et une entreprise dangereuse qu'il fallait d'abord contenir puis rapidement geler dans le cadre des «compétences provinciales». Ce qui fut rapidement fait.

Résultats de la démarche formaliste

Naturellement, «le cours des choses» n'est pas nécessairement «le fond des choses», mais force est de constater que la démarche de la «compétence juridique» devait tôt ou tard provoquer des affrontements directs et amener Québec et Ottawa à être pris mutuellement dans la souricière du «conventionalisme» fédéral et international à l'occasion des conférences constitutionnelles et des conférences internationales de la francophonie.

Les dirigeants fédéraux rétorquèrent avec les mêmes moyens formalistes, en recourant au Droit constitutionnel et au Droit international, en alertant les autres fédérations, et en «faisant comprendre» à du nombreux jeunes États africains — eux-mêmes très susceptibles au sujet de leur compétence, en particulier ceux qui bénéficiaient ou voulaient bénéficier de l'assistance canadienne — qu'il ne saurait y avoir deux porte-parole officiels sur la scène internationale, bref que la souveraineté externe du Canada ne saurait être divisée. Ce fut aussi rapidement fait: les «péripéties» entourant la présence du Québec et l'absence du Canada à la Conférence de Libreville en 1968 furent dissipées à la suite, d'une part, d'une «nouvelle normalisation» des «relations de coopération» avec les États et institutions francophones et, d'autre part, de l'élaboration de nouvelles pratiques et ententes établies à Kinshasa, à Niamey et à Québec, entre 1968 et 1971.

Il restait la France. La visite de Pierre-Elliott Trudeau à Paris en octobre 1974 a clairement démontré que le gouvernement de Giscard d'Estaing acceptait lui aussi le principe de l'unicité de la personnalité internationale du Canada. Ceci n'empêche pas le gouvernement français de continuer à coopérer directement avec le Québec: l'accueil chaleureux réservé au premier ministre du Québec, Robert Bourassa, deux mois plus tard, l'a démontré. Ce dernier devint le premier étranger à être invité à participer à une réunion du Conseil des Ministres français. Aux yeux de Paris, la coopération franco-québécoise — institutionnalisée depuis 1964 par une Commission mixte, n'est pas incompatible avec la coopération franco-canadienne même dans le cadre du fédéralisme. Ce qui compte avant tout, ce sont les résultats positifs de ces opérations complémentaires. Il en est de même des actions canadiennes et québécoises dans les institutions francophones, à condition que, de part et d'autre, on n'adopte pas des habitudes et des attitudes de «chat et de souris».

En fait, il est tout à fait normal que les Québécois soient plus aptes et plus enclins que les Albertains, par exemple, à développer des liens culturels avec les Sénégalais, quoique cela ne soit pas nécessairement vrai sur les plans technique et économique. D'un autre côté, le Québec ne peut pas et ne doit pas se cantonner à la francophonie où certains aimeraient bien limiter son influence et son action.

Cependant, si la spécificité québécoise est maintenant reconnue et acceptée dans le monde francophone, ce n'est pas toujours le cas ailleurs, même là où le Québec a nommé des attachés commerciaux ou d'immigration, ou des représentants ad hoc à l'occasion de conférences de plusieurs institutions internationales. Depuis le début des années soixante-dix, on a cherché à assurer une plus grande présence du Québec dans des domaines négligés jusqu'à—économiques, technologiques, commerciaux (les négociations du GATT, par exemple) — sans chercher à susciter des luttes constitutionnelles.

Le Québec a commencé de marquer sa présence officielle dans le monde depuis

1960. Objectivement, cette activité a eu beaucoup plus d'effets positifs que d'effets négatifs sur la pratique internationale du Canada. On préfère trop souvent rappeler quelques déplorables «querelles de drapeaux» plutôt que de traiter des apports constructifs que le Québec a fournis d'une part à la francophonie et d'autre part à l'action internationale du Canada. D'un autre côté, il est indiscutable que le Québec est sorti très enrichi de sa participation à la vie internationale. Ce mouvement d'ouverture et de participation au monde ne fait que commencer. Il reste à le rationaliser et à l'orienter de façon plus significative maintenant que ses fondements ont été établis. Les perspectives d'échanges internationaux du Québec sont presque infinies.

Si une page historique a été tournée lors de la prise du pouvoir par l'équipe du premier ministre Lévesque en novembre 1976, le livre des relations internationales du Québec reste tout grand ouvert. Cette histoire est plus riche en devenir qu'en passé. C'est tant mieux pour toutes les parties en cause.

Les provinces et les affaires étrangères

Une nouvelle dimension du fédéralisme

L'opinion d'un Canadien de l'Ouest

par J. Peter Meekison

Les discussions et les explications du rôle des gouvernements provinciaux dans les relations internationales commencent habituellement par un examen de la Constitution. La plupart des auteurs qui se sont penchés sur la question ont analysé la lettre de l'article 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et les interprétations subséquentes qu'en a données le Comité judiciaire du Conseil privé en se référant aux importantes décisions judiciaires rendues à ce sujet, notamment dans les affaires de *l'aéronautique*, des *radio-communications* et des *conventions de travail*. Certains comparent les usages canadiens aux dispositions constitutionnelles régissant les affaires internationales

dans d'autres fédérations comme les États-Unis, l'Allemagne, l'Union soviétique et la Suisse, puis, selon la perspective qu'ils adoptent, rejettent ou approuvent les pratiques en usage à l'étranger.

Si une bonne partie de ces travaux d'analyse s'est révélée fort utile, la plupart des arguments invoqués visaient à démontrer si, oui ou non, les provinces ont et doivent avoir voix au chapitre dans les affaires internationales en vertu de la Constitution canadienne. Nous touchons ici au cœur du débat, là où il faut trancher entre ce que la Constitution permet en droit et ce qui est préférable politiquement pour le pays.

Grâce aux diverses interprétations de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et aux usages qui ont évolué au sein du système fédéral, les provinces sont parvenues à se donner un rôle, si modeste soit-il, dans les affaires internationales. Le présent essai se propose de discuter de ce rôle et de voir s'il a favorisé ou non le maintien d'une politique étrangère cohérente au Canada. Il faut dire dès le départ que les responsabilités de l'élaboration de la politique étrangère et de la conduite des affaires internationales incombent au premier chef au gouvernement fédéral. Les gouvernements provinciaux le savent et l'acceptent généralement, bien qu'il leur soit arrivé, par exemple à la fin des années 60, de remettre en question le rôle du pouvoir central.

Il n'est pas sans intérêt de se demander comment cela a pu se produire. La réponse semble tenir à des enjeux intérieurs plutôt qu'extérieurs. Si l'on admet que la politique étrangère est dans une large mesure un reflet ou une résultante de considérations intérieures, alors les gouvernements provinciaux ne peuvent manquer de s'intéresser aux aspects des affaires internationales qui relèvent de leur compétence. Chose naturelle dans toute fédération, la politique intérieure est formée d'un ensemble de décisions prises par les deux ordres de gouvernement. On reconnaît, souvent de mauvaise grâce, que les gouvernements provinciaux doivent participer à part entière au processus décisionnel qui mène à l'élaboration de la politique intérieure comme le veut le régime fédératif. La plupart des grands secteurs de l'activité canadienne ont une dimension fédérale-provinciale, par exemple ceux de la santé, de l'immigration, de l'énergie, de la fiscalité, des services sociaux et des transports. Dans ces divers cas, non seulement on accepte l'interaction fédérale-provinciale, mais on s'y attend. Pour une raison ou pour une autre, il n'en va pas encore ainsi dans le domaine de la politique étrangère, mais même là, des changements se font déjà sentir.

La multiplicité des intérêts

Puisque la conduite des affaires internationales est du ressort fédéral, on peut objecter que l'interaction fédérale-provinciale n'y a pas sa place. Mais comme on le verra plus loin, les intérêts et les préoccupations des gouvernements provinciaux à ce chapitre sont multiples. S'il leur arrive de critiquer ou de vouloir infléchir les politiques nationales en matière de transports, de banque ou de communications, on ne les accuse pas d'ingérence. Par contre, pour une raison ou pour une autre, le

gouvernement central a été lent à leur reconnaître des intérêts légitimes dans la politique étrangère. Cette distinction tient sans doute au fait que la politique étrangère est quelque peu différente et que les autres États s'attendent que le Canada adopte une position ferme aux diverses tribunes internationales. S'il fallait que les décisions de politique étrangère soient prises à l'occasion de conférences fédérales-provinciales, on pourrait avoir l'impression à l'étranger que le gouvernement canadien n'est pas entièrement maître à bord. Dans une certaine mesure, il faut faire tomber les mythes qui entourent la conduite de la politique étrangère dans le système fédéral. A cet égard, la création d'une direction des relations fédérales-provinciales au ministère des Affaires extérieures témoigne que l'on reconnaît bel et bien l'existence d'une dimension fédérale-provinciale dans les affaires étrangères.

Que font les provinces sur la scène internationale? Quels sont les secteurs qui les intéressent? Quels sont ceux qui leur posent des problèmes? Une façon de mieux saisir toute la portée des intérêts des provinces à l'étranger est de passer en revue leurs activités dans les affaires internationales. Nous nous bornerons ici à décrire les activités de l'Alberta, mais celles des autres provinces n'en diffèrent pas énormément par leur nature ou leur envergure.

Les bureaux à l'étranger

L'Alberta a ouvert des bureaux à Londres, Tokyo et Los Angeles. Son plus grand centre d'activité à l'étranger est sans contredit l'*Alberta House* à Londres. Plusieurs ministères provinciaux y sont représentés, à savoir le Ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales, le Ministère du Développement des affaires et du Tourisme, et le Ministère de l'Éducation supérieure et de la Main-d'œuvre. Loin de concurrencer le Haut-Commissariat du Canada, l'*Alberta House* collabore avec lui. Aux yeux du gouvernement, elle constitue

M. Meekison est professeur de science politique à l'Université de l'Alberta. Son enseignement et ses recherches portent sur le gouvernement et le fédéralisme canadiens; il a dirigé la rédaction de Canadian Federalism: Myth or Reality. Actuellement détaché de l'Université, il est sous-ministre au ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales de l'Alberta. Les opinions exprimées dans cet article ne correspondent pas nécessairement à celles du gouvernement de l'Alberta et n'engagent que l'auteur.

le principal lien de la province avec l'Europe. Elle répond à de nombreuses demandes de renseignements sur les possibilités qu'offre l'Alberta aux chapitres de l'emploi, des voyages, du commerce et des affaires. Des fonctionnaires qui connaissent à fond la province, sa législation, son économie et son climat peuvent y fournir des renseignements précis et détaillés. En même temps, d'autres qui sont parfaitement au courant des objectifs et des aspirations économiques de l'Alberta peuvent sonder les possibilités commerciales qui s'offrent à elle en Europe. Enfin, les renseignements échangés servent au gouvernement provincial à élaborer ses politiques et à définir ses priorités. Disposant d'un personnel plus restreint, les bureaux de Tokyo et de Los Angeles s'occupent surtout pour leur part de développer et de faciliter les relations commerciales et fournissent eux aussi de nombreux renseignements sur la province. En résumé, ces opérations à l'étranger constituent pour l'Alberta un important véhicule d'échanges de renseignements sur le commerce, le tourisme ou les autres questions qui l'intéressent.

Au cours des trois dernières années, le Premier ministre de l'Alberta a effectué trois visites officielles dans différentes parties du monde, soit le Japon en 1973, l'Europe en 1975 et les États-Unis en 1976. Il est intéressant de noter que toutes trois ont été organisées de concert avec le ministère des Affaires extérieures et les ambassades canadiennes des pays visités, et qu'une collaboration étroite s'est établie à cette occasion entre les gouvernements fédéral et provincial. Chacune des trois visites avait un but différent, mais toutes avaient deux objectifs en commun: observer et expliquer. Le gouvernement de l'Alberta a pu, sur place, observer de lui-même les politiques mises en œuvre dans d'autres pays. Les discussions ont porté sur les sujets les plus divers, depuis l'exploitation du pétrole de la mer du Nord jusqu'aux relations de travail en Allemagne, depuis les possibilités commerciales au Japon jusqu'aux problèmes énergétiques du Nord-Ouest des États-Unis, depuis l'élaboration des politiques sociales en France jusqu'à la gazéification de la houille en Allemagne. Dans chaque cas, les renseignements obtenus correspondaient à des préoccupations de politique provinciale.

Les visites avaient pour deuxième objet d'expliquer à divers auditoires les politiques, les projets et les aspirations de l'Alberta sur un grand nombre de sujets, du commerce à la propriété étrangère de

la terre. Le Premier ministre a pu également expliquer les mécanismes du processus décisionnel au sein de la fédération, par exemple en matière de fixation des prix des ressources énergétiques. Pendant son séjour en Europe, M. Lougheed a appuyé les efforts du Premier ministre Trudeau en vue d'établir un lien contractuel avec la Communauté économique européenne. Vues sous cet angle, les missions que l'Alberta a effectuées à l'étranger ont eu pour effet non pas d'ébranler, mais de raffermir la position du Canada dans les affaires mondiales, contribuant ainsi au succès de la politique étrangère canadienne. Elles ont même souvent favorisé directement les relations commerciales, les échanges scientifiques et les investissements.

L'aide à l'étranger

Par l'entremise de *Culture Alberta*, la province a mis au point un modeste programme d'aide à l'étranger. *Culture Alberta* accorde des subventions qui viennent grossir les fonds recueillis par des organisations non gouvernementales d'aide internationale et servent à financer la construction et l'entretien d'écoles, d'hôpitaux et d'autres projets au sein de nations moins développées. Le Ministère de l'Éducation supérieure et de la Main-d'œuvre et le Ministère de l'Agriculture mettent aussi à la disposition de l'ACDI les services de leurs experts dans des projets mis en œuvre au Tiers monde. Ce dernier ministère a par ailleurs joué un rôle actif dans les discussions préliminaires sur le développement agricole des pays moins développés.

L'Alberta s'intéresse également aux relations canado-américaines. Elle entretient beaucoup de contacts avec l'État du Montana, situé juste au-delà de sa frontière méridionale. Le Premier ministre de l'Alberta et le Gouverneur du Montana se sont d'ailleurs rencontrés pour discuter de leurs problèmes communs. Les intérêts de l'Alberta aux États-Unis dépassent toutefois le cadre limité de cette relation de province à État, comme en témoignent l'activité du bureau de Los Angeles et la visite effectuée par M. Lougheed en 1976. Les relations commerciales entre les deux pays revêtent une importance capitale, et les modifications que l'un ou l'autre gouvernement apporte à ses politiques peuvent avoir de lourdes conséquences pour les producteurs de l'Alberta. Par exemple, un changement dans les contingents de viande de boeuf se répercute sur toute l'industrie agricole de la province. De même, les réductions des exportations de pétrole et



Photo World Wide

Le premier ministre de l'Alberta, M. Peter Lougheed, en compagnie de l'ancien premier ministre de France, M. Jacques Chirac, lors de la visite de M. Lougheed à Paris en 1975.

de gaz naturel affectent directement son économie. Par ailleurs, l'une des préoccupations immédiates du gouvernement provincial est de trouver de nouveaux débouchés pour ses produits pétrochimiques. Enfin, la négociation du traité sur le pipe-line canado-américain a donné lieu à des discussions avec les provinces, y compris l'Alberta.

On pourrait poursuivre l'énumération, mais ce qu'il faut retenir, c'est que les relations commerciales et autres entre le Canada et les États-Unis présentent un intérêt qui est loin d'être passager. Dans un récent rapport à ce sujet, le Sénat canadien a reconnu qu'il fallait accorder aux provinces un rôle plus important dans ces relations. Il est essentiel en effet que les intérêts et les préoccupations de toutes les régions du pays soient prises en compte dans l'élaboration de la politique du gouvernement canadien. A cette fin, un précieux réseau d'échanges d'informations a été établi entre l'ambassade du Canada à Washington, le ministère des Affaires extérieures et les gouvernements provinciaux intéressés, et s'est révélé jusqu'ici très profitable.

Pour le reste, l'Alberta ne s'est pas vraiment préoccupée de conclure des ententes avec d'autres pays ou avec des États d'autres fédérations. En effet, les traités que le Canada a déjà conclus avec un certain nombre de pays sur les activités culturelles et scientifiques répondaient déjà à ses besoins. Ainsi, lorsqu'a eu lieu l'examen périodique des activités entreprises dans le cadre des traités culturels franco-canadiens et canado-russes, les représentants provinciaux ont participé non seulement aux discussions entre Canadiens

mais aussi aux conférences bilatérales d'étude des activités à venir.

Le commerce

Mis à part les aboutissements de ses démarches à l'étranger et les préoccupations que lui suscitent les relations commerciales canado-américaines, l'Alberta, comme d'autres provinces, s'intéresse au plus haut point au commerce extérieur en général et aux présentes négociations du GATT en particulier. Toute modification de la politique tarifaire du Canada peut oui ou non lui causer du tort. Certaines politiques peuvent favoriser les intérêts du noyau industriel du pays au détriment des provinces qui dépendent principalement des ventes de matières premières ou de ressources brutes. Les Premiers ministres des provinces de l'Ouest ont soulevé ce problème récemment lors de la conférence qu'ils ont tenue en avril 1976, et des fonctionnaires albertains se sont entretenus à ce sujet avec les représentants du Canada aux négociations du GATT. Les provinces veulent avoir davantage voix au chapitre et participer plus étroitement, étant donné que tout accord conclu à Genève aura pendant longtemps des effets considérables sur le développement de leurs économies respectives.

Il y a quelques années, la participation provinciale aux conférences internationales faisait couler beaucoup d'encre. Aujourd'hui, cette question soulève moins de remous, et l'on reconnaît que les gouvernements provinciaux peuvent apporter une contribution très valable. C'est ainsi qu'ils ont pu faire partie de la délégation canadienne à la Conférence mondiale de la population à Bucarest, à la Conférence mondiale de l'alimentation à Rome et à la conférence Habitat à Vancouver (dans ces circonstances, il semble étrange qu'on ne leur ait pas accordé un rôle plus actif dans les négociations du GATT). Si l'on se fie aux commentaires exprimés, leur participation aurait d'ailleurs donné d'excellents résultats et rehaussé la contribution du Canada dans son ensemble. L'Alberta a aussi été invitée à participer à la Conférence sur le droit de la mer, mais elle a refusé pour des raisons évidentes. Par contre, les provinces côtières comme Terre-Neuve ou la Colombie-Britannique auraient fort intérêt à y prendre part.

Au cours des quelques dernières années, l'Alberta a accueilli un certain nombre de missions commerciales étrangères en visite au pays, ainsi que d'innombrables ambassadeurs accrédités auprès du Canada. Par exemple, c'est dans cette province que l'ambassadeur de la Répu-

blique populaire de Chine a effectué son premier voyage d'importance à l'extérieur d'Ottawa. Il se passe rarement une semaine sans qu'un groupe ou un dignitaire représentant un gouvernement étranger ne vienne en visite officielle en Alberta. Le programme de ces visites prévoit souvent des rencontres avec le Premier ministre, avec divers membres du Cabinet ou avec des hauts fonctionnaires provinciaux qui consacrent une partie de leur temps à expliquer les décisions provinciales dans divers domaines tels l'agriculture, le commerce, l'énergie et la technologie. Il arrive fréquemment aussi qu'on organise à l'intention des représentants étrangers des tournées dans diverses régions de la province. C'est ainsi que ces derniers peuvent visiter des ranchs, des fermes laitières, des chantiers de construction domiciliaire, des mines de charbon, des centrales d'énergie, le gisement pétrolier des sables bitumineux, observant et expliquant à leur tour, tout comme le font à l'étranger les membres des missions albertaines. Il n'est pas rare d'ailleurs qu'une visite de représentants d'autres pays en Alberta résulte directement d'une mission de cette province à l'étranger.

Les associations

De toutes les activités de la province à l'étranger, c'est la participation aux associations professionnelles internationales qui occupe la plus grande place. A titre privé ou en qualité de représentants du gouvernement, les fonctionnaires de l'Alberta membres de ces associations sont à même d'entretenir des rapports avec les fonctionnaires de nombreux autres gouvernements, mais plus particulièrement avec ceux des États américains. Cette interaction se traduit par une intense activité intergouvernementale dans tous les secteurs du gouvernement provincial (c'est-à-dire dans presque toutes ses subdivisions chargées de fonctions d'exécution). En résumé, le tour d'horizon que nous venons d'effectuer peut donner l'impression que l'Alberta est beaucoup plus active sur la scène internationale qu'on pourrait normalement s'y attendre. Il ne faut pas oublier cependant que cet essor de l'activité provinciale est un phénomène encore récent. Si l'on peut se fier à l'exemple de l'Alberta, les secteurs dans lesquels les provinces ont eu tendance à concentrer leurs activités demeurent ceux qui relèvent directement de leur compétence en vertu de la Constitution. Comparé à celui du gouvernement fédéral, leur rôle dans les affaires extérieures a été jusqu'ici relative-

ment modeste. Mais les événements des dernières années permettent de penser qu'il continuera de s'accroître à mesure que les provinces reconnaîtront l'importance de leur participation pour la mise en œuvre de leurs propres politiques.

La transformation progressive du système fédéral dans ce domaine — aboutissant à une présence accrue des provinces dans les affaires internationales — ressemble à beaucoup d'autres survenues dans l'histoire du fédéralisme canadien. Même s'il n'existe pas de précédent, il ne faudrait pas se surprendre outre mesure de la convocation d'une grande conférence fédérale-provinciale à ce sujet. Les préoccupations et les intérêts des provinces varient considérablement à ce chapitre, tout comme sur les questions purement internes, et il serait difficile pour elles de se définir des objectifs tant soit peu communs. Il existe pourtant des cas isolés de coopération interprovinciale, dont il faudrait tenir compte pour évaluer l'impact total des gouvernements provinciaux réunis. On peut citer par exemple les récents efforts déployés par les quatre provinces de l'Ouest pour adopter une position commune sur les questions commerciales, ou encore la rencontre qu'ont tenue les Premiers ministres des cinq provinces de l'Est avec les gouverneurs des États de la Nouvelle-Angleterre. Il est à prévoir que la coopération grandira entre les provinces à mesure qu'elles acquerront de l'expérience sur la scène internationale et cerneront les intérêts qu'elles ont en commun.

Une nouvelle dimension

Qu'advient-il du système fédéral dans tout cela? On peut conclure essentiellement qu'une nouvelle dimension s'est ajoutée au fédéralisme canadien. Cela ne veut pas dire que des conflits n'éclateront pas à l'occasion entre le gouvernement fédéral et des provinces à propos de la représentation aux conférences internationales ou d'un élément quelconque de la politique étrangère canadienne. Il n'en demeure pas moins que les efforts de coopération peuvent renforcer et enrichir cette politique étrangère. La reconnaissance récente par le gouvernement fédéral d'un rôle légitime des provinces dans les affaires internationales a beaucoup contribué à détendre l'atmosphère hostile qui envenimait le débat sur cette question dans les années 60. L'apparition d'un rôle provincial distinct témoigne de la remarquable faculté d'adaptation du système fédéral canadien aux conditions nouvelles dans lesquelles il doit évoluer.

L'Europe des Neuf menacée de l'intérieur

par Philip Windsor

Lorsque la Grande-Bretagne a finalement adhéré à la Communauté économique européenne au début de 1973, les nombreux problèmes relatifs à la « création » de l'Europe semblaient bien en passe d'être résolus. La Grande-Bretagne n'était-elle pas la pierre de touche de la volonté et des intentions européennes depuis que le général de Gaulle avait opposé son veto à sa demande d'adhésion il y a quelque dix ans? L'entente franco-britannique sur les conditions d'élargissement, l'acquiescement des autres membres et l'acceptation générale du fait qu'il serait plus difficile d'aboutir à un accord ou à une décision au sein d'une communauté élargie, témoignent, semble-t-il, d'une volonté politique manifeste.

L'agrandissement de la CEE consacrait du même coup l'accession de l'Europe au rang de superpuissance économique. La Communauté compte maintenant pour 23% du PNB mondial et est responsable de plus de la moitié du commerce étranger de toute la planète. Mais son champ d'activité ne se limite pas à l'économie, l'Europe ayant déjà exercé une influence politique très considérable à travers le bassin méditerranéen et sur la plus grande partie de l'Afrique. Pris globalement, les accords d'association signés ou négociés entre les membres de la Communauté et les autres États attestent la vitalité grandissante et l'engagement croissant de l'Europe dans les affaires internationales. D'ailleurs, M. Kissinger lui-même, à l'époque où il se faisait encore le champion de la théorie, qui lui était chère, d'un monde dirigé par cinq centres de puissance, ne tenait-il pas l'Europe occidentale pour l'un de ceux-là?

Réalité concrète

Outre que cette conception reflétait l'opinion personnelle de M. Kissinger en faveur d'un futur « pentagone » mondial, elle traduisait également une réalité concrète. Les devises européennes du moment étaient fortes et le dollar américain faible. Il n'était pas rare de voir les représentants du Trésor américain débarquer à Bruxelles

et, chapeau bas, demander aux Européens de faire preuve de plus de compréhension devant les difficultés financières, commerciales et économiques provoquées par la guerre du Vietnam. (Règle générale, les Français refusaient, les Allemands acceptaient.) En d'autres mots, l'Europe semblait avoir obtenu une voix décisive dans les relations entre les pays occidentaux.

Mais son dessein semblait aussi viser les rapports entre l'Est et l'Ouest. Le comité Davignon — dans les faits, les ministres des affaires étrangères réunis en session ordinaire — devait fournir un cadre à l'ouverture vers l'Union soviétique et les États d'Europe de l'Est. N'était-ce pas, après tout, une région qui touchait l'Europe de très près? En outre, aux termes d'un nouveau règlement entré en vigueur au début de 1973, la Commission passe désormais au crible tous les accords commerciaux conclus entre les pays des Neuf et les gouvernements étrangers. En fait, la politique commerciale était sur le point de devenir un instrument de politique étrangère.

Frustration

Dans tous ces domaines, l'Europe était au seuil du décollage. Pourtant, on dresse depuis lors un constat d'insatisfaction. Non pas que les initiatives des Neuf aient toutes avorté puisque dans certains domaines leurs réalisations sont remarquables. Mais on ne peut guère affirmer l'existence d'une « entité » européenne.

Deux ou trois ans plus tard, se souvient-on encore des propos sur l'« identité européenne »? Ce rêve est-il disparu avec Pompidou? « Il faut faire l'Europe », tel

Maître de conférences en affaires internationales à la London School of Economics, le professeur Windsor est spécialisé dans les affaires européennes. Il est l'auteur de nombreux ouvrages sur les questions stratégiques et de politique étrangère et collabore aux émissions d'affaires publiques de la B.B.C. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

était alors le mot d'ordre. S'en souvient-on aujourd'hui, quelqu'un se préoccupe-t-il maintenant de savoir si oui ou non l'Europe est faite et, le cas échéant, de quelle manière elle l'est? Les frustrations enregistrées depuis lors se reflètent dans les tensions actuelles entre les neuf membres de la CEE. Nous examinerons plus loin la nature de ces tensions. Mais, afin de les comprendre, il convient d'abord de mettre en lumière, ne serait-ce que superficiellement, les frustrations éprouvées entre 1973 et 1976. De toute évidence, elles sont d'ordre externe et d'ordre interne. Au plan externe d'abord, l'Europe avait amorcé son décollage en se joignant au «pentagone» de M. Kissinger à un moment où le jeu de puissance mondial se modifiait déjà. Les changements ont influé à la fois sur les relations Est-Ouest et Nord-Sud.

La détente

Dans le premier cas, l'entité ouest-européenne naissante devait rapidement constater que les progrès de la détente et le succès de l'*Ostpolitik* avaient réduit sa marge de manœuvre au lieu de l'élargir. Le gouvernement allemand voyait en l'*Ostpolitik* la première étape d'un processus que M. Willy Brandt appelait un «statut dynamique». En d'autres termes, elle était appelée à humaniser et à libéraliser les relations entre les deux Allemagnes et les deux moitiés de l'Europe. Aux yeux des Soviétiques, cependant, elle n'était que l'aboutissement d'une évolution; elle devait tout au plus normaliser les relations. Les limites de la normalisation sont vite apparues avec l'application généralisée de la doctrine de l'*Abgrenzung*. Il s'agit d'un mécanisme destiné à empêcher que la libéralisation des relations économiques ne gagne successivement les rapports politiques et culturels, ces derniers étant dissociés des rapports humains dont l'organisation est laissée à un processus de marchandage politique. Ce mécanisme et sa doctrine sous-jacente ont rapidement donné le ton non seulement aux relations de l'Allemagne de l'Est avec les pays de l'Ouest mais aussi aux politiques de la plupart des États d'Europe de l'Est. Le statu quo dynamique était réduit à un simple statu quo. Ce phénomène est attribuable au fait que la détente, si tant est qu'elle a existé, tenait beaucoup plus à une convention entre superpuissances qu'à une entente Est-Ouest tous azimuts.

Rien ne l'a plus clairement démontré que les préparatifs de l'Acte final de la conférence d'Helsinki. A un certain moment, l'Allemagne occidentale avait espéré établir un rapport (en allemand: *sachlicher Zusammenhang*) entre les trois corbeilles

de négociation, sans qu'il s'agisse pour autant d'un lien direct (*Junktum*). Dans cette optique, les concessions économiques accordées à l'Est, sans nécessairement être subordonnées aux accords sur la sécurité, auraient présenté un rapport évident avec eux; y figureraient, évidemment, les principales concessions de l'Est à l'Ouest en matière de sécurité. Dans la même veine, tout accord commercial ou économique à long terme aurait été assujéti au respect des dispositions intellectuelles et humanitaires de la troisième corbeille.

Pour un temps, cette stratégie parut unir les Neuf. A vrai dire, c'était peut-être leur première aventure commune dans l'élaboration de la politique étrangère. Il est difficile de dire si oui ou non elle aurait été couronnée de succès. Peu importe: elle avait placé l'Union soviétique dans une situation difficile à Genève, ce qui a amené les États-Unis à se porter à sa rescousse en expédiant la conférence d'Helsinki le plus rapidement possible afin de faire avancer les pourparlers SALT et MBFR. Depuis, la détente elle-même a été de plus remise en question. L'Europe occidentale était déjà déçue des résultats de la détente au moment où elle battait son plein. Mais lorsque se sont fait jour les tendances au fractionnement provoquées par la concurrence entre superpuissances, les Européens sont eux aussi entrés dans la ronde. L'espoir que la politique commerciale serve de tremplin à la politique étrangère a cédé la place à des accommodements séparés entre les différents gouvernements européens et Moscou. Les Anglais, les Français et les Allemands se sont fait concurrence pour accorder à Moscou les crédits lui permettant de faire des achats chez eux et d'y créer de l'emploi. Dans un sens au moins, Soljénitsyne avait raison: au lieu d'utiliser leur puissance économique comme pièce de marchandage afin d'aboutir à un accord sur la sécurité, les Européens de l'Ouest ont continué à subventionner l'économie de paix de l'URSS, ce qui a permis au gouvernement soviétique de maintenir une économie de guerre. Dans l'hypothèse la plus optimiste, les résultats de la détente sont douteux et générateurs de dissension. Mais ce courant traduit aussi une certaine faiblesse économique de l'Europe occidentale qui découle des rapports Nord-Sud plutôt que des relations Est-Ouest.

Triple changement

Moins d'un an après l'élargissement de la Communauté, le prix du pétrole, déjà relevé au début de 1973, allait quadrupler. Les changements survenus en 1974 occupent essentiellement trois volets. En premier lieu, ils divisèrent amèrement les Euro-

péens et les Américains. Les différends entre les États-Unis et les pays de la CEE sont nés de la question de l'assistance à Israël pendant la guerre d'octobre 1973, mais ils ont gagné celle de l'attitude à adopter devant les pays producteurs de pétrole: affrontement ou accommodement? Dans la mesure où les pays de la CEE ont réussi depuis lors à mettre en marche de nouvelles discussions sur les relations économiques Nord-Sud, ils ont une réalisation historique à leur mérite. Du même coup, par contre, ce processus a fait ressortir les divisions profondes qui les séparent.

Nous nous arrêterons un peu plus loin à ces divisions. Pour l'instant, contentons-nous d'indiquer qu'elles ont entraîné le deuxième volet des transformations survenues en 1974, c'est-à-dire une modification du pouvoir. Les pays européens, lourdement tributaires des importations d'hydrocarbures du Proche-Orient, furent touchés beaucoup plus durement que les États-Unis par la hausse des prix du pétrole; car les Américains, même loin de l'auto-suffisance énergétique, dépendaient beaucoup moins des ressources arabes. Aujourd'hui encore, un grand nombre d'Américains ne savent pas à quel point ils ont tiré profit de la crise du pétrole de 1973-1974; celle-ci a en effet considérablement affaibli les devises européennes et renforcé d'autant le dollar américain. Ce deuxième volet était lui-même lié à un troisième: l'apparition d'un fort coefficient d'inflation dans les économies nationales de la plupart des pays européens et d'une crise économique endémique dans certains d'entre eux.

Ces échecs d'ordre externe auraient pu à eux seuls justifier l'évanouissement des grands espoirs conçus au début de 1973 en Europe. Pour comble, ils furent accompagnés d'un train de mauvaises fortunes internes. Rétrospectivement, il apparaît en effet que le succès des négociations sur l'élargissement a servi en réalité à masquer l'incapacité des Neuf (ou des Six) à s'entendre sur d'autres questions. Car il faut se rappeler que l'intention première des signataires du Traité de Rome avait été de créer une communauté politique. Tous les espoirs de progrès dans cette direction furent interrompus lorsque le Général de Gaulle opposa son veto à la première demande d'admission de la Grande-Bretagne en 1963. Depuis ce temps, la sempiternelle question est restée sans réponse: quel doit être le véhicule de l'Europe? Tout ce que les Six ont pu trouver, ce fut une politique agricole commune.

Ils s'étaient pourtant mis d'accord sur l'ambitieux programme d'une union écono-

mique et monétaire pour 1980. Même si cela avait été réaliste en premier lieu, et on nous permettra d'en douter, cette union n'avait aucune chance de se réaliser dès que se firent sentir de façon tellement inégale les premières morsures de l'inflation en 1974.

Avant d'enterrer le projet, le chancelier allemand, M. Willy Brandt, trouva un autre véhicule: la politique énergétique commune. En fait, M. Brandt alla plus loin. Il soutint qu'à défaut d'une telle politique, l'Europe irait à sa perte. Malheureusement, une politique économique commune est déjà difficile à instaurer même dans les pays unis. Les États-Unis eux-mêmes n'en ont pas. Dans le cas de la Communauté européenne, les questions d'énergie n'ont fait qu'exacerber la division entre les membres. En 1974 et 1975, la Grande-Bretagne, par exemple, a tenté de résoudre ses problèmes économiques internes en contractant de lourds emprunts à l'étranger avec, en garantie, le pétrole de la mer du Nord.

Indice de la faiblesse économique de la Grande-Bretagne, cette démarche traduisait également l'espoir d'une force politique, ou, à tout le moins, l'audace du gouvernement de M. Wilson. A preuve, l'insistance britannique pour occuper un siège distinct à la conférence des pays producteurs et consommateurs de pétrole où les Neuf avaient déjà convenu de déléguer un seul représentant commun. Par contre, le débat sur les questions énergétiques a fourni à la France l'occasion rêvée de s'instituer la capitale du dialogue euro-arabe, et de réaliser du même coup ses deux rêves indissociables: devenir le chef de file de l'Europe et faire un pied de nez aux États-Unis. La proposition allemande en faveur d'une politique énergétique commune reflétait moins l'unité européenne que la situation particulière de ce pays dans un domaine d'intérêts concurrentiels. En somme, l'Europe n'avait, et n'a toujours pas, de véhicule autre que la politique agricole commune (PAC).

Cela n'aurait pas eu tellement d'importance si les États membres avaient pu consolider leur position, continuer à conclure des accords spéciaux sur une vaste gamme de questions et partager les bénéfices de leur croissance économique au moyen d'un mécanisme comme le Fonds régional européen. Mais les différences de rendement économique ont rendu ces ententes impraticables. En 1975, par exemple, le PNB britannique a effectivement décliné. Cette chute fut accompagnée d'un accroissement considérable du déficit de la balance commerciale. En 1976, le PNB semble s'être légèrement relevé, mais sa

croissance s'est assortie d'un déficit encore plus lourd. L'Allemagne, par contre, continue d'accumuler de vastes réserves excédentaires de devises étrangères. Le flottement à la baisse de la livre (et de la lire) alimente les pressions en faveur de la réévaluation du mark. En fait, la mise en place du système de taux de change flottant en remplacement de l'ancien système monétaire qui venait de s'écrouler a accentué la différence entre les rendements nationaux. En retour, ces différences ont amplifié les tensions sur d'autres questions.

Quelles ont été les principales tensions entre les Neuf au cours des dernières années? La première concerne l'aide régionale. L'Italie, la Grande-Bretagne et l'Irlande ont toutes les trois rivalisé pour obtenir les maigres crédits de développement régional en caisse. Toutes trois ont des régions pauvres ou éprouvées et ni l'Italie ni la Grande-Bretagne ne sont parvenues à recycler leur production nationale de manière à répartir équitablement leurs richesses ou à doter les régions plus pauvres d'un potentiel de croissance. La Grande-Bretagne, en outre, a eu tendance à se conduire comme si les pertes subies à la suite de son entrée tardive dans la CEE (un déficit supplémentaire de sa balance commerciale d'environ cinq millions de livres, au prix de 1973) constituaient une concession de sa part qui aurait dû être compensée par un afflux massif de crédits pour le développement régional. Toutefois, les problèmes politiques internes de l'Italie se sont avérés plus pressants. Il ressort en dernière analyse que le programme d'aide régionale n'a pas l'ampleur nécessaire pour influencer de manière sensible sur le développement de l'un ou l'autre des pays visés dans les années qui viennent.

En deuxième lieu, il faut compter avec la politique agricole commune dont la mise en œuvre révèle un certain paradoxe. A l'origine, la PAC était l'aboutissement d'une entente franco-allemande, aux termes de laquelle les deux pays tentaient de maintenir un certain degré de prospérité pour leurs populations paysannes trop fortes. Règle générale, l'Allemagne avançait la plus grande partie des crédits et la France récoltait le gros des bénéfices, situation qui dénote l'ascendant que De Gaulle exerçait sur Erhard. D'autre part, cette politique trahissait la tentative délibérée de la France de conserver une forte proportion de sa population sur la terre. Sous cette forme, elle revenait en définitive à un impôt dont la France frappait les autres membres de la Communauté dans l'intérêt de sa stabilité politique et sociale. Mais cela allait en contradiction avec l'un des buts avoués de la PAC: ménager la

mise à la retraite confortable des petits propriétaires non rentables et accroître de cette façon l'efficacité de l'ensemble de l'agriculture européenne. En d'autres mots, des tensions cachées minaient la PAC, dont la mise en œuvre économique et sociale variait d'ailleurs de pays en pays.

Le prix à payer

La Grande-Bretagne, quant à elle, était pourvue d'un réseau agricole extrêmement au point et c'est à contre-cœur qu'elle accepta la PAC comme faisant partie du prix de son adhésion. On s'attendait à ce que cette politique alourdisse considérablement l'économie britannique. Aujourd'hui, on allègue toutefois qu'elle a eu exactement l'effet contraire. Si bien que les Britanniques qui avaient naguère, avec les Allemands, fait de la révision des accords agricoles une priorité de leurs politiques européennes, déclarent maintenant, toujours avec la caution allemande, qu'ils sont non négociables.

La raison est évidente. Le mécanisme des «devises vertes», en vertu duquel une unité de compte fictive pour l'ensemble des prix agricoles de l'Europe est ensuite transformée en devise nationale, est hautement avantageux pour les pays dont la monnaie connaît un flottement à la baisse. Ce sont donc la Grande-Bretagne et l'Italie qui reçoivent des subventions par le truchement de la PAC. Il va de soi que les Allemands continuent de payer la note. Mais le vrai paradoxe, c'est que la PAC représente *effectivement* un lourd fardeau pour la Grande-Bretagne et d'autres pays, puisque les subventions ne servent en fin de compte qu'à payer les prix par trop élevés qui ont été fixés pour les denrées européennes. Ces prix ont entraîné une surproduction et une sous-consommation: des flots de vin et de lait et des montagnes de beurre et de bœuf alors qu'une grande partie des communautaires peuvent tout juste se permettre de la viande une fois par semaine. La PAC avait du même coup créé des tensions en matière de relations étrangères puisqu'elle avait été conçue, d'une part, pour permettre l'importation des produits du Tiers Monde, de façon à soutenir les pays en développement ou du moins à se gagner leurs faveurs, et d'autre part, pour limiter les importations en provenance des États-Unis et du Canada afin d'encourager les agriculteurs européens.

Ces tensions sont moins fortes aujourd'hui qu'elles ne l'étaient il y a trois ou quatre ans et ont été partiellement fondues dans le creuset du dialogue Nord-Sud. Mais on ne peut s'attendre à ce qu'elles restent sous la surface indéfiniment. L'Europe a étendu la portée de ses

opérations dans le Tiers Monde d'une manière éclatante grâce à la convention de Lomé, qui a remplacé les accords de Yaoundé et encadré les relations de la CEE avec 46 pays d'Afrique, des Antilles et du Pacifique. Le club fermé a ouvert ses portes, ce qui augure bien pour l'avenir. Parallèlement, toutefois, cette ouverture a suscité une pointe de désenchantement dans le monde en développement. Les Neuf, à l'instar des autres nations avancées, ayant été affligés par les doubles maux de l'inflation et de la récession, ont dû couper leurs dépenses. Les crédits au développement n'y ont pas échappé. Ces coupes sombres sont dues à l'insistance de l'Allemagne et, bien qu'elles traduisent une nécessité économique, elles révèlent aussi des tensions politiques. La majorité des États associés sont toujours francophones et le gouvernement allemand ne voyait aucune raison pour que la France continue à acheter de l'influence politique aux frais de l'Allemagne.

Incertitude politique

Il existe d'autres tensions, comme la question des limites de pêche, à propos de laquelle la Grande-Bretagne et l'Irlande, ennemies jurées, ont fait un mariage de raison pour se liguer contre le reste de la communauté. Mais les questions véritables qui sont en jeu importent plus que l'un ou l'autre de ces incidents pris individuellement, même la PAC. En vérité, le postulat idéologique qui est le fondement de la CEE (foi commune dans les structures et les idéaux de la démocratie libérale) a cédé la place à une profonde incertitude politique. L'instabilité politique et la tendance à la polarisation entre les néofascistes et les néocommunistes sont

proverbiales en Italie; en France, le front commun de la gauche a de bonnes chances de remporter les prochaines élections. En Grande-Bretagne, on craint beaucoup que les difficultés économiques du pays ne provoquent des conflits sociaux et politiques aigus.

Les politiques de la CEE ne sont pas directement dictées par ces questions, mais l'attitude que chaque pays adopte vis-à-vis de l'Europe est avant tout fonction de ses propres désirs de stabilité intérieure. Cela va plus loin que de savoir si l'eurocommunisme peut oui ou non faire peau neuve. Dans un cas comme dans l'autre, il diviserait profondément les Neuf. L'Allemagne, qui est le seul grand pays européen à avoir maintenu sa prospérité économique, sa cohésion sociale et son autorité politique est en train de subventionner le reste de la Communauté. Comme ce financement a déjà provoqué un ressac en politique italienne, le gouvernement allemand actuel veille à ne pas agir trop ouvertement en Grande-Bretagne. Mais le fait demeure que la force future, voire la survie de la Communauté économique, dépend maintenant de l'Allemagne. A ce propos, peut-être faut-il se réjouir de ce que la lutte pour le pouvoir entre Paris et Bonn, implicite dans notre analyse, ait été remportée par l'Allemagne. Pour l'heure, Herr Schmidt et ses collègues font des pieds et des mains pour manifester de la compréhension à l'endroit des cas difficiles ou désespérés. Force est de se demander si ce pays peut se permettre de poursuivre longtemps dans cette voie. Sinon, la Communauté pourra-t-elle trouver de nouvelles bases sur lesquelles fonder une coopération plus sensée que par le passé?

Que représente le Canada pour l'Europe occidentale?

par André P. Donneur

Un des éléments majeurs de la politique de la troisième option — cette stratégie à long terme du Canada pour se rendre plus indépendant des États-Unis — a été de consolider et développer les relations avec l'Europe occidentale. Cette politique n'a pas consisté seulement à négocier et conclure un accord avec la Communauté économique européenne. Les liens bilatéraux ont aussi été resserrés. Quelques voyages du premier ministre auprès des différents pays membres de la Communauté ont particulièrement retenu l'attention. Incontestablement, le voyage à Paris, il y a deux ans, a été la manifestation spectaculaire de ces visites. Les relations avec la France, qui avaient connu une période de crise sérieuse entre 1967 et 1969, puis une phase de normalisation depuis cette date, s'ouvraient sur une ère de coopération.

Quels résultats ces efforts indubitables du Canada, poursuivis en tout cas depuis quatre ans, ont-ils eu sur les États européens? L'image qu'on s'imagine ici être celle du Canada à l'étranger, soit celle d'un pays à la remorque des États-Unis, a-t-elle été effacée en Europe? En premier lieu, cette image n'a jamais été la perception unanime des observateurs étrangers, européens en particulier. Même avant que le Canada n'affirme sa volonté de réduire l'influence américaine chez lui par la politique de la troisième option, pour un nom-

bre considérable de dirigeants politiques européens le Canada était un pays bien distinct, avec une diplomatie originale que l'action d'un Lester Pearson avait rendue fameuse dans les années cinquante. Ce mythe dissipé, il faut toutefois admettre que certains dirigeants européens — et plus particulièrement français — doutaient beaucoup de l'originalité de la politique étrangère canadienne. Une des causes profondes et jamais ouvertement formulées de la crise des relations franco-canadiennes de 1967 à 1969 résidait indubitablement dans cette appréciation. La politique de la troisième option a incontestablement modifié cette position. Ce changement n'intervint pas immédiatement après sa proclamation officielle à l'automne de 1972, par le truchement du désormais fameux article de M. Sharp publié dans un numéro spécial de cette revue. Mais après de multiples et longues explications données à des responsables à différents niveaux des appareils gouvernementaux, les dirigeants européens les plus réticents ont compris l'originalité de cette option. Je me souviens personnellement avoir été frappé par l'étonnement manifesté par des membres de cercles dirigeants français d'obédience gaulliste exposés pour la première fois — c'était en 1973 — au contenu de la politique de la troisième option. La réaction avait été: «Mais au fond ce que le Canada cherche, c'est la même chose que la France, soit une plus grande indépendance de mouvement, mais au sein de l'Alliance atlantique.» Les mêmes personnes ajoutaient que le Canada aurait grand avantage à mieux faire connaître cette politique en France. C'est aujourd'hui chose faite!

M. André P. Donneur est professeur titulaire au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal, dont il a assumé la direction de 1974 à 1976. De 1972 à 1973, il a été membre du Groupe d'analyse des politiques du ministère des Affaires extérieures, à l'invitation de ce ministère. Il est présentement président du Conseil canadien de recherches en sciences sociales. Le professeur Donneur est l'auteur de nombreux articles et contributions à des ouvrages collectifs sur la politique étrangère du Canada et sur les relations internationales. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

Réticences de la CE

L'exemple de la France est significatif, puisque c'était dans ce pays que l'image d'un Canada lié sans condition aux États-Unis était la plus répandue. Toutefois, il faut considérer la perception des dirigeants de l'Europe occidentale d'une manière systématique. On peut distinguer diffé-

rents niveaux et types d'autorités. Nous considérerons en premier lieu la position des cercles dirigeants de la Communauté économique européenne, ensuite celle des grands pays, tous membres d'ailleurs de la Communauté, celle des petits pays membres de la Communauté et enfin celle des autres petits pays européens. Avec la Communauté, le Canada a conclu non sans mal un accord cette année. On connaît les réticences qu'ont manifestées depuis 1972 les autorités de la Communauté (Commission, Conseil des ministres, hauts fonctionnaires) à la conclusion d'un lien quelconque avec le Canada. Il fallait surtout éviter tout précédent qui permettrait à un autre État industrialisé d'obtenir des avantages semblables. En clair, on craignait que le Canada ne fût le cheval de Troie des États-Unis au sein de la Communauté. De plus, le fait que peu de temps auparavant le Canada avait révisé sa politique de défense en reléguant sa participation à l'OTAN au troisième rang de ses priorités, après la défense de son territoire et celui de l'Amérique du nord, donnait aux Européens l'impression que le Canada se désintéressait de l'Europe et se repliait sur lui-même. Concrètement, les membres du Conseil des ministres de la Communauté pouvaient constater le retrait de la moitié des forces militaires canadiennes stationnées en Europe. Cependant, les voyages du premier ministre à Bruxelles et dans les capitales des États membres de la Communauté, préparés par le travail discret mais opiniâtre de la mission canadienne auprès des Communautés ainsi que par les contacts entre hauts fonctionnaires canadiens et de la Communauté économique, ont dégagé le terrain pour un accord. On insistait aussi à Ottawa sur le fait que la défense de l'Europe occidentale était décisive pour le Canada et le renforcement de l'équipement militaire canadien en Allemagne par des chars *Léopards* allemands traduisait concrètement ce changement dans la politique de défense.

Maintenant qu'il existe un accord entre le Canada et la Communauté économique européenne, on peut s'interroger sur ce que les dirigeants de la Communauté attendent du Canada? L'attrait des matières premières, dont l'Europe manque, est certainement ce qui intéresse le plus les Européens. Toutefois, le contenu de l'accord reste très vague. Il est un cadre où toutes sortes de projets communs pourraient être discutés et mis sur pied. Le sentiment répandu parmi les Eurocrates — ce nom barbare qui désigne les hauts fonctionnaires du Marché commun — est que le Canada ne sait pas trop lui-même

ce qu'il attend de la Communauté. On rétorque régulièrement à Ottawa qu'on a déjà expliqué patiemment et en détails la position canadienne à Bruxelles. Cependant, ce sentiment ne parvient pas à se dissiper. On continue à reprocher au Canada de n'avoir pas une position originale dans les négociations du GATT et de s'aligner sur celle des États-Unis, sans tenir compte suffisamment de celle de la Communauté, et de ne pas se concerter avec celle-ci. Le protectionnisme du Canada en matière agricole et sur certains produits industriels heurte aussi les intérêts de la Communauté. Comme la signature de l'accord est récente, on peut estimer que ces reproches auront tendance à se dissiper à mesure qu'il sera mis en œuvre. De toute façon, au sein de la bureaucratie de la Communauté, les avis ne sont pas unanimes sur l'attitude vis-à-vis du Canada et seule une enquête scientifique minutieuse, qui fait malheureusement défaut aujourd'hui, pourrait nous renseigner, avec certitude et avec toutes les nuances nécessaires, sur l'attitude des Eurocrates.

Les grands pays européens

Parmi les grands pays européens, c'est d'abord avec la Grande-Bretagne que le Canada possède les liens les plus étroits. Ce pays reste la source principale de l'immigration au Canada. Les échanges commerciaux sont au troisième rang de l'ensemble du commerce canadien. Ces faits sont bien connus et la coopération avec la Grande-Bretagne, très intense au niveau des ministres et des hauts fonctionnaires, est aussi un fait indubitable. Le Royaume-Uni, en raison de tous les liens qu'il entretient avec le Canada, est le pays le plus susceptible de connaître ses besoins, le mieux à même aussi de savoir ce qu'il peut attendre du Canada. Cependant, on a trop tendance à croire que le Canada et ses politiques sont parfaitement bien perçus au Royaume-Uni. En fait, on est souvent frappé de constater que certains milieux dirigeants britanniques voient encore le Canada, selon une vision démodée, comme une quasi-colonie. Il ne s'agit pas, bien entendu, de ceux qui ont des contacts directs avec les hauts fonctionnaires et les ministres canadiens, mais par ailleurs de gens influents souvent du monde économique et intellectuel. Dans le même milieu, n'ai-je pas entendu que la route du Canada vers Bruxelles, siège de la Communauté, passait obligatoirement par Washington? On déplorait la politique de la troisième option; on critiquait la soi-disant hostilité du Canada à l'endroit des États-Unis et on vantait les avantages

d'un libre-échange canado-américain, option précisément rejetée par le Canada lors de l'adoption de la politique actuelle à l'égard des États-Unis.

Avec la France, les relations ont pris un cours nouveau ainsi que nous l'avons vu, depuis 1974, année du voyage de M. Trudeau à Paris. Le récent voyage (début novembre 1976) de M. Jamieson, ministre des Affaires extérieures, à Paris, a été l'occasion aussi d'approfondir les conditions de la coopération. M. Jamieson a fait preuve d'une grande franchise en déplorant que les contacts entre Paris et Ottawa ne soient pas assez fréquents à tous les niveaux, ne serait-ce que ceux qu'on peut avoir par téléphone. C'est un fait certain que les rapports entre dirigeants et surtout hauts fonctionnaires français et canadiens n'ont pas l'intensité et surtout le caractère de routine de ceux qui existent dans les rapports canado-britanniques. D'autre part, les relations franco-canadiennes ne peuvent être envisagées sans tenir compte du caractère particulier des relations directes franco-québécoises. Ces relations privilégiées ont permis depuis dix ans à trente-huit mille Français et Québécois de séjourner dans l'autre pays. Ces séjours ont touché toutes les classes de la société, mais ils ont été particulièrement importants pour les cercles dirigeants des deux pays. On peut donc considérer sans aucun doute que de nombreux Français qui détiennent des postes de responsabilité dans le monde universitaire, économique et syndical, l'administration et le gouvernement ont une connaissance relativement bonne du Québec. Mais l'avantage de cette connaissance est aussi son défaut: la perspective que ces dirigeants français ont du Canada est partielle, puisqu'ils connaissent le Québec d'une manière plus approfondie que le Canada anglais. Le lien particulier avec le Québec tend donc à leur faire voir le Canada sous un angle québécois. Cependant, les contacts plus directs établis depuis 1974 entre la France et le Canada permettront aux dirigeants français d'avoir une vue d'ensemble plus grande d'autant plus que leur volonté de coopérer avec le Canada tout entier a été démontrée par le président Giscard d'Estaing. Pour les dirigeants français, le Canada est un partenaire économique qui présente un intérêt certain. La politique de la troisième option y est maintenant comprise mieux que dans bien d'autres pays européens. Il faut noter que la levée du veto français à un lien du Canada avec le Marché commun a certainement permis de mener à bien les négociations en ce sens. Une dernière interrogation sérieuse quant aux attentes

françaises vis-à-vis du Canada et du Québec tient à ce qui peut se passer advenant l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement de l'union de la gauche. Un fait intéressant et à peine relevé ici est que le Parti socialiste français compte dans sa députation un des meilleurs connaisseurs du Canada parmi les hommes politiques français. Il s'agit de M. Labarrère, député-maire de Pau, qui a enseigné durant plus de dix ans à l'Université Laval. Ce député est un membre actif de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des députés et pourrait être appelé à jouer un rôle important dans le domaine des affaires étrangères de la France advenant l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement de gauche. Avec un tel interlocuteur et d'autres dirigeants de gauche, principalement socialistes, qui ont eu des contacts avec des parlementaires, des fonctionnaires et des universitaires québécois et canadiens, le Québec et le Canada ne risquent en rien d'être ignorés et méconnus en France si la gauche parvient au pouvoir.

L'État le plus important de l'Europe occidentale tout entière et du Marché commun est indubitablement l'Allemagne fédérale. «Que savons-nous du Canada?» titrait le 22 juillet dernier la *Neue Ruhr Zeitung*. Et le quotidien répondait par la plume de Jens Feddersen: «Nous ne savons pas grand-chose en vérité: grand, beaucoup de forêts, beaucoup d'eau, peu d'habitants, une quantité d'ours, des céréales pour Moscou et Pékin, des immigrants allemands, quelques Esquimaux, une petite querelle linguistique franco-anglaise et un premier ministre libéral». De fait, le journal soulignait et expliquait que la réalité était différente. Toutefois, il avait résumé avec humour la connaissance superficielle de ses lecteurs. Mais au niveau des dirigeants allemands, la connaissance du Canada est heureusement plus approfondie. Les voyages en 1975 du premier ministre et en 1976 du ministre des Affaires étrangères canadiens à Bonn, ainsi que celui du chancelier Schmidt durant l'été 1976 à Ottawa ont permis de prévoir des modalités de coopération plus étroite entre les deux pays. Il faut noter que le chancelier Schmidt et le premier ministre Trudeau se sont aussi côtoyés à la réunion au sommet de Puerto-Rico portant surtout sur les problèmes économiques. D'autre part, depuis janvier 1977, les deux pays coopèrent, ainsi qu'ils l'ont prévu, au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies auquel ils viennent d'être élus. Concrètement, l'Allemagne fédérale est très intéressée à coopérer avec le Canada dans le domaine de la technologie nucléaire.

C'est un secteur où le Canada a développé des techniques de pointe et dans lequel il fait figure de partenaire fort et développé. L'Allemagne est aussi intéressée aux matières premières canadiennes. Donc une coopération peut se développer qui, surtout dans le domaine nucléaire, va dans le sens de la troisième option, puisque la réduction de la dépendance à l'égard des États-Unis doit se traduire par le développement d'industries de pointe au Canada. Cependant, l'Allemagne fédérale, incarnée par ses hommes d'affaires, ses universitaires, ses dirigeants, a peine à comprendre les préoccupations du Canada en ce qui a trait à l'influence américaine. Considérant elle-même l'alliance avec les États-Unis comme un pilier de sa politique et faisant preuve d'un dynamisme économique et culturel puissant, l'Allemagne fédérale ne voit pas en quoi le Canada a lieu de s'inquiéter. Du moins, les dirigeants allemands envisagent la réponse dans une solution interne canadienne au défi américain. Il s'agit selon eux, pour le Canada de faire preuve d'excellence dans les domaines technique et culturel et l'influence américaine s'amenuisera d'elle-même. On a peine à mesurer en Allemagne fédérale l'effet des différences d'échelle entre États-Unis et Canada et du voisinage immédiat sur l'économie et les cultures canadienne et québécoise. La politique de la troisième option peut donc être considérée avec sympathie, en raison des avantages économiques dont l'Allemagne peut bénéficier, mais sans être bien comprise en réalité.

Les petits pays

Dans cette revue des positions des pays de l'Europe occidentale vis-à-vis du Canada, nous ne saurions être exhaustif. C'est ainsi que nous ne parlerons pas de l'Italie et que nous nous contenterons de brosser un tableau rapide du point de vue des petits pays du Marché commun. Le Bénélux a des rapports étroits avec le Canada. Les trois pays qui le composent — Belgique, Pays-Bas et Luxembourg — ont été les premiers à bien comprendre la position canadienne et à favoriser un lien de ce pays avec la Communauté économique européenne. Le Danemark a été beaucoup plus réticent et on sait que son opposition de dernière heure sur la question des matières premières a retardé la conclusion de l'accord-cadre entre la Communauté et le Canada. Même si cette opposition avait pour objet de favoriser un précédent en vue de négociations avec sa voisine norvégienne riche en pétrole, elle n'en est pas moins significative d'une certaine igno-

rance des enjeux que cette négociation comportait pour le Canada.

Restent les autres pays d'Europe occidentale non membres du Marché commun. De même que nous avons laissé de côté l'Irlande et l'Italie dans le Marché commun, nous nous concentrerons seulement sur deux pays non membres de la Communauté européenne, la Suède et la Suisse. Ces deux pays, de par leur neutralité, devraient être à même de comprendre plus facilement la volonté d'indépendance du Canada. Avec la Suède, on doit déplorer que le Canada n'ait pas développé des liens plus étroits. Cette remarque s'applique d'ailleurs à l'ensemble des pays membres du Conseil nordique (Suède, Norvège, Danemark, Finlande, Islande). Ces pays sont pourtant les plus proches du Canada quant au type de climat et même de conditions géographiques en général. Ils ont réussi également dans bien des domaines à être à la pointe de l'organisation de la vie en société. Que ce soit dans les secteurs de l'habitat, du transport, de l'éducation, des soins aux vieillards et aux malades, des relations de travail, ces pays sont généralement qualitativement les plus avancés du globe. L'ancien premier ministre social-démocrate Olaf Palme avait noué des liens personnels avec les dirigeants canadiens et avait une connaissance solide des problèmes canadiens. Il semble que le nouveau gouvernement bourgeois n'a pas modifié pour l'instant les grandes lignes de la politique étrangère suédoise et l'attitude à l'égard du Canada ne devrait pas être modifiée non plus. Toutefois, les relations établies avec l'ancien personnel gouvernemental devront être complétées avec la nouvelle équipe, dont certains membres ont déjà visité le Canada à titre de parlementaires. Le Canada en étant mieux connu pourrait développer avec la Suède d'autres projets de coopération que ceux qui existent présentement, par exemple dans le domaine du matériel militaire.

Avec la Suisse, les relations économiques sont importantes, en proportion naturellement de la grandeur du pays. Les investissements helvétiques au Canada sont substantiels: il suffit de penser à Nestlé, Hoffmann-La Roche, Ciba-Geigy, Sandoz, Brown-Boveri, au rôle des assurances helvétiques, aux investissements immobiliers et à la présence active des agents bancaires de l'Union des Banques suisses et du Crédit suisse notamment. Le commerce est non négligeable compte tenu de la petitesse de la Suisse (deux cent soixante millions de dollars en 1975). Le Canada est connu de longue date en Suisse et les milieux économiques, financiers et

universitaires perçoivent généralement bien les possibilités de ce pays. La perception de la politique de la troisième option se heurte toutefois à des objections voisines de celles que nous avons notées pour l'Allemagne et l'Angleterre. Libre-échangiste en matière industrielle seulement, la Suisse voit la solution des problèmes de croissance économique dans des échanges multilatéraux. Culturellement, elle compte davantage sur les initiatives personnelles de ses universitaires et de ses artistes, plus que sur des accords qu'elle se refuse d'ailleurs à signer. Il n'en demeure pas moins que ses dirigeants et ses intellectuels sont vivement intéressés à tout projet de coopération industrielle et à tout échange universitaire et culturel possible avec le Québec et le Canada.

Au terme de ce tour d'horizon rapide et impressionniste, il nous semble clair que le Canada a de très sérieux atouts en Europe occidentale. Cependant et sous réserve d'une recherche scientifique de longue haleine qui exigerait une série d'interviews systématiques des dirigeants et, pour employer un terme peu populaire aujourd'hui, des élites, l'image du Canada dans le demi-continent européen a encore grand besoin d'être précisée, si ce pays veut mener à bien l'un des volets de la politique de la troisième option: diversifier ses relations extérieures. Cette option reste de toute façon valable pour le Québec comme pour le Canada, quelle que soit la réorganisation structurelle que l'ensemble canadien subira dans les prochaines années.

Le Canada doit concilier sa politique étrangère et sa politique de défense

par Alasdair MacLaren

La politique canadienne de défense, au cours des premières années du gouvernement Trudeau, fut examinée en détail, remise en question, puis reformulée dans un Livre blanc intitulé *La défense dans les années 70*. On y définissait, par ordre de priorité, quatre grands objectifs: d'abord, la protection de la souveraineté nationale — un premier choix qui ne manquait pas de bon sens —, en deuxième lieu, la défense de l'Amérique du Nord en collaboration avec les États-Unis, en troisième lieu, le respect des engagements envers l'OTAN et, enfin, le maintien de la paix. La politique ainsi formulée, on pouvait donc s'attendre que les décisions ultérieures en matière de dotation militaire seraient prises avant tout en fonction de la sauvegarde de la souveraineté nationale.

Entre-temps, cependant, en politique étrangère, la mise en œuvre de ce qu'on a appelé la troisième option a pris le pas sur cette volonté de ramener la politique de défense à des dimensions plus nationales et moins internationales; si bien que cette politique, plutôt que d'obéir aux prescrip-

tions du Livre blanc de 1971, est simplement redevenue ce qu'elle était avant l'époque de Trudeau, avant les audiences du Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale, avant le retrait partiel des forces canadiennes cantonnées en Europe et avant l'apparition du thème qui domine aujourd'hui la politique étrangère canadienne.

Normalement, la politique de défense est au service de la politique étrangère. Il est toutefois malheureux que la poursuite des objectifs de cette dernière doive se faire au détriment de la priorité majeure de la défense, qui fut définie en 1971, la protection de la souveraineté canadienne. Par ailleurs, notre politique de défense est entièrement asservie à l'idée qu'une éventuelle agression des Soviétiques doit nécessairement se produire sur le front central de l'OTAN. Or, il faut déployer des effectifs spécialisés dans des opérations très précises pour conjurer cette menace telle qu'on la perçoit, tandis que la protection de la souveraineté exige des forces plus polyvalentes

et mieux équilibrées. Il ne peut donc y avoir qu'un mince chevauchement entre les ressources humaines et matérielles mobilisées pour répondre à ces deux besoins très différents.

Deux aspects de la sécurité

La sécurité canadienne revêt deux aspects principaux, selon qu'on l'envisage dans ses dimensions interne ou externe. Il y a d'abord la sécurité intérieure, à savoir la protection de la souveraineté, qui suppose le déploiement d'effectifs militaires chargés de surveiller et de faire respecter l'ordre, en particulier dans le Grand Nord et dans la nouvelle zone économique de deux cents milles. Les conflits qui surgissent dans ce secteur sont surtout de nature économique, juridique et politique. Puis il y a la sécurité extérieure, qui se traduit par l'appartenance à l'Alliance atlantique. Là, les règles du jeu sont plutôt politico-militaires et les activités prennent surtout la forme d'opérations communes destinées à dissuader l'adversaire d'attaquer.

Dans les deux cas, on peut soutenir que le Canada n'est pas en mesure d'agir unilatéralement, mais doit s'assurer l'appui d'autres États pour réaliser ses objectifs. Cela est évident dans le cas de l'OTAN. Ce peut l'être moins sur notre territoire, où, par exemple dans les affaires relatives aux conflits de juridiction dans l'Arctique, l'URSS peut devenir un partenaire. Non seulement le Canada doit traiter avec des partenaires différents selon le point de vue où il se place, mais la situation se complique encore davantage de par la position qu'occupent les États-Unis et l'Europe par rapport à lui. Certes, les États-Unis protègent le continent nord-américain contre une agression étrangère, mais ils menacent en même temps de le dominer tout entier. Pour faire contrepoids à ce géant, le Canada a choisi la Communauté européenne, ou l'Europe des Neuf, comme l'un des partenaires à privilégier dans la mise en œuvre de la troisième option. Or, il se trouve que la Communauté est en majeure partie constituée d'États qui appartiennent eux aussi à l'OTAN et contribuent à ce titre avec les États-Unis à la sécurité canadienne.

Ainsi, le pays qui représente une menace économique pour notre souveraineté est aussi notre principal partenaire et allié militaire dans la défense de l'Amérique du Nord, tandis que l'allié possible dans l'Arctique, l'URSS, est aussi l'adversaire numéro un; les Neuf, choisis comme contrepoids économique, sont par ailleurs des alliés exigeants qui demandent en

échange du lien contractuel un accroissement de notre contribution militaire en Europe. La liberté de manœuvre du Canada est donc très limitée: s'il veut contracter un lien économique avec l'Europe, il doit y affecter une plus grande partie de ses modestes ressources militaires, et dès lors renoncer à d'autres projets plus près de chez lui. En réalité, le Canada a dû déroger à la politique de défense qu'il avait élaborée en raison d'événements survenus en politique économique étrangère, et ce renversement aura très certainement, à long terme, de graves répercussions sur sa sécurité intérieure. Il est en quelque sorte prisonnier de ses dimensions, de sa richesse en ressources naturelles, de sa situation géographique entre les deux superpuissances, de sa population peu nombreuse et, finalement, de la faiblesse de sa structure militaire.

Priorité à l'OTAN

Jusqu'ici, le Canada n'a pas eu à se demander où mettre l'accent dans sa politique de défense; l'Alliance atlantique a toujours eu la priorité. Ce qui frappait dans le Livre blanc de 1971, c'était le nationalisme en contraste marqué avec l'internationalisme, en particulier celui de l'époque de Pearson. Aujourd'hui, cependant, il est nécessaire de faire un choix, compte tenu des tâches que doivent accomplir les forces armées et de leur relative faiblesse numérique, sans quoi les effectifs disponibles seront tellement disséminés que la présence militaire du Canada sera tout juste symbolique, aussi bien chez lui qu'à l'OTAN. Il importe de déterminer au plus tôt si les avantages du lien contractuel, avec les exigences militaires qu'il comporte, valent qu'on fasse fi de la menace que font peser sur nos ressources naturelles et notre souveraineté le gouvernement américain, certaines multinationales et une flotte soviétique toujours plus puissante.

Il ne s'agit pas ici de mettre en doute l'opportunité d'un lien économique avec la CEE, mais plutôt de se demander si le Canada est en mesure d'en assumer les conséquences militaires, lui qui tient par ailleurs à assurer sa souveraineté dans le Grand Nord et à faire respecter son droit dans la nouvelle zone économique de deux cents milles. Lorsque le principal allié est

Spécialiste en études stratégiques, M. Alasdair MacLaren est diplômé de l'Université d'Aberdeen et candidat à un doctorat en économie politique à l'Université de Toronto. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



C'est dans le cadre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord qu'apparaît de la façon la plus évidente le chevauchement de la politique étrangère et de la politique de défense du Canada. On voit le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures du Canada, M. Don Jamieson, lors de la session inaugurale de la conférence semestrielle des ministres des Affaires étrangères de l'OTAN à Genève en décembre dernier. A ses côtés, le représentant permanent du Canada auprès de l'OTAN, M. Ghislain Hardy.

perçu comme une menace sur le plan intérieur et que le principal adversaire sur le plan extérieur est considéré comme pouvant faire contrepoids en matière de souveraineté, les protagonistes en présence et les divers facteurs qui entrent en jeu tissent un enchevêtrement de lignes de force dont il devient très difficile de calculer la résultante.

On se rappellera qu'il y a à peine huit ans, le Premier ministre faisait remarquer que la politique étrangère du Canada avait été déterminée dans une large mesure par la politique de défense adoptée dans le contexte de l'OTAN; c'était la charrue avant les bœufs disait-on. Aujourd'hui, il ne doit plus subsister beaucoup de doutes dans son esprit quant à la politique qui l'emporte sur l'autre et qui l'a toujours emporté d'ailleurs. Il apparaît maintenant que la politique étrangère a déterminé en tous points la nature et l'orientation de la politique de défense sans qu'on se soucie beaucoup des répercussions possibles sur

la sécurité intérieure. L'acquisition de chars *Léopard* et le remplacement du CF-104 constituent de bien coûteuses pièces de marchandage, d'autant que les avantages du lien contractuel ne sont pas encore connus, du moins de ce côté-ci du brouillard de rhétorique officielle qui enveloppe depuis le début cette offensive diplomatique.

Un heureux compromis

Il est maintenant admis que le Canada doit demeurer au sein de l'OTAN et que sa contribution militaire doit y être plus substantielle que les forces déployées à titre symbolique depuis 1969. Pourtant, il y aurait un moyen de concilier au moins partiellement les multiples tensions qui tiraillent la politique canadienne de défense; ce serait de répartir l'effort militaire au sein de l'OTAN de façon à faire coïncider, autant que possible, la protection de la souveraineté et les obligations envers l'Organisation. Il doit exister une solution

de rechange aux plans actuels de modernisation des forces canadiennes placées sous le commandement du SACEUR, un moyen de rendre compatibles dans la politique canadienne de défense les exigences contradictoires de la sécurité intérieure et la nécessité d'un contrepois économique et politique (à laquelle l'engagement actuel envers l'OTAN tente de parer).

Une solution commode serait de créer au sein de l'OTAN un Commandement allié de l'Arctique, comme l'a suggéré le professeur Nils Orvik. Confié au Canada, aux États-Unis, au Royaume-Uni, au Danemark et à la Norvège, ce Commandement symboliserait, en tant qu'institution, une prise de conscience du potentiel accru de la marine soviétique, notamment de sa flotte septentrionale basée sur la péninsule de Kola, et des dangers politiques et militaires qu'elle représente pour les États de l'Atlantique nord. Il sensibiliserait davantage ces États aux questions de la sécurité du flanc nord, habitués qu'ils sont de voir l'Alliance concentrer surtout ses efforts en Europe centrale. Il donnerait au Canada la possibilité de redistribuer certaines de ses tâches militaires et de réunir ses forces, pour le moment divisées par l'exécution de deux rôles très différents. L'accent étant ainsi déplacé, le Canadien moyen s'intéresserait peut-être davantage à la défense de son pays, que présentement on lui demande de considérer en fonction de la sécurité européenne, ce qui lui semble très curieux à première vue. Enfin, il ne serait plus nécessaire d'acheter des chars et des avions de combat conçus pour faire la guerre en Europe.

Un tel revirement ne saurait être pris pour une tentative d'affranchissement ou pour l'annonce d'un retrait futur de l'OTAN; au contraire, le Canada pourrait réaffecter ses ressources militaires tout en fournissant de solides preuves de sa fidélité à l'OTAN, actualisant ainsi la fonction politique de ses troupes cantonnées en Europe, celle de faire savoir aux Européens qu'il est bel et bien engagé à les défendre. Une autre fonction militaire aux résonances politiques prononcées est le maintien par les Nord-Américains d'un dispositif de renfort et de ravitaillement de l'Europe. Le simple fait qu'ils maintiennent ce dispositif en place témoigne de leur appui aux Européens de l'Ouest. La question de savoir si ce dispositif correspond ou non aux intentions stratégiques des Soviétiques ou au scénario favori de qui que ce soit n'a rien à y voir.

A une époque où les restrictions financières donnent l'allure d'un symbole à l'exercice de la souveraineté, où l'institu-

tion d'une zone économique de deux cents milles entraîne la mise sur pied d'un vaste dispositif de surveillance, de protection et de police et où la revendication d'une juridiction dans l'Arctique pose d'énormes problèmes d'ordre militaire, le gouvernement a choisi de se procurer comme avion patrouilleur à long rayon d'action le *P-3 Aurora*, appareil conçu entre autres pour la guerre anti-sous-marine. Or, l'Union soviétique vient d'entreprendre de remplacer ses SSBN (sous-marins lance-missiles balistiques) de type Yankee par des SSBN de type Delta, dont la puissance de feu porte beaucoup plus loin. Alors que les missiles du sous-marin Yankee avaient une portée de 1 600 milles, ceux du Delta peuvent être lancés à plus de 4 000 milles. Par conséquent, la fonction stratégique anti-sous-marine dans le quadrant nord-ouest de l'Atlantique perd de son importance, et il serait insensé pour le Canada d'y maintenir un dispositif de lutte anti-sous-marine, sauf pour parer à l'éventualité d'un déploiement des bâtiments de type Yankee dans le cadre d'une première frappe soviétique. Dans ces conditions, il y a lieu de s'interroger sur l'utilité de l'*Aurora* et de l'équipement électronique ultra-perfectionné qu'il transporte à son bord.

Si le Canada cherche à gagner de l'influence en achetant cet avion, c'est, à notre avis, payer très cher. S'il veut par ailleurs simplement assurer la permanence des échanges de renseignements entre Norfolk et Halifax, là encore le moyen choisi est beaucoup trop onéreux. Le Canada aurait vraiment fait le poids dans la guerre stratégique anti-sous-marine s'il s'était doté de sous-marins d'attaque, le meilleur moyen de neutraliser les SSBN, mais il a refusé pour des raisons bien compréhensibles. Il a tout de même choisi l'*Aurora* comme deuxième solution à une mission qu'il n'aura peut-être plus à remplir. Compte tenu des tâches qu'il lui faudra entreprendre, il aurait pu obtenir une meilleure combinaison d'appareils à un coût légèrement supérieur à celui de tout le projet *Aurora*. Il ne s'agit pas ici de nier la nécessité d'un patrouilleur à long rayon d'action, mais plutôt de se demander pourquoi on a choisi précisément un modèle dont l'appareillage électronique traduit un trop grand souci d'imitation. Un modèle plus simple (et moins dispendieux), combiné à une variante du *Dash 7*, par exemple, aurait mieux fait l'affaire. Cette dernière solution aurait en outre l'avantage de faire marcher à plein rendement les chaînes de production de la de Havilland pendant quelque temps.

Très bientôt, il faudra remplacer le CF-104. Nul doute que les concurrents s'alignent déjà pour la succession du *Starfighter* dans la flotte aérienne basée en Europe. Les mêmes questions se posent. Le Canada a-t-il vraiment besoin d'appareils aussi complexes que l'*Eagle* ou le *Tornado*, deux systèmes d'armes extrêmement dispendieux, tout comme le char *Léopard* d'ailleurs? Plutôt que de se procurer le dernier cri dans l'aviation de combat, ne serait-il pas mieux indiqué d'acheter quelque chose qui réponde à ses propres besoins? Est-il trop tard pour essayer de satisfaire à la fois aux exigences de la sécurité intérieure et à celles de la participation à l'OTAN? Bien entendu, il faudrait pour cela que le rôle du Canada dans l'Alliance soit repensé de façon à lui permettre, autant que possible, de répondre concurremment aux deux besoins en se dotant d'armes propres à assurer en même temps la sécurité nationale et la sécurité internationale.

La troisième option a déclenché une offensive diplomatique visant à réaliser certains objectifs économiques, mais le Canada n'aurait-il pas pu introduire certains aspects militaires dans les négociations? Il en résulte qu'à l'heure actuelle, par un manque total d'imagination, nos technocrates de la défense mettent de nouveau l'accent sur le front central de l'OTAN. Une fois de plus, nous admettons implicitement que c'est là que réside, sous une forme purement militaire, la principale menace à notre sécurité. Pourtant, tout indique que les dangers ne sont pas uniquement militaires et confinés à l'Europe centrale. Plutôt que d'essayer de trouver

une solution de rechange aux exigences des Européens — accroissement et perfectionnement des forces canadiennes stationnées chez eux —, le gouvernement semble s'être fait à l'idée d'acheter des tanks, des chasseurs avancés et des patrouilleurs à long rayon d'action, en échange d'un lien contractuel avec l'Europe des Neuf dont il ne connaît pas encore les avantages. Chose certaine, cette politique d'achats représente d'énormes investissements à fonds perdu. A cause de cela, seulement, il est improbable que notre politique de défense puisse, même si on le voulait, changer son orientation avant de nombreuses années.

Ainsi donc, ce qui en 1971 semblait annoncer une politique de défense conforme aux besoins du Canada et de l'OTAN a maintenant pris la tournure d'une désolante aberration, laquelle, en affaires étrangères, restera la marque de l'interrègne nationaliste que fut le premier gouvernement Trudeau. La promesse d'un changement de cap ne s'est pas réalisée. La politique de défense du Canada est essentiellement redevenue ce qu'elle était avant 1968. Elle vise non pas tant à protéger les ressources naturelles du pays et à appuyer ses revendications juridictionnelles qu'à développer une relation économique avec un groupe d'États en mesure de poser certaines conditions, notamment la promesse renouvelée de venir en aide à l'Europe en cas de guerre. Cette solidarité doit se manifester par la présence physique de nos soldats sur le vieux continent, non pas armés de leurs 32 *Centurions* et autres curiosités du passé, mais de tout l'arsenal sophistiqué que produit de nos jours la technologie militaire.

Un récit fascinant sur Mackenzie King

par John A. Munro

William Lyon Mackenzie King semble s'être taillé parmi les leaders politiques canadiens les moins attachants une place qu'il n'est pas près de perdre. C'est en effet un homme dur, mesquin et vaniteux. Un dévot qui ne peut supporter l'ambition, sauf la sienne. Sur le plan international, il prêche l'isolationnisme et la paix. Ce fervent adversaire de l'impérialisme britannique et grand partisan de l'autonomie canadienne s'apparente cependant par maints traits à un colonialiste dans tout ce qu'il y a de traditionnel. Et pourtant, c'est le politicien le plus efficace que le Canada ait jamais connu. Homme public des plus pragmatiques, politique consommé, il est animé d'une foi absolue en l'union nécessaire de sa destinée et de celle de sa nation. Pétri de contradictions tout au long de sa vie, Mackenzie King le demeure après sa mort.

Ces observations ne visent aucunement à dénigrer le Volume trois du professeur Neatby sur la vie de Mackenzie King. En effet, notre ancien Premier ministre n'a pas dû être un sujet facile à analyser et Neatby a rédigé un ouvrage fascinant sur l'homme et son milieu. D'ailleurs, son livre est sans aucun doute le plus important qui ait paru jusqu'ici sur la politique canadienne durant les années trente. Non content de nous offrir un compte rendu intelligent et, à juste titre, critique sur la vie de King à cette époque, Neatby nous présente également le meilleur portrait que nous ayons de R. B. Bennett. En outre, il ne s'est pas attardé sur le caractère singulier de King (sa place dans l'histoire canadienne ne tenant ni à sa fascination étrange pour les habitants de l'au-delà, ni à ses déviations sexuelles) et il a brossé le tableau de la vie privée du Premier ministre en moins de quinze pages.

Si l'ouvrage de Neatby ne nous dit pas grand'chose sur la «folie» de Mackenzie King, il nous éclaire cependant énormément sur sa façon de procéder. «Discussions», «concessions», «compromis»: voilà les termes qui décrivent la méthode de King, méthode qui, selon

Neatby, est aussi importante que la décision elle-même.

Neatby nous apprend également que King est mû par

«... la conviction élémentaire mais fondamentale que le Canada est une association politique volontaire composée de divers groupes culturels, régionaux et économiques. Une sorte d'entreprise à vocation politique. Il croit ces groupes animés d'un sens profond de la communauté nationale que sous-tend leur attachement à l'unité du pays. Ils sont aussi différents que les couleurs du spectre, mais qu'importe! à travers le prisme de King ils se réfléchissent en un même rayon de lumière. En tant que chef, King cherchera inlassablement à élaborer des politiques susceptibles de maintenir et de renforcer cette association, des politiques agréables à tous même si aucun groupe n'en est pleinement satisfait. Sa conception du leadership vise délibérément à faire du Parti libéral l'incarnation politique de cette association.

«Quant à sa vision de l'unité nationale, elle s'inscrit dans le prolongement de sa perception des relations industrielles. Tout en sachant pertinemment que les intérêts des patrons et des travailleurs sont différents et les querelles sur les conditions de travail et les salaires inévitables, il rejette l'idée d'une lutte des classes posée comme un conflit irrémédiable à l'issue duquel il doit y avoir un vainqueur et un vaincu. A son avis, les deux parties peuvent gagner. L'industrie représente pour King une association à laquelle participent les intérêts capitalistes et ouvriers, qui en tirent tous deux des avantages. Les différends ne seront pas résolus par l'éclatement de l'association. Employeurs et travailleurs

Historien et écrivain, M. Munro est spécialiste de la politique canadienne et de la politique étrangère et a participé à la préparation des mémoires de MM. Lester B. Pearson et John Diefenbaker. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



Photo ONF

W. L. Mackenzie King

doivent prendre conscience de leurs intérêts communs et de leur interdépendance, et négocier dans ce contexte. Les grèves ou les lock-out s'avèrent parfois nécessaires pour rappeler aux esprits étroits de part et d'autre qu'ils ne peuvent survivre seuls et les persuader de modifier les modalités d'une alliance devenue inacceptable. L'objectif à atteindre n'est pas la victoire d'une partie sur l'autre mais la négociation d'une entente plus satisfaisante. L'harmonie dans l'industrie repose sur la reconnaissance, et par les employeurs et par les travailleurs, du fait qu'ils sont des associés; d'ailleurs, les deux parties gagneraient à se respecter mutuellement et à collaborer.»

Le prisme de Mackenzie King renvoie une multitude de couleurs. En effet, à la page qui précède la citation susmentionnée, Neatby s'emploie à nous présenter l'hypothèse suivante: «L'Europe a répondu au communisme par le fascisme. Le Canada connaîtra-t-il semblable affrontement?» Sa réponse est implicite dans les pages ultérieures: King nous sauvera de ces deux périls. Mentionnons que Neatby passe commodément sous silence cet extrait du journal de King en date du 29 juin 1937, où il relate sa perception de l'idéal national-socialiste à la suite de sa rencontre avec Hitler.

«... Je me rends compte de plus en plus combien les réformes effectuées en Allemagne favorisent les classes ouvrières et

combien leur orientation est juste. Elles servent véritablement à créer un État industriel, et les autres nations feraient bien de s'aligner rapidement et d'accorder aux travailleurs la place qui leur revient dans le contrôle de l'industrie, l'accès à l'éducation, à la participation, aux loisirs et aux divertissements, somme toute, à la vie qui était jusque-là l'apanage des classes privilégiées. De tout ce que j'ai vu au cours de ce voyage à l'étranger, ce sont les réalisations allemandes dans ces domaines qui m'ont le plus impressionné et encouragé.

Nul doute que les Rockefeller approuvaient également les méthodes utilisées pour réaliser l'harmonie industrielle en Allemagne nazie!»

A la lecture de ces pages, on a souvent l'impression que le biographe de King a dû non seulement faire preuve de clairvoyance, mais aussi d'une grande détermination pour trouver des explications acceptables et raisonnablement claires là où tous les autres pataugeaient dans l'obscurité. Pour percer l'homme public, l'auteur utilise certains passages choisis du journal personnel de King sur les événements. La difficulté majeure de Neatby a sans doute été de faire la part entre les révélations authentiques et «payantes» sur le plan personnel.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, Neatby n'a pas toujours été à la hauteur. De plus, à certains moments, le journal (qui traduit l'intimité de l'homme) et les documents officiels (qui représentent l'homme public et politique) se confondent. En fait, certains indices donnent à penser qu'à l'occasion, des portions du journal ont été écrites au moins quelques jours après les événements en question. Ainsi, à la page 281 de son livre, Neatby cite l'extrait du journal figurant sous la rubrique du 13 mai 1938, qui traite du Plan d'entraînement aérien du Commonwealth britannique. Il est intéressant de noter que ce même extrait figure dans les dossiers du ministère des Affaires extérieures sous forme de note faisant état d'une conversation avec le haut-commissaire de Grande-Bretagne, Sir Francis Flood, le 16 mai 1938. La seule différence entre ces deux passages est que l'on retrouve dans le journal l'expression «guerre européenne» au lieu de «conflit européen» dans la note. On est certes amené à se poser une question plus fondamentale: est-ce valable, au plan «scientifique», d'interpréter King à partir de ses textes? Son journal n'est pas une pierre de Rosette.

Mais ces failles sont relativement mineures quand on pense à l'ampleur de la tâche du professeur Neatby. Il s'est écoulé

treize ans entre les volumes deux et trois, soit un temps suffisant pour permettre un examen mûr et approfondi du sujet. Temps suffisant en tout cas pour lui permettre de maîtriser certaines nuances qui ne sont pas évidentes aux yeux de qui n'est pas aussi totalement plongé dans le climat des années trente: par exemple, comment distinguer la «dépression» de 1935 chez les conservateurs de la «récession» de 1937 chez les libéraux. Cela dit, le portrait qu'a tracé Neatby de R. B. Bennett semble juste, compte tenu du contexte. C'est là un point important et le professeur Neatby le sait très bien. Son ouvrage sur King précède toute biographie importante de Bennett et le futur biographe de ce dernier, devra dans une certaine mesure, formuler son exposé en fonction des règles fixées par Neatby (King). Il est en effet démontré que la première interprétation politique majeure d'une période modèle la majorité des interprétations subséquentes de la même époque. Au Canada, l'entreprise de «mythification» est rarement admise en dehors du cercle des historiens d'allégeance libérale.

Si, à la lecture des considérations qui précèdent, le lecteur conclut que le critique n'a pas apprécié l'ouvrage du professeur

Neatby, il fait erreur. Car il s'agit d'un livre bien écrit, conçu pour produire de l'effet et, comme je l'ai déjà dit, son contenu est absolument fascinant. Que je désapprouve la présentation de King sous certains aspects n'enlève rien à l'œuvre de Neatby. Je déplore la décision des exécuteurs littéraires de King de substituer au *Mackenzie King Record*, ouvrage en quatre volumes qui couvre la période allant du début de la Seconde Guerre mondiale à la mort du Premier ministre, en 1950, une biographie officielle complète de la vie de King. En décidant de publier le journal de Mackenzie King en vertu de la règle de trente ans et de le reproduire sur microfiches — initiative louable — ils rendent le *Record*, qui n'a jamais eu de vaste audience, superflu pour les spécialistes. Il ne fait aucun doute que la dernière période du règne de King continuera d'intéresser les experts; seulement, leurs travaux n'ont pas jusqu'à présent atteint la qualité de l'ouvrage de Blair Neatby.

William Lyon Mackenzie King, Volume III: The Prism of Unity, 1932-1939, par H. Blair Neatby, Toronto; University of Toronto Press, 1976.

Recension

Un précieux témoignage d'histoire orale

par Nora S. Lever

Avec la publication de son deuxième volume d'interviews, Peter Stursberg termine ce qu'il appelle l'«histoire vivante» du règne de Diefenbaker. Dans l'exercice de cette tâche, Stursberg marie avec bonheur les démarches journalistique et académique face à l'histoire orale.

Les chercheurs des universités, des musées et des archives se demandent s'il est légitime d'aborder la recherche historique par le biais de l'histoire orale. Si l'on rejetait cette méthode, on risquerait cependant de se priver d'éléments essentiels propres à nous assurer une bonne compréhension de certaines époques. Par ailleurs, ses fervents partisans doivent se rappeler que l'histoire orale vient compléter d'au-

tres méthodes et qu'elle doit recourir abondamment aux sources traditionnelles que constituent les bibliothèques et les archives.

Lors de ses conversations avec ce grand homme politique, le journaliste en Stursberg l'incite à dévoiler les sentiments et le climat qui ont imprégné son époque. L'universitaire qu'il est également a de toute évidence effectué des recherches préliminaires qui l'ont amené à mettre au point sa technique d'interview. En outre,

M^{me} Lever travaille à la Chambre des communes en qualité de greffier du Comité permanent des pêches et forêts. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



John Diefenbaker

en tant qu'archiviste travaillant en collaboration avec Léo LaClare, il a déposé les bobines et les transcriptions aux Archives publiques du Canada, à Ottawa, avec instruction de les rendre publiques après le 31 décembre 1980. Toute la communauté universitaire lui sera reconnaissante de ce geste.

Dans leurs «confidences», Gordon Churchill, Donald Fleming, Davie Fulton, Grattan O'Leary, Waldo Monteith et de nombreux autres qui étaient au cœur de la vie politique canadienne durant le leadership de Diefenbaker brossent un tableau coloré des épreuves et des tribulations de cette période. Mais le récit du déclin, thème central de cet ouvrage, est triste à lire. En effet, le gouvernement porté au pouvoir avec la plus forte majorité jamais enregistrée dans l'histoire du Parlement canadien est devenu minoritaire à la suite de l'élection de 1962. Les mois qui ont suivi ont provoqué d'énormes frustrations chez les ministres qui ont participé aux fréquentes et interminables réunions du Cabinet où le premier ministre, absolument incapable de prendre des décisions, brandissait périodiquement des menaces de démission.

La controverse nucléaire aura consacré la défaite du gouvernement Diefenbaker. En effet, en qualité de membre de NORAD et de l'OTAN, le Canada devait se procurer des missiles *Bomarc* et des intercepteurs *Voodoo CF-101* et ses Forces armées utiliser des *Starfighters CF-104*. Or, pour être efficaces, ces armes devaient

être équipées de têtes explosives. Les membres du Cabinet Diefenbaker étaient divisés sur la question des armes nucléaires pour le Canada.

Stursberg a juxtaposé de façon intéressante ses interviews pour faire ressortir les arguments contradictoires de Douglas Harkness, ministre de la Défense de l'époque, et de Howard Green, alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Les extraits des conversations sont disposés de telle sorte qu'on dirait que les deux protagonistes débattent la question face à face.

Les déclarations de Harkness ne laissent aucun doute sur le fait qu'il considérait la question réglée. Par conséquent, il pressait le Canada de respecter ses engagements. Pour sa part, Howard Green soulignait les intérêts divergents des ministères de la Défense et des Affaires extérieures. En outre, s'étant fermement opposé aux essais nucléaires aux Nations Unies, à titre de secrétaire d'État aux Affaires extérieures, il estimait que le Canada serait dans une position très difficile s'il se dotait d'armes nucléaires.

La prétendue «conspiration», sur laquelle Stursberg met l'accent, découle des dissensions qui régnaient alors entre les ministres du Cabinet Diefenbaker. Cependant, MM. R. A. Bell et Pierre Sévigny, respectivement ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et ministre adjoint à la Défense nationale en 1962, nient catégoriquement l'existence d'un complot. Ils font toutefois mention des menaces de démission répétées du premier ministre, lesquelles auraient fort bien pu fournir à ses collaborateurs l'occasion de discuter d'un successeur éventuel. Léon Balcer parle d'un groupe «très antagoniste», composé de dix ou douze ministres du Cabinet, qui se réunissait environ deux fois par semaine. Mais il semble que l'interprétation de Stursberg, qui attribue la défaite du gouvernement à un «complot», ne soit pas partagée par les acteurs du drame. Cet ouvrage, comme le premier d'ailleurs, collige uniquement des extraits des interviews et comme ceux-ci ne sont pas concluants, nous n'avons aucun moyen de savoir, à l'heure actuelle, si les propos incendiaires que tient Stursberg sont fondés ou non. Cependant, voici ce qu'il ajoute dans une de ses notes explicatives:

La première étape a consisté en des réunions *clandestines* et des discussions dans les bureaux du Parlement durant l'automne et l'hiver; la seconde étape, *l'organisation et la planification du complot*, n'a duré que quelques jours et a culminé au cours de la fin de semaine du 2 et 3 février. Le 5 février, le gouverne-

ment était défait à la Chambre. (Le texte italique est de nous.)

Heureusement pour l'historien, toute la série de bobines est conservée en lieu sûr et sera accessible dans quelques années.

Les interviews ne se veulent certes pas un récit complet de l'époque Diefenbaker. D'ailleurs, on ne le retrouve pas dans le livre de conversations avec le premier ministre lui-même, celui-ci étant lié envers l'éditeur de ses propres mémoires. Comme le fait remarquer Stursberg, l'ouvrage ne fournit aucune explication et ne dévoile aucune vérité. Les témoignages des participants peuvent être ponctués de trous de mémoire et leurs opinions déformées sous l'influence des émotions ressenties à l'époque et ultérieurement.

Mais l'approche phénoménologique n'en demeure pas moins un complément valable aux documents écrits sur lesquels les historiens doivent très souvent s'appuyer. Utilisée comme technique, l'histoire orale ou vivante est «aussi contemporaine que la dernière génération de magnéto-

phones électroniques portatifs». De nos jours, il semble qu'ils sont rares les leaders qui tiennent un journal ou entretiennent une correspondance. Il est de plus en plus fréquent que des décisions soient prises dans le cadre d'une conversation ou transmises par téléphone. Dans ce cas, les interviews sur bobines deviendront une source de plus en plus valable de renseignements historiques.

Ces bandes constituent un excellent apport à la collection déjà riche de documentaires télévisés, de mémoires, d'essais journalistiques et de textes savants déjà consacrés à la Dixième Décennie. Il est à espérer qu'on encouragera Stursberg et d'autres journalistes à recueillir les impressions des grands hommes de la période politique déterminante qu'est la Onzième Décennie.

Stursberg, Peter. *Diefenbaker: Leadership Lost, 1962-1967*; Toronto, University of Toronto Press, 1976.

Section de référence

Relations étrangères du Canada

I. LIVRES

British-North American Committee, *Mineral development in the Eighties: prospects and problems, a report prepared by a Group of Committee members*. Montreal: C. D. Howe Research Institute, 1976. (BN-19) 54 p.

Canada and the French, edited by Donald J. Riseborough. New York: Facts on File, 1975. 266 p.

Charbonneau, Jean-Pierre, *The Canadian connection*. Ottawa: Optimum 1976. 542 p.

Gibbons, Kenneth M. ed., *Political corruption in Canada: cases, causes, cures*. Toronto: McClelland and Stewart, 1976. 307 p.

Jacomy-Millette, A.-M., *Treaty law in Canada*. Ottawa: University of Ottawa Press, 1975. 431 p.

Mendelsohn, Joshua and Carl E. Beigie, *Tax concessions to boost investment: a perspective*. Montreal: C. D. Howe Research Institute, 1976. (HRI Observations n° 13). 44 p.

Stursberg, Peter, *Diefenbaker: leadership lost, 1962-1967*. Toronto and Buffalo: University of Toronto Press, 1976. 212 p.

Winn, C., and McMenemy, J., *Political parties in Canada*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1976. 291 p.

II. ARTICLES

Birnie, Patricia, «Search for a new law of the sea; Commonwealth interests in UNCLOS III». Dans *Round Table* N° 264:350-360, octobre 1976.

Eayrs, James, «The diplomatic eye». Dans *Dalhousie Review* 56:205-220, été 1976.

Gonick, C. W., «The Quebec challenge: is Canada falling apart?». Dans *Nation* 224:13-17, 8 janvier 1977.

Keenleyside, T. A. and L. LeDuc, «Public opinion and Canada-United States economic relations». Dans *Behind the Headlines* V. 35 N° 4, 1976.

Khripunov, I., «Canada and Latin America». Dans *International Affaires (Moscow)* p. 110-114, septembre 1976.

Laxer, James, «Imperial Oil calls the tune». Dans *Canadian Dimension* 11:27-33, novembre 1976.

Miller, Robert, «Who rules the waves?». Dans *MacLean's* 90:26-30, 7 février 1977.

Pelissier, René, «Remarques sur l'africanisme au Canada». Dans *Revue française d'études politiques africaines* N° 131:85-98, novembre 1976.

Schlegel, J. P., «Olympics and Canada's African policy». Dans *America* 135:229-230, 16 octobre 1976.

Wright, Gerald, «The uses of history in Canadian-American relations». Dans *Canadian Review of American Studies* 7:215-219, automne 1976.

Publications du ministère des Affaires extérieures

Communiqués, publiés par le Bureau de Presse du ministère des Affaires extérieures, Ottawa:

N° 134 (30 décembre 1976) Arrangements provisoires relatifs à la pêche entre le Canada et la France

N° 1 (17 janvier 1977) Signature d'une lettre d'intention entre la société Kaiser Resources Limited de la Colombie-Britannique et la Companhia Vale do Rio Doce (C.V.R.D.)

N° 2 (13 janvier 1977) Visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada au Brésil

N° 3 (21 janvier 1977) Annonce du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, à l'occasion de sa visite au Pérou, de plusieurs accords dans les domaines financier et de coopération technique

N° 4 (non daté) Visite au Pérou du secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada, du 18 au 21 janvier 1977

N° 5 (28 janvier 1977) Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant les pipe-lines de transit

N° 6 (non daté) Visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada en Colombie, du 21 au 26 janvier 1977

N° 7 (28 janvier 1977) Négociations de pêche Canada/États-Unis à Los Angeles, du 17 au 28 janvier 1977

N° 8 (10 février 1977) Accord trilatéral Canada-Espagne-A.I.E.A.

N° 9 (10 février 1977) Signature d'un accord entre le Canada et les États-Unis pour la reconstruction des routes Haines/Alaska

N° 10 (18 février 1977) Dérivation de la Garrison

N° 11 (21 février 1977) Envoi de personnel enseignant canadien en République populaire de Chine

N° 12 (21 février 1977) La réponse des Gouvernements au rapport de la C.M.I. sur la régularisation accrue des Grands Lacs

N° 13 (22 février 1977) Conférence préparatoire internationale sur l'Avenir de l'ICNAF, à Ottawa, du 14 au 25 mars 1977

32 Perspectives internationales mars/avril 1977

N° 14 (24 février 1977) Accord de pêche réciproque entre le Canada et les États-Unis

Déclarations et Discours, publiés par la Direction des services de l'information du ministère des Affaires extérieures, Ottawa:

N° 76/31 Nouvelle politique du Canada en matière d'exportation nucléaire. Déclaration faite à la Chambre des communes par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Don Jamieson, concernant la présentation de motions, le 22 décembre 1976

N° 76/32 Les responsabilités internationales du Canada. Discours prononcé le 3 décembre 1976, à l'Institut canadien des affaires internationales de Toronto, par M. Don Jamieson, secrétaire d'État aux Affaires extérieures

TRAITÉS

Bilatéraux

Autriche

Convention entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République d'Autriche, tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune
Vienne, le 9 décembre 1976

Barbade

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Barbade constituant un Accord intérimaire de transport aérien du 20 novembre 1974, tel que prorogé
Bridgetown, le 9 novembre 1976
En vigueur le 9 novembre 1976 avec effet rétroactif au 1^{er} avril 1976

Colombie

Accord commercial entre le Canada et la Colombie
Ottawa, le 17 novembre 1971
Les Instruments de ratification échangés à Bogota le 25 janvier 1977
En vigueur le 25 janvier 1977

États-Unis

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant les arrangements permettant aux forces armées américaines de continuer à utiliser les installations de l'aéroport de Goose Bay après le 30 septembre 1976
Washington, les 10 et 24 novembre 1976
En vigueur le 24 novembre 1976 avec effet rétroactif au 1^{er} octobre 1976

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant les pipe-lines de transit
Washington, le 28 janvier 1977

Grèce (République hellénique)

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République hellénique concernant les services aériens commerciaux réguliers

Athènes, le 18 janvier 1974
En vigueur provisoirement le 18 janvier 1974
En vigueur définitivement le 26 janvier 1977

Guatemala

Accord général de coopération technique entre
le Gouvernement du Canada et le Gouvernement
de la République du Guatemala
Guatemala, le 16 février 1976
En vigueur le 26 octobre 1976

Israël

Échange de Notes entre le Gouvernement du
Canada et le Gouvernement d'Israël modifiant le
tableau de routes en annexe à l'Accord concer-
nant des services aériens commerciaux réguliers
conclu le 10 février 1971 entre le Canada et Israël
Ottawa, le 10 décembre 1976
En vigueur le 10 décembre 1976

Liberia

Convention entre le Canada et la République du
Liberia, tendant à éviter les doubles impositions
et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'im-
pôts sur le revenu et sur la fortune
Ottawa, le 30 novembre 1976

Multilatéraux

Convention sur les dommages causés aux tiers,
à la surface, par des aéronefs étrangers
Fait à Rome le 7 octobre 1952
Signée par le Canada le 26 mai 1954
L'Instrument de ratification du Canada déposé
le 16 janvier 1956
En vigueur pour le Canada le 4 février 1958
La Notification de dénonciation du Canada
déposée auprès de l'OACI le 29 juin 1976,
prendra effet le 29 décembre 1976

Accord international de 1973 sur le sucre
Fait à Genève le 13 octobre 1973
Signé par le Canada le 14 décembre 1973
L'Instrument de ratification du Canada déposé
le 28 décembre 1973
En vigueur pour le Canada le 1^{er} janvier 1974
Lettre d'acceptation de la prolongation de cet
Accord jusqu'au 31 décembre 1977, déposée le
15 décembre 1976

Amendement à la Convention internationale de
1966 sur les lignes de charge
Adopté à Londres le 12 novembre 1975
La lettre d'acceptation du Canada déposée le
14 octobre 1976



En cas de non-livraison,
retourner cette couverture seulement au:
Ministère des Approvisionnements
et Services-Imprimerie
Ottawa, K1A 0S7, Canada

If undelivered,
return cover only to:
DSS Printing Operations
Ottawa, K1A 0S7, Canada

 Affaires extérieures / External Affairs
Canada / Canada

ISSN 0381-4874

mai/juin 1977

Perspectives internationales

Revue d'opinion sur les affaires étrangères

Activités des Nations Unies

La V^e République à l'heure de la vérité

Politique étrangère américaine

Diplomatie culturelle du Canada

Objectifs de la Syrie au Liban

M. Ramphal et le Commonwealth

Perspectives internationales

Table des matières

mai/juin 1977

Nations Unies	
Revue de la 31 ^e Assemblée générale/ <i>Geoffrey Pearson</i>	3
La codification du droit international/ <i>E. Wang et J. Stanford</i>	11
L'Unesco à Nairobi/ <i>Napoléon LeBlanc</i>	14
<hr/>	
La V ^e République à l'heure de la vérité/ <i>Donald Baker</i>	21
<hr/>	
États-Unis	
La politique étrangère sous M. Carter/ <i>Larry Collins</i>	27
Les incidences du trilatéralisme/ <i>James P. Sewell</i>	32
<hr/>	
La diplomatie culturelle du Canada/ <i>Paul Painchaud</i>	36
<hr/>	
Les objectifs de l'intervention syrienne au Liban/ <i>I. Hayani</i>	41
<hr/>	
M. Ramphal au Secrétariat du Commonwealth/ <i>Derek Ingram</i>	46
<hr/>	
Lettre à la rédaction	52
<hr/>	
Section de référence	52
<hr/>	

Perspectives internationales est une revue bimestrielle publiée en français et en anglais par le ministère des Affaires extérieures à Ottawa. Il est permis de reproduire tout article qui y paraît, de préférence en indiquant la source.

Publication autorisée par le
secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Tarif des abonnements: Canada, 4\$ l'an ou 1\$ le numéro; autres pays, 5\$ l'an ou 1.25\$ le numéro.

Les remises s'établissent à l'ordre du Receveur général du Canada et doivent être adressées au Centre d'édition, Approvisionnement et Services Canada, 270, rue Albert, Ottawa (Ontario) K1A 0S9.

Envoi postal de troisième classe autorisé.

Directeurs de rédaction:

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

Président, Comité de rédaction

M. Freeman M. Tovell

Directeur général adjoint – Bureau des Affaires publiques

Perspectives internationales est une revue d'opinion sur le rôle du Canada dans le monde et sur des questions d'actualité internationale susceptibles d'intéresser les Canadiens. A moins qu'il ne soit mentionné expressément qu'un article présente les vues du ministère des Affaires extérieures, le Ministère ne porte aucune responsabilité quant aux opinions exprimées.

Les lecteurs sont invités à offrir leurs commentaires sur les questions dont traite la revue. Prière d'adresser toute correspondance à: *Perspectives internationales*, ministère des Affaires extérieures, Édifice L. B. Pearson, 125, Promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G1.

La 31^e Assemblée générale: tout compte fait, un calme relatif

par Geoffrey Pearson

A la dernière session de son Assemblée générale, l'ONU a admis trois nouveaux membres, portant ainsi à 147 le nombre de ses adhérents. Parmi eux, 85 pays d'Afrique, d'Asie et des Antilles versent la quote-part minimale de 0,02 p. cent. Voilà qui traduit la caractéristique prédominante de l'Assemblée actuelle: elle est dominée en nombre par des pays au revenu national très bas, pour la plupart des ex-colonies d'Europe. Il est donc normal que ces derniers s'intéressent tout particulièrement au développement socio-économique, au colonialisme et au racisme. D'autres préoccupations traditionnelles des Nations Unies, comme le désarmement et les droits de la personne, conservent leur importance, mais on tend à les considérer à travers la lunette grossissante de «l'inégalité» plutôt que comme des phénomènes distincts. Ainsi le conflit israélo-arabe a un retentissement particulier dans les salles de réunion de l'ONU, attirant tant les délégations dont la mémoire est imbuée des récents combats menés pour décider de leur destinée propre, que celles qui voient dans la richesse arabe un moyen de s'affranchir de la coupe des marchés monétaires de l'Occident. De la même façon, le lien entre le racisme et la tyrannie en Afrique australe a donné une allure très vive aux débats sur ce sujet, alors que les abus du pouvoir dans de nombreuses autres parties du monde provoquent relativement peu de réactions.

Si «l'inégalité» est une préoccupation majeure aux Nations Unies, la «responsabilité» ne tient pas moins une place importante. La plupart des gouvernements reconnaissent que l'organisation de la politique mondiale est et demeurera hiérarchique et qu'un organisme groupant près de 150 membres souverains ne peut agir efficacement comme tribune de négociation. Il est admis que des groupes plus petits — les 18 membres du Comité de la Conférence du désarmement, les 27 membres de la Conférence sur la coopération

économique internationale, la Conférence sur le Moyen-Orient, etc. — doivent faire le vrai travail. L'Assemblée surveille cependant de près leurs activités et, en cas d'impasse ou de retard indu, elle convoquera probablement ses membres en session extraordinaire, en dehors du calendrier automnal régulier, ou exigera que des organismes pléniers, comme la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), prennent l'entière responsabilité de l'ordre du jour. Les questions se rapportant à la paix et à la sécurité, attributions légitimes du Conseil de sécurité, sont étudiées régulièrement par l'Assemblée, où des résolutions peuvent être adoptées à forte majorité sans qu'elles aient pour cela un pouvoir exécutoire.

Comparativement aux sessions plutôt tumultueuses des deux années précédentes, la trente et unième session de l'Assemblée générale s'est déroulée dans un calme relatif. Les États membres ont apprécié davantage la valeur du consensus, compte tenu notamment de la réaction américaine devant la «tyrannie de la majorité»; en outre, des signes de progrès sur certaines questions importantes ont incité à la retenue. Le débat sur le Moyen-Orient, grande source de controverses en 1975, a été pondéré dans l'ensemble, en raison notamment des élections américaines et de la situation difficile au Liban. Les initiatives de l'Occident à l'égard de la Rhodésie, qui se sont soldées par la convocation de la Conférence de Genève, ont quelque peu modéré les débats sur l'Afrique

M. Pearson est directeur général du Bureau des affaires des Nations Unies du ministère des Affaires extérieures. Entré au Ministère en 1952, il a été affecté en France, au Mexique et en Inde. Il a été président du Groupe d'analyse politique des Affaires extérieures. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

australe. On sentait néanmoins une impatience croissante dans les discours des délégations africaines. De part et d'autre au dialogue «Nord-Sud», on a tacitement convenu d'attendre les résultats de la Conférence de Paris sur la coopération économique internationale (CCEI), dont le Canada assume la coprésidence, et des négociations complémentaires à la CNUCED tenue à Nairobi (Kenya) en mai 1976.

Les élections au Conseil de sécurité et les prolongements de la Conférence d'*Habitat* à Vancouver ont présenté un intérêt particulier pour le Canada, qui a été élu au Conseil de sécurité pour un quatrième mandat commençant le 1^{er} janvier 1977, aux côtés de l'Inde, de la République fédérale d'Allemagne, du Venezuela et de l'île Maurice. L'Assemblée a sanctionné le rapport adopté à *Habitat* et convenu qu'il appartenait au Conseil économique et social d'instituer à sa prochaine réunion l'appareil approprié pour traiter des établissements humains. Les participants ont en outre approuvé une résolution visant à établir au Canada un centre de documentation audio-visuelle sur les établissements humains.

L'Assemblée générale a adopté 245 résolutions au regard des 124 points inscrits à l'ordre du jour de la trente et unième session. De ce nombre, 148 ont été adoptées sans vote et seuls 97 votes ont dû être consignés au procès-verbal; ceci démontre combien les États membres ont voulu privilégier la consultation. Les votes consignés montrent que le Canada a voté affirmativement 56 fois, négativement 7 fois et s'est abstenu à 34 reprises; au total, il a pu appuyer 204 des 245 résolutions adoptées à la trente et unième session.

Principaux objectifs

Les principaux objectifs du Canada à la session étaient les suivants:

- 1) S'assurer de la conformité de nos déclarations et de notre vote avec les politiques que nous étions susceptibles de suivre au Conseil de sécurité en 1977;
- 2) Pour les questions sur le Moyen-Orient, favoriser des formules de compromis qui préservassent les chances de négociations directes entre les parties;
- 3) Favoriser l'adoption de résolutions sur les droits de la personne qui soient équilibrées et impartiales;
- 4) Au regard des questions touchant au dialogue Nord-Sud, encourager l'adoption de résolutions susceptibles d'aider les négociations de la Conférence de Paris;

- 5) Consolider les arrangements financiers pour la Force de maintien de la paix des Nations Unies à Chypre (UNFICYP);
- 6) Inciter un plus grand nombre de pays à contribuer à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA);
- 7) Ménager le plus d'appuis possibles à l'égard du rapport de la Conférence d'*Habitat* et d'arrangements institutionnels pratiques qui en assurent le prolongement;
- 8) User de notre influence auprès des délégations de l'Afrique noire en faveur de politiques modérées à l'endroit de la Rhodésie et de la Namibie;
- 9) Appuyer l'initiative allemande sur la prise d'otages.

Les paragraphes qui suivent portent sur la plupart sinon la totalité des activités associées à ces objectifs.

Afrique australe

Les questions relatives à l'Afrique australe ont peut-être été la principale préoccupation de l'Assemblée, étant donné l'influence des 49 États africains et les événements en Rhodésie, en Namibie et en Afrique du Sud. La mission Kissinger dans la région, l'agitation et la violence en Afrique du Sud ainsi que la convocation d'une Conférence sur la Rhodésie à Genève ont retenu l'attention du monde entier. C'est ainsi qu'on a adopté sur ces questions un nombre record de résolutions, dont le ton était par ailleurs plus militant. Pour la première fois, les pays entretenant des relations étroites avec l'Afrique du Sud ont été critiqués nommément dans ces résolutions, la lutte armée en Namibie a reçu l'aval de l'Assemblée et le débat sur l'*apartheid* a explicitement traité la situation en Afrique du Sud comme une situation coloniale. La plupart des pays de l'Ouest, y compris le Canada, n'ont pu appuyer plusieurs de ces résolutions, même s'ils étaient sympathiques à la cause des membres africains.

Il est difficile de comparer d'année en année les votes canadiens sur les diverses résolutions groupées sous le point à l'ordre du jour intitulé «Politiques d'*apartheid* du gouvernement d'Afrique du Sud» parce que les résolutions sont nombreuses et que leur libellé varie considérablement. Ainsi, sept résolutions ont été présentées au cours des débats de la trentième session (1975), contre 10 à la dernière session.

	Total	Pour	Abstentions	Contre
30 ^e session	7	6	—	1
31 ^e session	10	4	4	2

En 1975, les Africains avaient groupé en une résolution les éléments qu'ils savaient susceptibles d'être inacceptables aux membres du bloc occidental. En 1976, ils ont préparé un plus grand nombre de résolutions dans lesquelles ils ont dispersé les éléments inacceptables, ce qui a eu pour résultat d'augmenter le nombre d'abstentions et de votes défavorables du côté canadien.

Le Canada rejette l'*apartheid*, mais il entretient des réserves sur certaines mesures internationales (voir le chapitre VII au sujet du boycott économique et de l'aval donné à la lutte armée) proposées pour résoudre le problème. Le Canada s'est abstenu sur des résolutions proposant une collaboration économique avec l'Afrique du Sud et l'investissement dans ce pays parce qu'il se refuse à admettre que le maintien de relations économiques normales avec des pays implique nécessairement la sanction de leurs politiques.

En ce qui concerne la Namibie, huit résolutions ont été adoptées à la trente et unième session comparativement à deux la session précédente. Le Canada a appuyé six résolutions condamnant l'administration illégale de l'Afrique du Sud et demandant l'indépendance de la Namibie et la tenue d'élections libres, mais il s'est abstenu sur des résolutions appuyant la lutte armée comme moyen de libérer la Namibie et accordant le statut d'observateur à l'Organisation du peuple du Sud-Ouest africain (SWAPO) aux Nations Unies.

Le Canada a en outre appuyé deux résolutions concernant le Zimbabwe (autrefois Rhodésie du Sud) dont les textes étaient demeurés sensiblement les mêmes d'une session à l'autre. Elles réaffirment comme objectif la règle de la majorité, condamnent le régime blanc, demandent aux membres de venir en aide au peuple du Zimbabwe et insistent sur la stricte application des sanctions.

Moyen-Orient

Les débats entourant divers aspects du conflit opposant Israël et ses voisins arabes ont également occupé une bonne partie des délibérations de l'Assemblée, mais les membres arabes n'ont proposé aucune nouvelle initiative d'importance, contrairement à la résolution de la session précédente associant le racisme au sionisme, par exemple. Le statut de l'OLP n'a pas été débattu et personne n'a tenté de contester les pouvoirs d'Israël. L'attention s'est concentrée sur les Palestiniens, notamment ceux qui vivent dans les territoires occupés, et sur leur avenir en tant que communauté organisée. Vingt-deux résolutions

portant sur un aspect ou un autre du conflit ont été adoptées, dont une résolution modérée mise de l'avant par l'Égypte demandant la reprise de la Conférence de Genève avant avril 1977.

Le Canada avait espéré que l'Assemblée prendrait des mesures pour asseoir l'Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine sur des assises plus solides, car les contributions bénévoles actuelles ne permettent pas à l'Office de fonctionner efficacement. En dépit des cinq résolutions sur le sujet, la situation demeure difficile et rien n'indique que les contributions seront plus importantes ou plus nombreuses que par le passé.

Le Canada a participé pour la première fois au débat général sur le Moyen-Orient et la délégation s'est appliquée à expliquer ses votes sur la plupart des grandes questions. Nous avons en général exprimé des réserves à l'égard des énoncés des résolutions qui allaient à l'encontre de la base convenue pour de nouveaux entretiens sur le Moyen-Orient, exposée dans les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité, ou à l'endroit de résolutions qui préjugeaient du statut futur des territoires occupés. Nous nous sommes en outre opposés à une résolution sur la discrimination raciale qui rappelait par implication une résolution de 1975 proposant d'assimiler le sionisme au racisme. Le Canada s'est refusé à appuyer deux résolutions qui condamnaient expressément Israël sans prendre en compte les actions d'autres protagonistes. En tout, le Canada a voté en faveur de 10 résolutions, s'est opposé par 4 fois et s'est abstenu à 8 reprises.

Chypre

Le débat sur Chypre à la trente et unième session a de nouveau reflété le sentiment d'impuissance qu'éprouvent nombre de délégations devant le peu de progrès réel sur cette question. Monsieur Jamieson a résumé la situation dans le discours qu'il a prononcé devant l'Assemblée générale le 29 septembre 1976 et où il a déclaré:

A Chypre, la Force des Nations Unies fait toujours face à une situation difficile. Les antagonistes sont aussi loin de s'entendre qu'auparavant. La situation sur le terrain demeure tendue et explosive. La force des Nations Unies y joue un rôle vital, tout le monde en convient, mais son coût excède de 40 millions de dollars les contributions recueillies. Nous croyons fermement que tous les États membres, en particulier les membres permanents, doivent verser des contributions appropriées aux opérations de maintien de la paix autorisées

par les Nations Unies. Seulement une douzaine de gouvernements environ ont versé leur quote-part au Compte spécial de l'UNFICYP pour les six premiers mois de l'année; il n'y a rien là dont nous puissions être fiers.

La délégation a exprimé l'insatisfaction du Canada en s'abstenant sur la résolution principale dans laquelle il n'était nullement question de faire appel aux parties concernées pour qu'elles collaborent avec l'UNFICYP. Par ailleurs, le débat a permis au gouvernement chypriote de renoncer à l'ENOSIS (union avec la Grèce continentale) comme objectif de la communauté chypriote grecque; la Turquie, pour sa part, a indiqué qu'elle ne voulait pour Chypre d'autre statut que le non-alignement. Le 14 décembre, le Conseil de sécurité a renouvelé le mandat de l'UNFICYP pour une période de six mois et, à la demande du secrétaire général, le Canada a renouvelé son engagement à fournir des contingents durant cette période.

Désarmement

Le vif intérêt que porte l'ONU aux problèmes complexes du désarmement ne s'est pas atténué à la trente et unième session. Plus de cent déclarations de principe par les États membres et l'adoption d'un nombre inégalé de résolutions témoignent de l'insatisfaction grandissante devant le peu de progrès accomplis, notamment par les cinq puissances nucléaires, dont deux ne participent même pas aux négociations sur le sujet. Monsieur Jamieson a peut-être traduit le sentiment de nombreuses délégations dans la déclaration qu'il a faite le 29 septembre devant l'Assemblée générale:

Pourtant, il ne faut pas nous faire d'illusions. Ce n'est pas en les débattant au sein de cette assemblée que nous ferons tomber les principaux obstacles dressés sur la voie du désarmement. Ces obstacles, ce sont les divergences d'opinion entre les États quant à la meilleure façon d'assurer leur sécurité. Il aura été de peu d'utilité que nous nous penchions sur les moyens d'améliorer le rôle des Nations Unies dans le domaine du désarmement et du contrôle des armes si les pays membres ne redoublent pas leurs efforts pour surmonter ces divergences. A mi-chemin de la Décennie du désarmement, nous devons tous chercher des solutions aux véritables obstacles qui se dressent devant nous. Mais la responsabilité en incombe plus particulièrement aux États dotés d'armes nucléaires et à ceux qui disposent d'un potentiel militaire appréciable. Nous ne

pourrons obtenir des résultats satisfaisants que si nous remettons en question les postulats classiques, prenons suffisamment en considération les préoccupations des autres en matière de sécurité et saisissons toutes les occasions qui s'offrent à nous de passer aux actes concrets.

Dans un article paru dans le numéro de janvier/février de *Perspectives internationales*, M. R. Harry Jay, représentant du Canada auprès du Comité de la Conférence du désarmement, fait une analyse fouillée de ces questions. Aux fins de la présente évaluation, les statistiques sur le vote canadien donneront une idée assez juste de l'attitude générale adoptée par la délégation à l'égard de la question.

La Première Commission a adopté au total 21 résolutions sur les questions du désarmement et du contrôle des armements. Outre qu'il a coparrainé trois résolutions, le Canada a voté en faveur ou participé à l'adoption par consensus de 18 résolutions et s'est abstenu à trois reprises. Notons que, dans l'ensemble, les votes canadiens à la trente et unième session correspondent à ceux de la session précédente.

	Total	Pour	Abstentions	Contre
30 ^e session	24	19	5	—
31 ^e session	21	18	3	—

D'ailleurs, les abstentions du Canada cette année recourent celles de la session précédente.

Le Canada a coparrainé trois résolutions, qui ont été adoptées: une résolution sur les armes chimiques et bactériologiques (ou biologiques) (adoptée par consensus); une résolution demandant la tenue d'une session extraordinaire de l'AGNU sur le désarmement en 1978 qui, on l'espère, stimulera l'intérêt du grand public à l'endroit du contrôle des armements et incitera davantage les superpuissances à rechercher la conclusion d'accords concrets en la matière; et enfin, une résolution intitulée «Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles».

Développement économique et social

L'Assemblée a abordé l'étude des questions économiques, de façon méthodique, mais on a cru déceler un courant d'affrontement qui pourrait s'amplifier en 1977. Certes, les pays en développement ont gagné du terrain depuis leurs revendications de 1974 en vue d'un «nouvel ordre économique international», mais ces gains se situent en grande partie au niveau du

principe plutôt que de la pratique. Les pays occidentaux ont reconnu la nécessité de transformer les relations économiques internationales, mais il reste à s'entendre sur le rythme du changement et sur le prix à payer. Néanmoins, les négociations à ce sujet vont bon train.

A de nombreux égards, la trente et unième session a été marquée au coin de l'attente, attente des résultats de la Conférence sur la coopération économique internationale (coparrainée par le Canada et le Venezuela), de l'issue du scrutin aux États-Unis et des décisions de l'OPEP sur le prix du pétrole. On a convenu dans l'ensemble de l'opportunité que chacun suspende son jugement sur la CCEI jusqu'à ce qu'elle ait terminé ses travaux, en dépit de la déception croissante des pays en développement quant à ses résultats jusqu'à maintenant.

La délégation canadienne a joué un rôle de chef de file actif pour les questions relatives à la CCEI, coordonnant d'une part les travaux du «Groupe des Huit», représentant les pays industrialisés à la Conférence et agissant, d'autre part, en qualité de négociateur vis-à-vis du «Groupe des 77». En dépit d'un effondrement des négociations qui a amené le groupe des pays occidentaux à refuser d'appuyer une résolution très critique des résultats de la CCEI, le désenchantement n'a pas été tel qu'on ait dû mettre un terme au dialogue. Il a été convenu plutôt de reprendre la session après les dernières réunions de la CCEI en 1977.

Autre grande préoccupation de la délégation canadienne: les suites d'*Habitat*. Le Canada souhaitait voir le rapport de la Conférence de Vancouver adopté sans que reviennent sur le tapis les questions politiques qui ont surgi à la Conférence elle-même. Forte du concours des délégations de pays qui avaient porté un vif intérêt à certaines de ces questions à *Habitat*, la délégation canadienne a réalisé son objectif. Restait à accomplir une tâche connexe et plus compliquée, soit assurer des suites institutionnelles satisfaisantes à *Habitat*. A cette fin, le Canada a mené des négociations d'où il est finalement ressorti que l'on inviterait, d'une part, l'ECOSOC à se charger des questions découlant d'*Habitat* et, de l'autre, le secrétaire général à assurer une coordination appropriée des efforts déployés au Secrétariat. En guise de témoignage durable des ententes intervenues à *Habitat* et à l'Assemblée, on créera à partir de l'énorme masse de documentation rassemblée sur le sujet des établissements humains un centre audio-visuel permanent à Vancouver. Ce dépôt précieux

sera accessible non pas aux seuls Canadiens, mais, ce qui est plus important, aux pays en développement qui sont aux prises avec des problèmes envisagés à *Habitat*.

L'Assemblée a souligné l'importance politique de relations Nord-Sud harmonieuses, même s'il subsiste un désaccord quant aux incidences financières et au calendrier des réaménagements nécessaires. Sur le plan institutionnel, on s'est intéressé à renforcer ou du moins à mieux définir la fonction centrale d'aiguillage de l'Assemblée générale vis-à-vis les négociations tenues dans d'autres instances. Si tous n'acceptent pas ce rôle d'«aiguilleur», il est permis d'espérer que l'orientation soit maintenant fixée, quelles que soient les difficultés à résoudre en cours de route.

Droits de la personne

Le débat sur les questions sociales et humanitaires, source de tant de controverses à la trentième session, notamment la résolution assimilant le sionisme au racisme, a été remarquablement calme à la trente et unième session. Quelque 21 résolutions sur 32 ont été adoptées sans recours au vote, tandis que l'étude de seulement 2 points à l'ordre du jour a été repoussée à la trente-deuxième session.

En 1973, les Nations Unies ont désigné la période allant de 1973 à 1983 Décennie de la lutte contre le racisme. Le programme de la Décennie préconisait la convocation d'une conférence mondiale sur le racisme et la discrimination raciale en 1978. Le Canada, à l'instar de la grande majorité des États membres, a salué cette initiative et assuré l'Assemblée de son appui entier au programme.

En 1975, l'adoption d'une résolution qui condamnait le sionisme comme forme de racisme et de discrimination raciale a sapé l'appui du bloc occidental à la Décennie. La résolution 3379 dénaturait l'esprit original de la Décennie, de l'avis des délégations de l'Ouest qui, pour la plupart, ont alors voté à la fois contre la résolution concernant le programme de la Décennie, y compris la Conférence mondiale, et la résolution 3379.

Comme on jugeait généralement la participation des pays occidentaux indispensable au succès du programme, on s'est efforcé, au cours de la trente et unième session, de redonner à la Décennie son caractère original. Bien que ces efforts n'aient pas entièrement réussi, des progrès suffisants ont été accomplis pour permettre aux délégations de l'Occident d'adopter une attitude plus positive, et le Canada a pu s'abstenir de voter sur la résolution concernant la mise en œuvre du programme.

En 1974, le Conseil économique et social a déclaré que les États accordant une aide, quelle qu'elle soit, aux régimes d'Afrique australe s'en faisaient les complices et contribuaient au déni des droits de la personne. On ne s'est toutefois pas entendu sur la nature des activités constituant une aide et sur la façon dont celles-ci concouraient à la dénégarion des droits de la personne. Un rapporteur spécial a été nommé pour évaluer rapidement l'ampleur et l'origine de l'aide économique, militaire, politique ou autre accordée par certains États et pour en évaluer les effets directs ou indirects. La Troisième Commission a donc été saisie cette année de son rapport provisoire. Tout en ne contestant pas les faits qui y étaient présentés, le Canada s'est opposé à deux de ses points fondamentaux. En premier lieu, le rapport tenait pour acquis que tous les liens avec de tels régimes, même les relations commerciales et diplomatiques normales, constituaient une aide. En second lieu, il se bornait à établir que de tels liens existent, sans tenter de déterminer s'ils contribuaient au déni des droits de la personne. Le Canada s'est donc abstenu de voter sur la résolution.

Depuis le renversement en 1973 du régime Allende, le Chili est au centre des préoccupations aux Nations Unies. A la trente et unième session, le mandat du Groupe de travail spécial, formé en 1975

pour étudier la situation des droits de la personne dans ce pays, a une fois de plus été prolongé, dans l'espoir qu'un accord permettant de procéder à une visite d'inspection puisse intervenir avec le gouvernement du Chili.

Même si la Troisième Commission n'a pas été le théâtre d'autant de controverses qu'à la session précédente, les progrès enregistrés quant à la plupart des questions des droits de la personne sont demeurés modestes. L'absence d'une philosophie commune sur laquelle asseoir les résolutions, voilà le cœur du problème en matière sociale et humanitaire. Les pays occidentaux, aux traditions de libéralisme depuis longtemps établies, préconisent des concepts de droits civils et politiques, axés sur l'individualisme et l'affranchissement de servitudes extérieures. Quant aux États non alignés, dont la solidarité s'est fait jour politiquement au sein de la Troisième Commission de la trente et unième session, ils ont tendance à insister sur les droits économiques des pays sous-développés et des droits sociaux des peuples ou des groupes. Un projet de résolution suédois sur les prisonniers politiques a témoigné d'un effort sincère du bloc occidental pour partager les préoccupations du plus grand nombre d'États possible, mais il comportait des inconvénients manifestes pour de nombreux pays où le développement économique importe plus que les droits civils



Les chefs de la délégation canadienne à la trente et unième session de l'Assemblée générale des Nations Unies. Au premier plan, de gauche à droite: M. Basil Robinson, sous-secrétaire d'État aux Affaires

extérieures, M. Barton, ambassadeur du Canada auprès des Nations Unies, et M. Don Jamieson, secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

et politiques, élément fondamental pour les sociétés occidentales. Étant donné l'influence prépondérante des Non-alignés, il faudra donc que les vues de l'Occident et du Tiers monde sur les droits de la personne se fondent en une base cohérente et acceptable, apte à servir de tremplin à des mesures ou des résolutions futures. Cela s'impose si nous voulons éviter la quasi-impasse dans laquelle se trouve la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse, dont les Nations Unies sont saisies depuis 1962 sans que rien ne laisse supposer qu'elle approche de la phase finale.

Questions administratives

Le barème des quotes-parts est l'un des points les plus critiques à l'ordre du jour de la Cinquième Commission sur les questions administratives et budgétaires. Le barème est proposé par le Comité des contributions et attribue à chacun des membres une part des dépenses des Nations Unies, selon une formule compliquée qui regroupe plusieurs critères, dont le revenu national. Normalement, le barème est révisé tous les trois ans. Le problème inévitable que posent la comparabilité et la pertinence des statistiques a compliqué la tâche de la Commission; en outre, l'instabilité économique et les récentes perturbations monétaires internationales ont ajouté à sa complexité. A la trente et unième session, par exemple, un certain nombre d'États dont les recettes pétrolières ont considérablement grossi le revenu national ces dernières années se sont opposés à la majoration proposée de leurs quotes-parts. Nombre d'autres pays, dont le Canada, ont appuyé la proposition de révision du Comité. En fin de compte, vers la fin de la session, l'Assemblée a adopté le nouveau barème par consensus pour une période d'un an, durant laquelle on procédera à une étude des critères de fixation des quotes-parts de même qu'à une réduction à 0,01 p. cent du niveau minimal de cotisation pour les membres dont la capacité de payer est la plus faible (actuellement 0,02 p. cent du budget de l'ONU). La cotisation du Canada, fixée provisoirement en attendant que soient réglées des questions plus importantes eu égard à une nouvelle échelle triennale, est passée de 3,05 p. cent à 2,96 p. cent bien que notre pays demeure le neuvième bailleur de fonds en importance de l'ONU.

Deuxième point important: les locaux administratifs. En 1975, le gouvernement d'Autriche a offert de fournir aux Nations Unies des locaux administratifs dans le centre *Donaupark* à Vienne. On prévoit

que la construction de ce centre, qui coûtera 700 millions de dollars au gouvernement autrichien, sera terminée en 1978-1979. Il avait été prévu au début que le centre abriterait l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel et l'Agence internationale de l'énergie atomique, deux organismes déjà établis à Vienne dans des locaux temporaires. L'Autriche a présenté sa dernière offre lorsqu'elle s'est aperçue que l'Organisation des Nations Unies pour le développement international (ONU/DI) et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) ne pourraient en fait utiliser toutes les installations qu'elles avaient originalement demandées. Elle s'inscrit d'ailleurs dans la ligne de la politique officielle de l'Autriche afin de promouvoir la ville de Vienne comme carrefour international.

Cette offre fut favorablement accueillie par la Cinquième Commission, qui a alors demandé au Secrétaire général de préparer un rapport sur les incidences sociales, fonctionnelles et financières d'un transfert du personnel de l'ONU dans de nouveaux locaux à Vienne. Ce rapport, présenté à l'Assemblée générale à sa trente et unième session, proposait un plan d'action quinquennal pour reloger les 500 employés de New York et les 7 800 de Genève. Après certaines négociations dans les coulisses de la Cinquième Commission et dans les capitales, on a atteint un consensus et accepté la plupart des recommandations du Secrétaire général.

Questions juridiques

Le débat sur les questions juridiques a été marqué par une initiative ouest-allemande sur le problème de la prise d'otages et l'introduction par les Soviétiques d'un nouveau point à l'ordre du jour intitulé «Conclusion d'un Traité mondial sur le non-recours à la force dans les relations internationales».

S'adressant à l'Assemblée générale le 28 septembre 1976, le ministre des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne, M. Hans Genscher, a demandé que l'on ajoute à l'ordre du jour de la trente et unième session un point intitulé «la rédaction d'une convention internationale contre la prise d'otages». La proposition de M. Genscher s'est gagnée un vaste appui, dont celui du Canada, et la question a été portée devant la Sixième Commission, chargée de l'étude des questions juridiques. On a adopté par consensus une résolution établissant un comité spécial responsable de la rédaction d'une telle convention. Néanmoins, ce geste très

positif pourrait être compromis par la reprise des travaux du Comité spécial sur le terrorisme international qui, au cours de sa première période d'existence, a eu tendance à concentrer son attention sur les causes du terrorisme et n'a pu parvenir à aucun accord. Il est prévu que ce Comité se réunisse bien longtemps avant celui de rédaction, et la direction prise par les débats dans cette instance est susceptible d'influer sur les possibilités du Comité spécial de produire une convention pratique.

La proposition soviétique sur le non-recours à la force dans les relations internationales a pris la forme d'un projet de traité qui, de l'avis des parrains, venait réaffirmer les principes de la Charte obligeant les États membres à s'abstenir d'utiliser la force ou de menacer de l'employer, sans en diminuer ou en augmenter la portée. D'autres délégations, dont celle du Canada, ont fait valoir que le texte contenait d'importantes modifications à certaines dispositions exposées avec grande clarté et compétence dans la Charte. Le projet de traité n'a donc pas réussi à rallier un consensus et son étude est reportée à la trente-deuxième session.

Conclusion

Il est dévolu aux Nations Unies (sans compter les institutions spécialisées) quatre fonctions essentielles: aider à régler les différends politiques et à empêcher la guerre, régler ou codifier des normes de conduite internationales, par exemple, dans le domaine des droits de la personne, recueillir des renseignements sur la coopération économique afin de la stimuler, notamment par le biais de l'assistance technique et d'autres formes d'aide, et servir de tribune pour les discussions et les débats internationaux. Toutes les sessions de l'Assemblée générale contribuent, cer-

tes, à remplir cette quatrième fonction, bien que certaines d'entre elles aient frôlé l'impasse, à cause de désaccords sur le règlement intérieur ou la signification de la Charte. La trente et unième session a évité ces écueils et réalisé un accord sur la plupart des points inscrits à son ordre du jour.

Eu égard aux trois autres fonctions, il faut avouer que la session n'a remporté qu'un succès modeste. L'Assemblée n'est pas chargée au premier chef du règlement des différends, travail qui incombe au Conseil de sécurité, mais elle peut parfois faciliter les négociations ou mettre les parties sur la voie d'une solution. En donnant au Secrétaire général le mandat de rechercher un fondement propice à une nouvelle convocation de conférence sur le Moyen-Orient par exemple, et en exerçant d'autres pressions sur l'Afrique du Sud pour qu'elle accorde son indépendance à la Namibie, elle a peut-être contribué à faire progresser ces dossiers. Le désarmement fera l'objet d'un examen plus attentif et on tentera à nouveau de réaliser un accord international sur les façons de mettre un frein au terrorisme. Sous d'autres rapports toutefois, la session n'a pas accompli de progrès en ce qui concerne les normes de conduite des gouvernements. Ce sera un long processus, étant donné les profondes différences qui existent entre les adhérents. En dernier lieu, si la question d'une meilleure coopération entre pays riches et pays pauvres a été laissée en suspens, il reste qu'il n'y a pas eu de recul. Les enjeux sont énormes et les concepts mis de l'avant, révolutionnaires. Comme c'est souvent le cas dans l'enceinte des Nations Unies, il nous faut attendre des solutions des hommes plutôt que des institutions qui ne sont que leurs outils.



Le droit international et l'ONU

par Erik Wang et Joseph Stanford

En raison de la prépondérance croissante des pays du Tiers monde à l'Assemblée générale des Nations Unies et au sein de ses institutions spécialisées, ces pays ont pu, par la force de leur nombre, concentrer presque exclusivement l'attention de l'ONU sur les questions qui les préoccupent. Cette évolution a donné lieu à un certain désenchantement chez les Canadiens. On se demande parfois si l'ONU peut continuer à jouer un rôle efficace et utile en matière de coopération internationale, selon les intérêts des États membres, aussi bien des pays industrialisés que de ceux en voie de développement. D'après l'article 13 de la Charte, une des tâches primordiales de l'Assemblée générale est d'entreprendre des études et de faire des recommandations dans le but de «favoriser le progrès du droit international et de sa codification». Il est légitime de se demander à quel point l'ONU s'est acquittée de cette responsabilité. Le présent article veut tenter d'établir une sorte de bilan des réussites et des échecs des activités de l'ONU en matière de droit, selon une perspective canadienne.

Il est clair, d'après les délibérations récentes de l'Assemblée générale, que le climat n'est pas propice à l'établissement du droit international dans tous les domaines. Lorsque la majorité de ses membres est préoccupée par des différends politiques, l'Assemblée peut difficilement garder l'attitude équilibrée et le souci de l'avenir nécessaires à la mise au point de règles viables et généralement acceptables. Les résultats des débats sur plusieurs tentatives d'élaboration de lois traduisent les perceptions politiques inhérentes au conflit israélo-arabe et aux problèmes sud-africains.

En 1974, après 50 ans de discussions intermittentes entre juristes internationaux sous l'égide de la Société des Nations et plus tard de l'ONU, l'Assemblée générale est parvenue à un accord sur la définition de l'agression. Cette définition, toutefois, a été adoptée au prix de dilutions et

d'ambiguïtés qui poseront des problèmes aux juristes internationaux à l'avenir et qui pourraient restreindre l'influence et l'effet modérateur de cette même définition sur le comportement des États. De même, les débats de l'Assemblée générale sur le terrorisme international ont révélé la très grande diversité d'opinions parmi les États membres quant aux possibilités de renforcer le droit international dans ce domaine. Il est assez douteux qu'une mesure internationale efficace contre le terrorisme, quelle qu'elle soit, obtienne aujourd'hui l'appui général des Nations Unies, vu l'attitude de nombreux États arabes et africains à l'égard de l'Organisation pour la libération de la Palestine et des mouvements de libération africains.

Si l'on en juge par les événements qui ont eu lieu récemment aux Nations Unies, les États membres semblent toutefois résolus à débattre la question du terrorisme international, sinon de façon générale, du moins au niveau de catégories précises de crimes internationaux considérés comme particulièrement ignobles.

D'abord, par suite d'une initiative de l'Allemagne de l'Ouest à la trente et unième session de l'Assemblée générale, un comité des Nations Unies a été créé en vue d'élaborer une convention internationale contre la prise d'otages.

Ensuite, on a réactivé le Comité spécial du terrorisme international qui ne s'était réuni qu'une seule fois en 1973 et qui n'avait pu arriver à un accord sur des mesures internationales efficaces à prendre

M. Wang est directeur des Opérations juridiques au ministère des Affaires extérieures. Reçu avocat au Québec en 1958, il est entré au Ministère peu après, et a occupé différents postes, au Canada et à l'étranger. M. Stanford est également avocat et membre du barreau de l'Alberta. Il est directeur des Consultations juridiques au Ministère. L'article ci-contre n'engage que les auteurs.

contre le terrorisme. Comme le Comité réactivé, dont le Canada est membre, a un mandat pratiquement identique à celui du Comité inopérant de 1973, on peut douter de ses chances de succès. Les perspectives du Comité de prise d'otages, toutefois, semblent meilleures pour deux raisons: son mandat est plus précis que celui du Comité du terrorisme international, et, selon toute apparence, les États africains et arabes modérés seraient disposés à appuyer des mesures internationales visant à réprimer ce genre d'activité terroriste.

A long terme, les réalisations de ces deux comités contribueront à définir les possibilités de renforcer, dans le cadre des Nations Unies, les voies de droit internationales contre le terrorisme.

La Cour internationale

Les débats que nourrissent depuis plusieurs années diverses propositions visant à renforcer le rôle de la Cour internationale de Justice et d'autres modalités de règlement paisible des différends ont également mis au jour une réserve générale des États, surtout des pays en voie de développement, qui trouvent la Cour, ainsi que bon nombre de lois internationales traditionnelles, trop orientées vers le maintien du statu quo. On a parfois dit que la Cour tend à voir le monde «dans un rétroviseur». Une évaluation objective des arrêts que la Cour a prononcés ces dernières années ne corroborerait pas cette critique par trop générale, mais il est incontestable que les États ont résisté aux efforts déployés en vue d'élargir la reconnaissance de la compétence obligatoire de la Cour et qu'ils se sont montrés fort peu disposés à lui soumettre leurs différends.

Néanmoins, l'ONU a souvent fait preuve de dynamisme et d'esprit d'invention en œuvrant pour le maintien de la stabilité internationale au moyen du développement progressif du droit international. Elle s'est préoccupée notamment de domaines dans lesquels les États se reconnaissent une interdépendance croissante: par exemple, la conservation et la gestion rationnelle des ressources naturelles et la mise au point d'un régime économique international permettant une distribution vraiment équitable de ces ressources.

La Conférence de l'ONU sur le droit de la mer tente d'élaborer un nouveau régime juridique visant l'exploitation pratique, juste, intelligente et réaliste des océans. La diversité et la complexité des questions en cause sont probablement sans précédent, de sorte qu'un règlement est loin d'être certain, bien qu'on convienne généralement de la nécessité de respecter

pleinement la prétention légitime des pays en voie de développement à l'utilisation commune des ressources marines et sous-marines.

Un aspect révélateur de la Conférence sur le droit de la mer a été la participation importante aux négociations d'un certain nombre de groupes aux intérêts particuliers et très divers qui diffèrent des alliances politiques, géographiques ou économiques traditionnelles. Du point de vue des considérations écologiques, par exemple, les positions adoptées par le «groupe des États côtiers», qui est composé de pays en voie de développement et de pays industrialisés comme le Canada, sont en désaccord avec celles des «grandes puissances maritimes». Par ailleurs, si les pays en voie de développement ont fait bloc sur bien des questions, sur d'autres leur groupe s'est scindé en États côtiers et en États «enclavés» ou «géographiquement désavantagés».

Appui général

Étant donné l'importance des intérêts nationaux en jeu et la difficulté d'évaluer les positions sur de nombreuses questions connexes, un bon traité, on l'a compris, ne peut se contenter de la faveur de la majorité; il commande un appui généralisé. Par conséquent, le règlement intérieur de la Conférence prévoit le vote uniquement en dernier recours. La Conférence essaie de mettre au point une «formule globale» permettant d'arriver à un consensus sur le traité dans son ensemble. Il est peu probable qu'on arrivera à satisfaire chaque pays sur tous les points, mais on espère trouver en 1977 des solutions aux problèmes les plus graves qui ont été soulevés à la Conférence.

Un accord général y a déjà été réalisé en ce qui concerne des concepts juridiques totalement nouveaux, tels la «zone économique» de 200 milles, qui confère des compétences particulières à l'État côtier, et le «patrimoine universel», applicable à la zone internationale des fonds marins au-delà de la juridiction nationale. Ces concepts, qui établissent de nouveaux droits assortis de nouvelles obligations et qui reposent sur des principes d'équité plutôt que de force, seront le fondement d'un droit de la mer renouvelé. Pendant les négociations mêmes, des principes naissants de droit international ont été généralement acceptés et appliqués concrètement par les États. C'est ainsi que, fort des concepts mis au point lors de la Conférence, le Canada, entre autres pays, a récemment pris des mesures pour faire valoir sa juridiction exclusive sur les pêches

effectuées à l'intérieur de la zone de 200 milles. Que la communauté internationale réussisse ou non à mener prochainement les négociations à bonne fin, le droit de la mer ne redeviendra certes jamais l'outil juridique plutôt médiocre qu'il était lorsque les Nations Unies ont convoqué, en 1967, la conférence préparatoire à la Troisième Conférence de l'ONU sur le droit de la mer.

L'espace extra-atmosphérique

L'élaboration progressive du droit de l'espace extra-atmosphérique est une autre tâche à laquelle s'est attachée l'ONU, par l'entremise surtout de son Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique. Ce comité, dont le Canada est membre, a élaboré avec succès quatre conventions internationales sur l'espace extra-atmosphérique portant sur les principes juridiques régissant l'utilisation de l'espace, le sauvetage des astronautes et la récupération des objets spatiaux, la responsabilité internationale des dommages causés par des objets spatiaux et l'immatriculation des objets qui sont lancés dans l'espace extra-atmosphérique. Un accord sur des questions aussi diverses n'a été possible que grâce au sentiment croissant d'interdépendance des États et à leur prise de conscience, sous l'impulsion des Nations Unies, de problèmes communs. Le Comité étudie maintenant trois questions prioritaires: un projet de traité concernant la lune, les conséquences juridiques de la télé-détection de la terre à partir de l'espace et l'élaboration de principes devant régir la radiodiffusion directe par satellites. Peu de progrès ont été réalisés en ce qui concerne le projet de traité relatif à la lune, étant donné qu'on n'est toujours pas tombé d'accord sur le régime d'exploitation à adopter dans le cas des ressources lunaires. Des différences essentielles subsistent entre les pays qui considèrent les richesses de la lune comme partie du «patrimoine universel» et ceux qui craignent d'assujettir la recherche et les possibilités insoupçonnées de l'exploitation des ressources lunaires à des restrictions juridiques indues.

Des progrès considérables ont été accomplis dans l'élaboration de principes juridiques en matière de télé-détection de la terre à partir de l'espace extra-atmosphérique, mais il y a toujours désaccord quant au droit, s'il en est, que devrait posséder un État de se protéger contre l'acquisition par télé-détection et l'émission de renseignements par un autre État qui lui seraient préjudiciables.

La mise au point de principes régissant la télé-diffusion directe par satellites est aussi fort avancée. Cette année, le Sous-comité juridique des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique tentera d'obtenir un accord sur les questions pendantes concernant l'acceptation d'une telle diffusion ainsi que sur les questions de consultation et de participation. Une fois ces problèmes résolus, on devrait pouvoir rédiger un accord englobant toute une gamme de principes intéressant la télé-diffusion directe par satellites.

L'intérêt nouveau manifesté par les Nations Unies pour le dialogue Nord-Sud a en outre influencé l'activité de l'ONU dans le domaine de l'élaboration des lois. La négociation de la Déclaration de la sixième session extraordinaire de l'Assemblée générale et, peu après, de la Charte des droits et devoirs économiques des États, a fait ressortir les grandes différences d'opinion entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement sur les lois ayant trait à la souveraineté sur les ressources naturelles, à la surveillance des entreprises multinationales et à la compensation de la propriété nationalisée, toutes questions directement afférentes à la manière de traiter les investissements à l'étranger.

Le transfert de capital et de technologie aux pays en voie de développement, qui est un objectif important des Nations Unies, exigera des investisseurs des pays industrialisés de fortes mises de fonds dans les pays en voie de développement. Le régime juridique régissant autant le traitement que les modalités de ces investissements doit donc constituer la pierre angulaire de l'ordre économique international à venir.

Les différences fondamentales dévoilées lors de la négociation de la Déclaration et de la Charte économique, en 1974, ont mis en doute l'existence même du droit coutumier qui gouverne le traitement des placements à l'étranger. Au cours des deux années qui suivirent, toutefois, cette réserve dogmatique et plutôt stérile semble, d'après certains indices observés lors de la septième session extraordinaire, à la CCEI et ailleurs, avoir cédé la place au désir d'atteindre des objectifs de développement économique en cherchant des solutions pratiques aux problèmes plutôt qu'en discutant de doctrines (auxquelles, néanmoins, on peut continuer de tenir).

Placements à l'étranger

L'importance des placements à l'étranger pour le développement économique est évident. Il est manifeste également que

ces placements n'auront pas lieu sans la protection d'une série convenue de «règles de base». L'expérience de la Déclaration et de la Charte de 1974 semble indiquer qu'à l'heure actuelle l'évolution du droit international moderne visant les placements à l'étranger en vue du développement sera peut-être fonction de la pratique bilatérale des États en ce qui a trait aux accords intéressant les placements et aux règles de procédure et de fond adoptées dans ces accords pour régler les différends mettant en cause des investissements. La situation, toutefois, évolue rapidement. La conscience croissante des pays en voie de développement de la nécessité d'un accès aux marchés des capitaux étrangers et la reconnaissance par les investisseurs du besoin de se conformer et de contribuer aux objectifs de développement du pays hôte engendreront sans doute le désir politique d'arriver à un accord sur les «règles de base». Parallèlement, la possibilité de mener à bien des négociations multilatérales portant sur un régime juridique des placements à l'étranger s'accroîtront considérablement; il sera alors peut-être possible de résoudre les difficiles questions de droit international restées en suspens en 1974.

L'appui évident que le Canada accorde aux objectifs actuels de l'ONU en matière de lutte contre la disparité économique ainsi que son expérience présente dans le domaine de la réglementation des

placements à l'étranger devraient lui permettre de participer à l'élaboration d'un droit international nouveau qui apaise la grande soif de justice sociale de la communauté mondiale.

Il est clair qu'une évolution du droit international dans d'autres domaines s'impose. A l'avenir, il sera de plus en plus important de choisir avec soin les possibilités de renchéir sur les réalisations passées et de choisir, aux fins d'établissement ou de codification, des questions susceptibles d'intéresser tous les principaux groupes d'intérêts de l'ONU. Un choix raisonné reconnaîtrait forcément l'importance des Nations Unies dans le règlement des problèmes d'ordre général ainsi que d'autres possibilités de coopération entre États voisins ou amis. Il ne faudrait pas que l'attention accrue accordée aux différends politiques et doctrinaux au sein de l'ONU et aux désillusions qui ont marqué le mécanisme de décision judiciaire obligatoire empêche les États de reconnaître toute l'importance du processus d'élaboration des lois et de ses possibilités croissantes d'évolution. L'établissement du droit international, coutumier ou conventionnel, est nécessairement une entreprise complexe, ardue et, parfois, extrêmement longue; là où des intérêts communs ont été identifiés, toutefois, l'ONU s'est révélée remarquablement habile à élaborer et à codifier de façon progressive la plupart des normes juridiques connues à ce jour.

Nations Unies

I'Unesco à Nairobi: trente ans d'évolution

par Napoléon LeBlanc

Le 4 novembre 1976, la dix-neuvième session de la Conférence générale suspendait ses travaux afin de célébrer le trentième anniversaire de la fondation de l'Unesco. L'on a voulu commémorer cet anniversaire par des manifestations sobres mais colorées. En effet, des voix autorisées procédèrent à un examen rétrospectif et prospectif de l'action de l'Organisation devant les membres des délégations des 140 États membres et du personnel du Secrétariat réunis dans la grande salle du *Kenyatta Centre*.

Cette séance solennelle fut suivie d'un spectacle éblouissant mettant en relief la richesse de la culture africaine et révélant l'âme du peuple kenyan. Cet événement constituait un témoignage émouvant de la réalité contenue dans le rêve des fondateurs de l'Unesco.

L'Unesco, en effet, s'inscrit dans la continuité de l'Institut de coopération intellectuelle de la Société des Nations. Cet Institut réunissait alors des intellectuels et des savants convaincus que la Paix, pour

être durable, postulait la coopération permanente des esprits. Héritière des idéaux de cet Institut, il peut paraître paradoxal que la fondation de l'Unesco résulta de la volonté politique de quelque 44 États réunis à Londres en 1945. Ces États confiaient à l'Unesco la tâche de stimuler, sur le plan international, l'organisation de rapports fonctionnels entre les gouvernements membres en vue de promouvoir la coopération intellectuelle dans les domaines de l'éducation, de la science et de la culture afin d'assurer le libre exercice des droits humains et de concourir ainsi à l'établissement des conditions préalables à une paix juste et durable.

Ainsi que le stipule le Préambule de son acte constitutif, l'Organisation se devait:

- a) d'imprimer une impulsion vigoureuse à l'éducation et à la diffusion de la science;
- b) de contribuer à la conservation, au progrès et à la diffusion du savoir;
- c) de favoriser ainsi la connaissance et la compréhension mutuelles des peuples.

Les statistiques et les notes explicatives du tableau ci-après illustrent le rythme de l'expansion géographique de l'Unesco, le grand nombre d'États qui y ont adhéré en vue de participer à sa mission de coopération internationale fondée sur l'acceptation de la diversité des systèmes politiques, des idéologies, des cultures, des croyances, etc. Ces données fournissent des repères qui, au-delà de la chronologie, permettent d'en mesurer la «distance temporelle», ce qui est le but de cet article. Bien entendu, il s'agit d'un essai, sans doute téméraire, qui implique ces questions pertinentes: peut-on assimiler la distance dans le temps à celle de l'espace? L'on dispose de moyens techniques connus pour mesurer celle-ci, comment mesure-t-on celle-là?

A-t-on remarqué que pour mesurer la distance de l'espace on s'appuie sur un point du présent, et parcourir cette distance signifie marcher vers l'avenir. On ne recule jamais. Mais lorsqu'il s'agit de la distance du temps, l'intervention du passé est nécessaire, parce qu'il permet de prendre du recul vis-à-vis les événements tant du présent que du passé et d'en découvrir une signification plus éclairante.

Vouloir prendre la distance temporelle de l'Unesco constitue un risque: elle est trop près de nous et son action trop récente pour se prêter à une analyse satisfaisante. Néanmoins, rien ne s'oppose à ce qu'on fasse le point en vue d'apprécier l'action présente de l'Unesco, toujours compatible avec les idéaux qui ont inspiré sa fondation. A cette fin, il importe de situer la dix-neuvième session de sa Con-

férence générale à Nairobi par rapport aux précédentes, d'examiner sommairement ses caractéristiques et les résultats de ses travaux. En troisième lieu, l'on examinera ce que fut la participation canadienne à l'action de l'Unesco au cours de cette période.

Pourquoi à Nairobi?

L'élection d'un Africain, M. A.-M. M'Bow, à la haute fonction de directeur général de l'Unesco, par la Conférence générale lors de la dix-huitième session tenue à Paris du 17 octobre au 23 novembre 1974, a sans doute créé, au sein des délégations, un climat favorable à l'acceptation de l'invitation du gouvernement du Kenya.

En effet, dès le printemps de 1974, le gouvernement du Kenya, invoquant que Nairobi était le siège du Secrétariat des Nations Unies pour le programme sur l'environnement et qu'il disposait d'un Centre de conférences moderne et adéquatement équipé, invitait l'Unesco à y tenir la dix-neuvième session de sa Conférence générale.

Suivant l'avis favorable du Conseil exécutif, la Conférence générale décidait le 21 novembre d'accepter l'invitation du gouvernement du Kenya. Ainsi, elle renouait avec une coutume interrompue depuis vingt ans. L'accroissement du nombre des États membres, la construction de salles de conférences spacieuses et aménagées à cette fin au siège même de l'Organisation et enfin l'absence d'invitation de la part d'États membres, l'avaient incitée, au cours de cette période, à tenir ses sessions ordinaires à Paris.

En tenant sa dix-neuvième session à Nairobi, du 25 octobre au 30 novembre 1976, la Conférence générale terminait sa «tournée» des continents. En tenant sa deuxième session à Mexico en 1947 et sa huitième à Montevideo en 1954, elle s'était rapprochée des États de l'Amérique latine. Sa troisième session à Beyrouth en 1948 lui avait permis de prendre contact avec les pays arabes, tandis que sa neuvième session à Delhi, en Inde, en 1956, rendait l'Unesco présente à l'Asie. C'est à Delhi

Napoléon LeBlanc est directeur du Service de promotion de l'éducation permanente de l'Université Laval. Il est membre de la Commission canadienne pour l'Unesco dont il fut président de 1967 à 1972. Il fut membre des délégations canadiennes aux cinq dernières sessions de la Conférence générale de l'Unesco et membre du Conseil exécutif de l'Unesco de 1970 à 1974. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

d'ailleurs que fut élaboré le premier projet majeur de l'Unesco conçu en vue de favoriser la compréhension de l'Orient et de l'Occident. A Nairobi, en 1976, l'Unesco visitait le continent africain, dont les États avaient adhéré à l'Organisation dès leur accès à la souveraineté.

Caractéristiques des sessions

Il convient, au préalable, de rappeler que la Conférence générale de l'Unesco «se compose des représentants des États membres». Toutefois, il revient au gouvernement de chaque État membre de nommer au plus cinq représentants choisis après consultation avec le comité national, s'il en existe, ou avec les institutions et corps éducatifs, scientifiques et culturels». Ces représentants agissent donc pour et au nom de leur gouvernement au sein de la Conférence générale.

Organe souverain, la Conférence est réunie en session ordinaire biennale et «détermine, à cette occasion, l'orientation et la ligne de conduite générale de l'Organisation et se prononce sur les programmes soumis par le Conseil exécutif» et elle

«approuve définitivement le budget et fixe la participation financière des États membres en tenant compte des dispositions prévues à cette fin par l'Assemblée générale des Nations Unies». Parmi les fonctions de la Conférence générale, voilà celles qu'elle accomplit à chacune de ses sessions, où qu'elle se tienne. La majorité des points inscrits à l'ordre du jour gravitent autour de ces trois fonctions.

En principe, la Conférence générale de l'Unesco doit être le lieu et le moment privilégiés d'engager les délégations des États membres dans un dialogue authentique en vue de concilier des intérêts nationaux assez souvent divergents, parfois opposés, sur la base des objectifs et de compréhension mutuelle, de paix internationale et de prospérité commune que proclame sa Charte. De fait, ce dialogue a lieu en dépit «d'accidents de parcours» plus ou moins graves (la politisation) qui masquent le travail positif accompli au point de compromettre sa crédibilité.

Il semble bien que les conférences antérieures, et cela dès les débuts, n'ont

Répartition des États membres de l'Unesco par région géographique⁽¹⁾

Régions	1946	1947	1948	1954	1956	1976
Europe (Gr. I)	13	15	18	20	22	28
Europe de l'Est (Gr. II)				7	9	11
Amérique latine (Gr. III)	7	12	14	18	20	26
Asie (Gr. IV)	3	3	5	17	17	22 ⁽⁴⁾
Afrique (Gr. V) ⁽²⁾	4	4	5	8	12	53 ⁽³⁾
Total	27	34	42	70	80	140

(1) Ce tableau a été préparé en utilisant le «Groupement des États membres pour les élections au Conseil exécutif» établi par la Conférence générale à sa quinzième session et d'après la liste des États membres telle qu'établie au 20 novembre 1976. Ainsi le groupe I comprend l'Australie et la Nouvelle-Zélande, pays qui, pour les fins de l'exécution du programme de l'Unesco, sont compris dans la région Asie et Océanie depuis 1974. Également, le Canada et les États-Unis d'Amérique depuis 1974 et Israël depuis 1976 appartiennent à la région de l'Europe y compris les pays de l'Est de l'Europe.

(2) Il convient de noter que de 1946 à 1956, l'Afrique, à l'exception du Libéria, ne comprend que les seuls États arabes membres de l'Unesco.

(3) Lorsque l'Unesco aura été informée que l'Angola a déposé l'instrument de son acceptation de la Convention, le groupe africain comptera 54 pays membres, soit 38.6 p. cent de l'ensemble des États membres, ce qui portera le nombre des États membres à 141.

(4) Les pays du groupe de l'Asie, ajoutés à ceux de l'Afrique, constituent un groupe de 75 pays, soit 53.6 p. cent de l'ensemble des pays membres, dans lesquels vit plus de 64 p. cent de la population mondiale.

pas été exemptes de ces accidents de parcours. Jacques Maritain en eut sans doute l'intuition lorsqu'il déclara devant la deuxième session de la Conférence générale à Mexico en 1947:

Parce que la finalité de l'Unesco est une finalité pratique, *l'accord des esprits peut s'y faire spontanément*, non pas sur une pensée pratique, non pas sur l'affirmation d'une même conception du monde, de l'homme et de la connaissance, mais sur *l'affirmation d'un même ensemble de convictions dirigeant l'action*. Cela est peu sans doute, c'est le dernier réduit de *l'accord des esprits*. C'est assez cependant pour entreprendre une grande œuvre et ce serait beaucoup de prendre conscience de cet ensemble de communes convictions pratiques.

Si ces observations pouvaient être fondées en 1947, alors que l'Unesco ne comptait que 34 États membres, comment ne le seraient-elles pas davantage en 1976 alors que l'Unesco compte 140 États membres et que, en conséquence, le rapport des forces à l'intérieur de la Conférence générale s'est profondément modifié.

En effet, depuis 1958, les délégations réunies à l'occasion des sessions de la Conférence générale ne constituent pas nécessairement un groupe homogène à cause de la diversité des conceptions du monde, de l'homme, de la connaissance, de la liberté, de la démocratie et même de la paix qu'on y observe. Cette diversité et d'autres facteurs comme l'existence de tensions et de conflits, l'inégalité du développement des États membres, multiplient les occasions de divergences, d'oppositions pouvant susciter des excès de violence verbale au cours des débats et entraîner la majorité à prendre des décisions regrettables pour chacun comme pour l'ensemble des États membres.

L'observateur en conclut que l'Unesco s'éloigne de sa véritable vocation. A première vue cette conclusion est plausible; mais elle l'est moins, si l'on admet que l'Unesco non seulement peut offrir, mais offre effectivement, aux États membres l'occasion «d'inventer une pédagogie concrète», non pas pour nier ces tensions et ces oppositions, mais pour les dépasser afin de dégager des objectifs communs à la réalisation desquels tous sont appelés à participer.

Plus ou moins consciemment, dès les premières sessions de la Conférence générale, l'Unesco n'a cessé d'inviter les États membres à inventer cette pédagogie et à la vivre dans ses méthodes de travail.

La dix-neuvième session, à Nairobi, s'inscrit dans cette tendance. La Conférence générale eut à se prononcer sur le projet de programme à exécuter au cours des années 1977-1978, à approuver définitivement le budget correspondant, proposé par le directeur général. Elle eut également

à étudier un certain nombre de rapports du Conseil exécutif et ceux préparés par le directeur général sur des questions découlant de décisions spécifiques des sessions antérieures. Elle eut, en outre, à prendre des décisions concernant des projets de recommandations aux États membres et des conventions internationales à être ratifiées par les États membres selon les modalités propres à chaque instrument, spécifiées dans son acte constitutif et dans son règlement. Il s'agit ici de l'action normative, l'une des fonctions importantes de l'Unesco et de la Conférence générale, pour atteindre les objectifs qu'elles poursuivent. A titre d'exemple, la Conférence générale a approuvé une recommandation aux États membres concernant le développement de l'éducation des adultes. Cette recommandation est le résultat de trois conférences non gouvernementales sur l'éducation des adultes tenues en 1949, 1960 et 1972, d'études des aspects techniques et juridiques du projet, de consultations auprès des États membres préalables à une conférence d'experts de caractère intergouvernemental pour mettre au point le projet soumis à l'examen de la Conférence générale. Également, sur le plan régional, qu'on se réfère à la Convention régionale sur la reconnaissance des études et des diplômes de l'enseignement supérieur en Amérique latine et dans la région des Caraïbes signée à Mexico en 1974. Cette Convention concrétise l'hypothèse qu'il soit possible un jour, avec l'aide de l'Unesco, d'en arriver à «mettre en commun toutes les ressources disponibles en matière d'éducation, en plaçant leurs institutions de formation au service de développement intégral de tous les peuples de la région», qu'avaient énoncée quelques ministres de l'éducation de certains pays de ces régions. Des travaux sont également en marche dans d'autres régions en vue du même objectif.

Traits particuliers à Nairobi

Outre ces travaux statutaires, deux éléments nouveaux distinguent la dix-neuvième session de la Conférence générale à Nairobi: un projet de plan à moyen terme (1977-1982) conçu par objectif, la constitution d'un groupe de rédaction et de négociation.

Le projet de plan à moyen terme offrait à la Conférence générale un instrument conçu selon une nouvelle méthode lui permettant d'assumer pleinement sa responsabilité constitutionnelle, «de déterminer l'orientation et la ligne de conduite de l'Organisation» en ce qui concerne l'élaboration, par le directeur général, des programmes biennaux futurs. Qu'il suffise de mentionner ici que la Conférence géné-

rale put donner son avis au sujet des dix problèmes retenus à cause de leur importance pour l'avenir de l'humanité et des 44 objectifs qui s'y greffent, et de l'importance relative des crédits à allouer aux activités de programmes proposés pour atteindre ces objectifs.

Par ailleurs, il revenait au groupe de rédaction et de négociation «d'insonoriser» les échos de l'inévitable *political jockeying* aux sessions de la Conférence générale dont parle Julian Huxley (le premier directeur général de l'Unesco) dans ses mémoires. En proposant sa création, l'on chercha beaucoup plus à contrôler les réactions en chaîne des effets des débats, qu'à empêcher les débats.

Le groupe composé de chefs de délégations, largement représentatif, eut pour tâche de préparer, à l'intention des séances plénières de la Conférence, les projets de résolution concernant les points ci-après, dont les aspects politiques dominent généralement les débats:

— la contribution de l'Unesco à la paix et les tâches de l'Unesco en ce qui concerne la promotion des droits de l'homme et l'élimination du colonialisme et du racisme;

— programme à long terme de contribution de l'Unesco au maintien de la paix;

— contribution de l'Unesco à l'instauration d'un nouvel ordre économique international;

— la Deuxième Décennie pour le développement.

Le Bureau de la Conférence confiait au groupe l'examen des points ci-dessous ainsi que la préparation des recommandations à la Conférence générale.

— projet de déclaration concernant les principes fondamentaux d'emploi des moyens de grande information en vue du renforcement de la paix, de la compréhension internationale et de la lutte contre la propagande belliciste, le racisme et l'*apartheid*; (renvoyé d'ailleurs à la vingtième session suivant l'avis du groupe de rédaction et de négociation).

— rapport sur les mesures adoptées par l'Organisation en application de la résolution 11.31 de la dix-huitième Conférence générale (La violation des droits de l'homme au Chili).

Ce groupe de rédaction et de négociation a travaillé intensément, pendant toute la durée de la session, à préparer des projets de résolutions, négociés sur la base des divers projets de résolutions pertinents à ces questions et déposés par des États membres, qu'il devait soumettre aux séances plénières de la Conférence. On doit reconnaître qu'il a réussi à concilier les points de vue divergents, à élaborer des compromis satisfaisants et parfois à en venir à des consensus. Il aura contribué surtout à prévenir, à l'occasion des débats en séances plénières, les interventions par trop émotives. Le cas échéant, le président du groupe proposait des suspensions de

séance en vue de pousser plus loin la concertation entre les parties.

S'il est trop tôt pour juger sa contribution aux travaux de la Conférence, il n'en reste pas moins qu'elle a démontré que le «dernier réduit pour l'accord des esprits» est toujours accessible. Une leçon à retenir pour l'avenir.

Le Canada et l'Unesco

Lorsque, le 19 novembre 1946, la première session de la Conférence générale s'ouvre dans le Grand Amphithéâtre de la Sorbonne, à Paris, le Canada est du nombre de trente-quatre États qui, à cette date, avaient déposé, auprès du gouvernement du Royaume-Uni, les instruments d'acceptation de la Convention créant l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, adoptée à Londres le 16 novembre 1945.

Au terme de cette session, le chef de la délégation du gouvernement du Canada était élu membre du Conseil exécutif, à titre personnel — la Convention le stipulant ainsi — pour un mandat d'une durée de cinq ans. Subséquemment il était élu président du Conseil pour la période 1946-1947.

A Nairobi, en novembre 1976, les membres de la délégation canadienne travaillaient avec ceux des délégations qui y représentaient les gouvernements des 139 autres États membres. Ainsi le Canada, en sa qualité d'État membre, fut témoin du développement de l'Organisation.

Au départ, au moins jusqu'en 1951-52, la participation du gouvernement fut plutôt discrète. Il observait avec une sympathie muette et interrogative, l'émergence concrète de cette nouvelle Organisation. Sera-t-elle une simple tribune à discours? Un rassemblement de rêveurs? Un agent apte à concevoir des projets réalistes, de promouvoir une coopération internationale efficace entre les États membres? Le plus souvent, les activités que proposaient les directeurs généraux de l'époque, à la Conférence, ne justifiaient pas toujours, aux yeux de plusieurs États membres, dont le Canada, l'importance des budgets déposés. Sous cet aspect de ses relations avec l'Unesco, il semble que le Canada ait choisi de jouer le rôle d'empêcheur de «l'abstraction trop abstraite». Par ailleurs, s'il n'approuvait ces budgets, au terme du débat, il se rendait à la décision majoritaire de la Conférence générale et s'acquittait avec promptitude du paiement de sa quote-part annuelle au budget de l'Organisation.

Le gouvernement créait en 1949 la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, des lettres et des sciences

au Canada et ajoutait, à son mandat, celui d'examiner les rapports du Canada avec l'Unesco. Dans leur rapport publié en 1951, les commissaires consacrent un chapitre dans lequel ils discutent des relations entre le Canada et l'Unesco ainsi que de l'opportunité de créer une commission canadienne à cette fin. «De toutes les questions dont notre mandat nous confiait l'examen, y précisent-ils, ce fut la plus difficile et la plus complexe».

En effet, la Commission étudia la constitution de l'Unesco, procéda à une analyse des opinions, le plus souvent très critiques, exprimées dans des revues consacrées aux questions internationales par des personnalités au fait de l'activité de l'Unesco ainsi qu'à une analyse de contenu des déclarations de représentants d'États membres devant les sessions de la Conférence générale. Au terme de ces analyses, elle n'a pu présenter une image attrayante de l'Unesco. Cependant, poursuivent les commissaires, «ces opinions critiques insistent-elles trop sur les faiblesses d'un organisme qui a tout de même le mérite de reprendre à son compte . . . l'une des plus belles traditions spirituelles de l'Europe occidentale. Cette tradition qui soutient que l'entente et la sympathie entre les hommes constituent une obligation morale commune à tous les êtres raisonnables, si elle reçoit toute son application, peut aider grandement au règne de la bonne volonté et de la paix sur le plan international».

En conclusion, les commissaires estiment donc que «le fait de reconnaître honnêtement les points faibles de cet organisme doit amener pour autant les esprits sérieux à prendre conscience du devoir qu'ils ont d'en appuyer entièrement les objectifs».

Par les mémoires qui lui furent soumis et à l'occasion de ses audiences publiques, la Commission put constater la vigueur de l'intérêt que des groupes de Canadiens portaient à l'Unesco (éducateurs, hommes de sciences tant du côté des sciences exactes et naturelles que des sciences sociales, des humanités). A l'unanimité il déplorait qu'à défaut d'une information adéquate, les Canadiens ne pouvaient avoir accès aux publications de l'Unesco ni participer aux conférences, colloques, stages que celle-ci organisait. S'appuyant sur l'opinion du Conseil canadien de recherches en sciences sociales «que le Canada doit donner suite à son adhésion officielle à l'Unesco de façon aussi complète et aussi effective que possible», les commissaires concluent que «l'Unesco accomplit un bon travail, que le Canada devrait y prendre une part plus active et qu'il serait plus digne pour notre pays de faire plus que de

jouer à moitié seulement son rôle de membre de cette excellente organisation».

Vers une participation intellectuelle progressive

Ce fut le point de départ de la participation active du Canada, d'abord à des projets concernant l'éducation, les communications de masse, la compréhension mutuelle des valeurs culturelles de l'Orient et de l'Occident, et enfin et surtout les sciences exactes et naturelles et leur application à des problèmes spécifiques tels que les zones arides, l'état de l'hydrologie dans le monde, l'homme et la biosphère, ces deux derniers ayant atteint une haute maturité scientifique et suscitant aujourd'hui un intérêt universel. Il convient de rappeler que ces deux programmes associent la participation fonctionnelle des États membres au Secrétariat de l'Unesco.

Depuis le projet majeur Orient-Occident, l'Unesco s'est engagé dans un programme d'études et de promotion des cultures. A ce sujet, la Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles à Venise en 1970 aura stimulé davantage la participation canadienne.

Deux décisions du gouvernement auront contribué à cet engagement progressif. La création, au sein du Conseil des Arts du Canada, en 1958, de la Commission pour l'Unesco et l'ouverture, à Paris, en 1960, d'une délégation permanente auprès de l'Unesco. Par leur médiation, les Canadiens et les services compétents des ministères intéressés eurent la possibilité de mieux connaître les programmes de l'Unesco, de se familiariser avec leurs objectifs et de participer soit à la définition de leur contenu, soit à leur réorientation selon l'évolution de la conjoncture au moment de leur implantation.

Grâce à la Commission canadienne, le gouvernement du Canada transmettait, en juin et à l'automne 1973, une contribution substantielle au directeur général de l'Unesco, qui avait invité les États membres à lui soumettre des propositions en vue de la réforme des objectifs et des méthodes d'élaboration des éventuels projets de plan à moyen terme qu'il devait soumettre à l'examen de la Conférence générale à sa dix-huitième session.

La délégation canadienne aux sessions de la Conférence générale

Pour compléter cette revue, il convient de noter que des membres de la délégation canadienne ont été très souvent mis à contribution à l'occasion des sessions de la Conférence générale. Des chefs de la délégation furent élus vice-présidents en sept occasions et un membre fut élu

président de l'une des grandes commissions de la Conférence. Ainsi le Canada fut membre du Bureau de la Conférence, organe qui coordonne le déroulement de ses travaux, à l'occasion de huit des dix-neuf sessions de la Conférence. D'autres délégués furent élus membres d'autres organes de la Conférence à l'occasion de 12 sessions. D'autres enfin assumèrent des tâches toutes aussi importantes parce qu'elles étaient reliées soit au déroulement des travaux de la Conférence générale, soit au contenu des programmes, soit à l'orientation des programmes futurs comme ce fut le cas aux dix-septième et dix-huitième sessions de la Conférence générale. Au cours de la période allant de 1968 à 1974, deux Canadiens furent successivement élus membres du Conseil exécutif.

En collaborant progressivement au travail de l'Unesco, le Canada en a reçu des avantages certains, même s'ils sont parfois difficilement mesurables. Dans le message qu'il adressait au directeur général de l'Unesco, à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de sa fondation, le premier ministre du Canada exprimait les sentiments de beaucoup de Canadiens lorsqu'il écrivait:

Si les exigences de la reconstruction économique de l'après-guerre ont pu voiler quelque peu le prestige de l'Unesco, cet organisme n'en a pas moins imposé sa présence, si bien qu'aujourd'hui son rayonnement couvre de multiples domaines et rejoint plus d'un objectifs auxquels le Canada attache une haute priorité.

Vous savez combien nous intéressent les programmes de recherche et d'action coopératives de l'Unesco relatifs au développement du Tiers-monde, à l'épanouissement culturel, aux satellites. Il est évident que le souci profond de l'Unesco, c'est le devenir de l'homme total et son harmonieuse intégration au monde.

La dix-neuvième session de la Conférence générale de l'Unesco vient d'ouvrir de nouvelles perspectives. Les États membres, pour autant qu'ils reconnaissent leur évidente interdépendance, devront s'ingénier à inventer de nouvelles méthodes de travail qui leur permettront d'œuvrer dans le plus grand respect des droits de l'homme, des minorités et des cultures. Il s'agit d'un apprentissage difficile mais possible. A ce sujet, le Canada, par les conditions de sa situation interne, se trouve dans une situation privilégiée s'il accède à l'«empathie», c'est-à-dire cette capacité de se mettre à la place des autres, préalable à la compréhension mutuelle.

Un second apprentissage s'impose également: celui de reconnaître les situations nouvelles qui émergent de la dynamique de la vie internationale, d'être disposé à accepter l'apport d'anciennes cultures en voie de renouvellement et de reconnaître ce que la tradition occidentale a emprunté d'elles au cours de son histoire.

Enfin, le Canada devra continuer de garantir l'autonomie de l'Unesco, de la renforcer même pour qu'elle puisse enrichir la coopération intergouvernementale de son programme. Ainsi il examinera ses programmes de façon désintéressée c'est-à-dire en s'appliquant à les évaluer non seulement d'un point de vue «canadien» mais selon une perspective authentiquement internationale. Seule cette approche permettra de donner suite à la déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures devant les membres de la Commission canadienne le 2 avril 1976:

Le Canada appuie fermement l'Unesco depuis sa création et il continue de le faire... De toutes les institutions spécialisées des Nations Unies, l'Unesco est peut-être celle qui rejoint le plus la conscience du peuple canadien.



La V^e République à l'heure de la vérité

par Donald N. Baker

Dans un pays qui a connu cinq républiques, deux empires, trois monarchies et plusieurs interrègnes en moins de deux siècles, il est presque inévitable que l'on s'interroge périodiquement sur l'imminence d'une « crise de régime ». *Caveat lector*. Tout de même, on peut voir à certains signes que la France entre actuellement dans une période difficile où la souplesse de la V^e République sera peut-être mise à l'épreuve comme jamais auparavant.

Sur le plan des institutions, la tension qui monte prend la forme d'un affrontement de plus en plus aigu entre le président et l'Assemblée nationale. La France vit sous un régime présidentiel « impérial ». Taillé à la mesure du général de Gaulle, homme illustre porté au pouvoir en pleine crise nationale, le septennat présidentiel repose sur le suffrage universel direct. Le président nomme le gouvernement, dissout l'Assemblée nationale, dirige la politique étrangère, amorce le processus législatif et possède des pouvoirs d'urgence exceptionnellement étendus. Dans la pratique, la vie politique s'est déroulée de façon telle qu'aucun président ne s'est encore trouvé en présence d'un parlement qui ne lui était pas sympathique. C'est pourquoi la ligne de démarcation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans des conditions moins favorables reste à définir.

Les événements des derniers mois permettent de croire que l'heure de la vérité a sonné pour le parlement et la présidence. On assiste à une polarisation des allégeances et des forces politiques. D'une part, le Front commun socialiste-communiste ne cesse de progresser dans les sondages d'opinion, à un point tel qu'une victoire de cette formation aux prochaines élections législatives, qui doivent avoir lieu d'ici mars 1978, n'est plus impensable. D'autre part, le Parti gaulliste a pris un nouvel élan et s'est réorganisé sous la direction charismatique de Jacques Chirac, tout en commençant à prendre ses distances avec le gouvernement du président Valéry Giscard d'Estaing. Ce dernier ne

peut plus compter que sur la loyauté d'un petit groupe de députés centristes réunis sous la bannière de son Parti républicain indépendant. Certes, la rupture entre Gaullistes et Centristes n'est pas encore officielle, mais tout porte à croire que l'alliance entre le Centre et la Droite ne survivra pas jusqu'au printemps 1978. On peut prévoir avec encore plus de certitude que le président ne sera pas en mesure d'améliorer la situation du Centre, que ce soit avant ou après les élections.

Il semble donc évident que Giscard d'Estaing sera le premier président à devoir composer dans un proche avenir avec une majorité parlementaire qui lui sera défavorable, voire même hostile. Pour gouverner efficacement, celui-ci devra amorcer des pourparlers sérieux soit avec les Gaullistes, soit avec le Front commun. Or, il apparaît également que l'un et l'autre de ces groupes le croient vulnérable et seraient peu enclins à faire plus que le strict minimum pour assurer la survie de son gouvernement. Selon toute probabilité, la Gauche et la Droite tenteront de forcer Giscard d'Estaing à convoquer une élection présidentielle anticipée (en le plaçant dans une position intenable au Parlement), ou, à tout le moins, à jeter le discrédit sur sa candidature aux présidentielles de 1981.

Une longue histoire

Ce n'est pas d'hier que date l'ambiguïté des relations entre les Gaullistes et Valéry Giscard d'Estaing. Dès 1962, ce dernier entraîne une partie du Parti républicain indépendant dans la coalition gaulliste à l'Assemblée nationale. Grâce à lui, le gouvernement est assuré de l'appui nécessaire et, en guise de reconnaissance, Giscard

En congé de l'Université de Waterloo, M. Baker est professeur invité en histoire à l'Université Simon Fraser. Il est spécialisé dans l'histoire contemporaine de la France et a publié nombre d'articles sur des sujets connexes. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

d'Estaing se voit confier des postes au Cabinet par de Gaulle, puis par Pompidou. Il conserve cependant toujours ses distances avec les Gaullistes. Malgré des invitations répétées, il refuse de fondre son parti avec le leur, et il s'oppose notamment au plébiscite de 1969 qui amène le général de Gaulle à abandonner le pouvoir. Pour «les purs et les durs» du Parti gaulliste, la carrière de Giscard d'Estaing est marquée au coin de l'opportunisme. Il réussit à se hisser à la présidence en 1974, après la mort de Pompidou, parce que les candidats gaullistes s'éliminent les uns les autres au premier tour de scrutin, lui cédant ainsi la tête du peloton de la «majorité», et non parce que les Gaullistes veulent de lui. La victoire on ne peut plus mince qu'il remporte au second tour sur son adversaire du Front commun, François Mitterrand, il la doit en partie à l'influence de Jacques Chirac, jeune gaulliste fougueux qui sait lui rallier l'appui des partisans déçus.

Mais les relations du nouveau président avec les Gaullistes ne cessent pas pour autant d'être ambiguës. Un peu plus d'un an avant les présidentielles, soit en mars 1973, les élections parlementaires avaient produit une «majorité présidentielle» composée de plus de 170 Gaullistes, de quelque 70 Républicains indépendants et d'une cinquantaine de Radicaux et de Démocrates-Chrétiens. Pour être en mesure de diriger le pays, Giscard d'Estaing avait donc besoin de l'appui des Gaullistes à l'Assemblée nationale. Il se l'assurera en nommant Chirac premier ministre et en invitant un certain nombre de Gaullistes à faire partie de son Cabinet.

Pour un temps, le style politique nouveau du chef de l'État masque le fait capital que son alliance avec les Gaullistes l'oblige à mettre en veilleuse son projet de création d'un «Centre vital» axé sur le «libéralisme progressiste» qu'il prône. Depuis un an, il devient cependant de plus en plus évident que sa dépendance à leur égard permet aux Gaullistes de faire efficacement obstacle à ce libéralisme progressiste. Par exemple, la présentation d'un projet de loi visant à taxer modestement les plus-values soulève un tel tollé chez les Gaullistes que le projet doit être retiré. En outre, les députés gaullistes critiquent de plus en plus le cours de la politique étrangère et menacent de s'opposer à certaines initiatives giscardiennes. Le libéralisme progressiste de Giscard d'Estaing semble donc se vider de jour en jour de toute substance politique pour ne conserver que les formules de rhétorique. Même ceux qui voudraient lui accorder leur appui ont de plus en plus tendance à

voir en lui un homme bien intentionné mais inefficace.

Chirac occupe le poste de premier ministre de mai 1974 au 26 août 1976. Administrateur accompli ne possédant ni vision ni programme particulier mais au style personnel vigoureux et autoritaire, il profite de son accession à ce poste pour amener le Parti gaulliste sous son aile. Avec l'aide d'Yves Guéna, secrétaire général, il rajeunit la direction du parti, reléguant les «barons» du Gaullisme — Michel Debré, Couve de Murville et Chaban-Delmas — à des postes honorifiques.

Dès le début de 1976, Chirac et ses collègues semblent en être arrivés à la conclusion que Giscard est trop mou et trop indécis pour empêcher le Front commun de remporter les prochaines élections législatives. Qui plus est, des questions très controversées s'annoncent: les conseillers du gouvernement recommandent l'adoption de mesures économiques sévères en vue de lutter contre l'inflation, et les nouveaux statuts du Fonds monétaire international doivent être approuvés par le Parlement, de même que les modalités de l'élection par suffrage direct au Parlement européen. Le groupe Chirac ne veut pas endosser le blâme pour des mesures économiques impopulaires, et il sait que pour les députés gaullistes de l'arrière banc, les nouveaux statuts du Fonds monétaire international et le Parlement européen sont autant de provocations. Se rendant compte qu'il ne peut plus diviser pour gouverner, Chirac décide alors de précipiter les événements.

L'ultimatum

Chirac présente à Giscard un choix qui constitue en fait un ultimatum. Il lui demande de convoquer des élections législatives anticipées et de le laisser orchestrer la campagne pour toute la «majorité», y compris le Parti républicain indépendant. Il soutient que le gouvernement se doit de prendre cette initiative avant que le Front commun ne marque encore plus de points dans les sondages d'opinion publique, et avant l'adoption de mesures économiques impopulaires. Si Giscard d'Estaing acquiesce, ses espoirs de créer un «centre vital» seront anéantis, et il demeurera selon toute vraisemblance l'otage des Gaullistes jusqu'à la fin de son mandat en 1981. S'il refuse, Chirac démissionnera, portant ainsi un dur coup aux relations entre le président et les Gaullistes, et faisant naître le spectre de luttes intestines acharnées au sein de la «majorité», au moins jusqu'aux élections. Comme le choix n'en est pas vraiment un, Giscard

refuse. Chirac donne alors sa démission et commence immédiatement à rassembler ses énergies pour la lutte qui s'annonce pour la direction de la majorité à l'Assemblée nationale après les prochaines élections, et qui culminera aux présidentielles.

Semblant marquer quelque peu le pas par contraste avec l'audace qui semble caractériser Chirac, Giscard d'Estaing nomme alors Raymond Barre, technocrate effacé, au poste de premier ministre, et il lance une «guerre contre l'inflation». Le «plan Barre» présenté en octobre se révèle être remarquablement modéré. Il prévoit un gel des prix dans tous les domaines sauf celui de l'alimentation pour une période de 90 jours, et comprend des mesures visant à réprimer la fraude fiscale et un projet de création d'un «contrat social» de type britannique. Des protestations véhémentes ne tardent pas à se faire entendre de tous côtés. La petite entreprise ignore tout simplement le gel des prix, et les mouvements ouvriers organisent une série de grèves de protestation en octobre et en novembre.

C'est ce moment particulièrement propice que choisit Chirac pour refaire surface dans l'actualité. Sept élections partielles ont lieu en novembre, juste à temps pour prendre la mesure du mécontentement populaire suscité par le plan Barre. Deux Républicains indépendants perdent leur siège aux mains de Socialistes et un troisième réussit de justesse à se maintenir en selle. Les Gaullistes conservent leurs deux sièges, et les partis du Centre, deux sièges qu'ils occupaient déjà. En pourcentage, les Socialistes et les Gaullistes sont les grands vainqueurs, et les Républicains indépendants, les grands perdants. Dans sa propre circonscription, Chirac, dont tous les propos et tous les gestes ont été abondamment rapportés par la presse tout au long de la campagne, remporte la victoire haut la main dès le premier tour de scrutin, améliorant à la fois son pourcentage et le nombre de votes qui lui sont accordés par rapport aux résultats des élections générales de 1973. Les observateurs s'entendent pour dire que sur le plan personnel, Chirac est le vainqueur incontesté, et Giscard d'Estaing, le grand perdant de ce «plébiscite national partiel».

Manifestation populaire

Les élections partielles ouvrent la voie à la réalisation de l'objectif suivant de Chirac: revivifier le Parti gaulliste. Il convoque un congrès national spécial pour le 5 décembre, rédige un manifeste à cette fin et lance un appel à la population pour qu'elle descende dans la rue manifester sa

solidarité. Le congrès remporte un succès éclatant et quelque 60,000 personnes manifestent dans les rues de Paris. Chirac donne son cachet personnel au nom du parti. L'Union pour la Défense de la République (UDR) de de Gaulle devient le Rassemblement pour la République (RPR) de Chirac. Le manifeste dit en substance: «Toutes les certitudes semblent aujourd'hui s'estomper, tandis que croît la tentation de l'abstention et de la facilité. Aux interrogations des Français, les clans et les partis apportent de mauvaises raisons ou de fausses réponses. Nous avons quant à nous choisi de nous rassembler pour défendre les valeurs essentielles auxquelles nous croyons et provoquer le sursaut salutaire de la nation.» Dans l'ensemble, il s'agit d'un exposé rhétorique assez vague sur la défense de la liberté, la solidarité nationale, la lutte contre les privilèges, le pouvoir matériel et spirituel de la famille et la nécessité de voir l'ordre et l'autorité régner chez les dirigeants. On y trouve également de vagues références au besoin de «démocratiser» l'entreprise. L'auteur conclut en disant: «Il y a dans notre peuple un immense besoin d'agir ensemble.» Grâce à ses efforts et à son unité, «notre peuple retrouvera cette force qui l'a souvent dans le passé sauvé du désastre et qui le sauvera demain: celle de la France rassemblée».

Dans l'intervalle, Giscard d'Estaing se décide enfin à prendre l'initiative sur le plan politique. Si l'on en juge par sa décision de ne pas se mesurer aux Gaullistes en déclenchant des élections au début de son mandat, son intention a été dès le départ de les ignorer pour s'adresser directement à la population, et créer un mouvement populaire en sa faveur, un «rassemblement» autour de sa personne. Au printemps de 1976, il rédige *Démocratie française*, ouvrage publié en octobre à grand renfort de publicité. Sans ménager les énoncés de grands principes mais tout en restant avare de précisions (chose assez surprenante de la part du président en fonction), l'auteur expose en détail sa théorie du «libéralisme progressiste». Celle-ci met l'accent sur le néokeynésianisme, l'assistance sociale, l'économie mixte (qui se rapproche assez du statu quo), l'acceptation du principe de l'«alternance» (de la Gauche et de la Droite) au pouvoir, et la coopération internationale accrue. En novembre, après le désastre des élections partielles, les Républicains indépendants créent des clubs de «Démocratie française» destinés à permettre aux personnes qui le désirent d'étudier plus en profondeur la pensée du président. Malgré les appels

lancés par diverses personnalités en faveur d'un «rassemblement» autour du président, l'idée ne semble pas vraiment faire son chemin dans la population.

Pour être en mesure de créer une «troisième force» qui soit viable, Giscard d'Estaing doit donc non seulement rester en contact avec la Droite chiracienne, mais également se ménager des appuis au sein de la Gauche. Comment procédera-t-il? Pour ceux qui désirent un changement, le président est associé depuis trop longtemps aux Gaullistes conservateurs pour projeter l'image d'un réformateur. Et de toute manière, si l'on fait exception du projet de loi sur l'imposition des plus-values (condamné avant même sa présentation, de l'avis de certains observateurs), il n'a jusqu'à présent proposé aucune réforme véritable. Pour ceux qui recherchent l'efficacité, Giscard d'Estaing ne fait pas le poids. Il dirige les destinées économiques de la France depuis bientôt une décennie, d'abord comme ministre des Finances, et aujourd'hui comme président, ce qui n'empêche pas le pays de se retrouver aux prises avec un taux d'inflation qui a franchi le cap des deux chiffres (de 10 à 11 p. cent) et un taux de chômage qui s'accroît sans cesse. Pour ceux qui n'exigent que l'honnêteté de la part de leurs dirigeants, la sourdine que le gouvernement s'est empressé de placer sur les affaires Vathaire et de Broglie n'aura certainement pas contribué à les mettre en confiance, et le recours à des protestations au sujet de «l'ingérence dans les affaires françaises» dans l'affaire Daoud laisse planer certains doutes quant à son courage moral. Pour résumer, les Centristes giscardiens s'acheminent vers les prochaines élections en manquant d'autorité morale, en défendant des politiques qui sont le plus souvent formulées avec plus de clarté et de vigueur par leurs adversaires des deux tendances, et en étant réduits à se servir de l'argument usé selon lequel un vote en leur faveur constituera au moins un vote contre l'«aventure» proposée par la Droite ou la Gauche.

Les atouts de la présidence

Chose certaine, tout président en exercice dispose de certains atouts. Il peut déclencher des élections au moment qui lui semble le plus propice. Il peut façonner l'opinion publique grâce à la diffusion spéciale qu'accorde la presse à ses propos et par voie de référendums. Dans des situations extrêmes (une impasse entre le président et l'Assemblée nationale en serait-elle une?), il peut même assumer des pouvoirs d'urgence. Pour l'instant, tout

semble indiquer que quelque chose devra se produire du côté de ses alliés gaullistes ou de celui de ses adversaires de la Gauche avant que Giscard d'Estaing soit en mesure de faire évoluer la situation à son avantage. En dépit de la conjoncture actuelle, il n'est pas inconcevable que l'alliance socialiste-communiste soit ébranlée par la question du Parlement européen. Si les tendances observées lors des derniers sondages d'opinion se maintiennent, peut-être les Gaullistes réviseront-ils leurs positions devant la menace de voir le Front commun récolter une majorité écrasante dans la prochaine législature. Pour le moment, cependant, la marge de manœuvre de Giscard d'Estaing n'est pas très grande, et son libéralisme progressiste semble être dépassé et défensif.

Pour revenir à Chirac, une autre observation s'impose. Dans l'immédiat, son intention est tout simplement de semer la panique dans les rangs centristes en brandissant le spectre du Front commun. Si elle porte ses fruits, cette stratégie fera beaucoup moins de tort au Front commun qu'au Centre. Mais il ne fait aucun doute que Chirac désire voir son parti remporter une majorité de sièges aux prochaines élections, et pour ce faire, il se doit d'ouvrir une brèche au Centre pour aller chercher une partie de la clientèle de la Gauche. Il espère y arriver en parlant de la «participation» des travailleurs à la direction des entreprises et en prenant la défense de la souveraineté française. Ce serait une erreur de croire que cette stratégie ne remportera pas au moins un certain succès. Depuis longtemps, les Communistes entretiennent chez les ouvriers français l'idée que l'OTAN, le Marché commun et le Parlement européen sont des conspirations capitalistes. Un appel chauvin formulé en des termes appropriés, empruntés au vocabulaire de la Gauche, pourrait fort bien permettre à Chirac de reconquérir une partie du vote ouvrier naguère consenti à de Gaulle.

Bien entendu, il est trop tôt pour prévoir l'issue de l'affrontement entre Centristes et Gaullistes, mais si l'on en juge par la conjoncture actuelle, le Centre semble être en mauvaise posture. Si l'on fait abstraction des élections partielles et des sondages d'opinion, il suffit de se rappeler le congrès du Parti radical pour constater que le dynamisme de Chirac lui attire la sympathie d'éléments qui devraient normalement y voir une menace. A cette occasion, malgré l'appel lancé aux Radicaux par Jean-Jacques Servan-Schreiber, maître à penser du parti, pour qu'ils se dissocient d'un «rassemblement

dont le seul dénominateur commun est de travailler à la perte de l'Opposition», de nombreux délégués expriment leur sympathie pour Chirac. Comme le dira l'un d'entre eux, «la majorité aura besoin d'une locomotive comme Chirac». Par contraste, les Gaullistes «de gauche», qui sont de plus en plus décimés depuis la mort du Général (on ne pouvait s'attendre à ce que le mythe de son réformisme survive aussi longtemps) sont sortis des rangs pour établir des contacts avec le Front commun. Au Centre, c'est la débandade. Tout semble indiquer que les divers partis du Centre formeront tôt ou tard un «rassemblement» de leur cru, mais il est à prévoir que les déchirements internes et le culte des personnalités les empêcheront de constituer une force véritablement énérgique.

L'unité de la Gauche

Si l'histoire récente du Centre et de la Droite est parsemée de conflits, celle de la Gauche se caractérise par l'unité. Chaque fois que d'importantes formations de Gauche se sont associées au cours du présent siècle, il en est résulté pour eux un pouvoir politique considérable. Les meilleurs exemples en sont le Cartel des gauches socialistes et radicales de 1924 et le Front populaire socialiste-communiste-radical de 1936. Mais, bien entendu, il s'agissait d'exceptions. En temps normal, on assiste à des luttes fratricides constantes, particulièrement entre Socialistes et Communistes. Quand on sait à quel point l'absence d'unité peut être nocive, il est plus facile de comprendre pourquoi l'unité de la Gauche fait naître une mystique assez puissante pour soulever les foules quand l'«unité» est (temporairement) réalisée au niveau électoral.

Le Parti communiste et le Parti socialiste ont tous deux subi des transformations en profondeur au cours des dernières années. Victime des écarts qu'il ne sait combler entre la théorie et la pratique, le Parti socialiste fondé en 1905 se désintègre lentement dans les années cinquante et soixante, pris au piège de l'appui qu'il se voit obligé d'accorder aux divers gouvernements du Centre (pour empêcher les Communistes ou la Droite gaulliste de s'emparer du pouvoir) et de son soutien officiel aux guerres coloniales. Un nouveau Parti socialiste est créé en 1971 avec les rescapés de l'ancien parti et plusieurs des nouveaux groupes, bien que les éléments les plus radicaux que l'expérience a rendu sceptiques préfèrent demeurer entre eux, dans leur propre Parti socialiste unifié (PSU) afin d'éviter d'être neutralisés au

sein du nouveau parti. François Mitterrand, candidat présidentiel pour toute la Gauche aux élections de 1965, 1969 et 1974, en devient le chef. Décidé à éviter les luttes suicidaires du passé, il propose aux Communistes une alliance stratégique axée sur un programme commun. Sous sa direction, le Parti socialiste renaît littéralement: le nombre de ses membres augmente, les sondages d'opinion confirment sa remontée, l'électorat lui accorde davantage sa confiance et il s'anime d'une nouvelle vitalité intellectuelle.

Le Parti communiste a lui aussi subi de profonds changements. Fondé en 1920, il a pendant longtemps suivi aveuglément la voie tracée par Moscou. Les «événements» de 1968 constitueront pour lui un véritable calvaire. Craignant de lancer un appel à la révolution et hostiles aux jeunes gauchistes qui semblent être à la tête des mouvements populaires en milieu étudiant et chez les jeunes ouvriers, les Communistes se rangent en fait du côté de l'ordre. Pour satisfaire aux exigences de la classe ouvrière, ils ont recours à de nouvelles conventions collectives. Ils profitent des élections législatives déclenchées par de Gaulle pour canaliser le mécontentement vers les voies traditionnelles. Au lieu de la révolution, c'est la révélation: le Parti communiste n'est qu'un tigre de papier. Au lieu de profiter des conditions les plus propices qu'il puisse espérer trouver pour lancer un assaut révolutionnaire, il fait marche arrière et va même jusqu'à conspirer avec de Gaulle pour assurer la survie du régime en place. Quelques semaines plus tard, c'est l'occupation russe en Tchécoslovaquie et la fin de l'«ère Dubcek». Les critiques on ne peut plus discrètes formulées par les dirigeants du Parti communiste français contrastent de façon frappante avec les dénonciations véhémentes faites par le Parti communiste italien. Les jeunes commencent à désertier le parti en masse, et nombre de ses intellectuels se disent d'avis que le moment est venu de repenser entièrement son programme.

La mutation s'effectue au début des années 1970, avec l'arrivée de Georges Marchais au poste de secrétaire général. Marchais représente une nouvelle génération de dirigeants communistes, ceux qui ont fait leurs premières armes dans la Résistance, ceux qui ont dès leurs débuts associé l'action révolutionnaire et la liberté au nationalisme et auxquels la Résistance a appris à agir aussi bien seuls qu'en suivant des ordres. Sous son aile, le Parti communiste renonce officiellement à l'idée de la dictature du prolétariat, confirme son acceptation du principe de l'«alternance»

au pouvoir, et réaffirme sa foi dans les valeurs démocratiques du programme du Front commun. En 1976, le Parti s'attire les foudres de Moscou en déléguant à un rassemblement un représentant officiel chargé de protester contre la répression politique en Union soviétique et en Tchécoslovaquie. Aux reproches que publient les journaux de Moscou et de Prague, Marchais répondra sarcastiquement qu'il ne comprend ni le russe, ni le tchèque.

C'est également Marchais qui amènera les Communistes à s'allier aux Socialistes au sein du Front commun. Signé en juin 1973, le programme du Front commun est un document à la fois long et complexe. On y évite les sujets sur lesquels les vues des deux partis sont irrécyclables, notamment l'adhésion à l'OTAN (qu'approuvent les Socialistes et que désapprouvent les Communistes), la force de frappe (les Socialistes étant d'avis que le désarmement doit être multilatéral, et les Communistes prônant un désarmement unilatéral), l'union politique de l'Europe de l'Ouest (qui recueille la faveur des Socialistes, mais non des Communistes), et la participation des travailleurs à la gestion des industries nationalisées (approuvée par les Socialistes, mais non par les Communistes). Le programme envisage d'importants changements au niveau des structures, notamment des nationalisations à une grande échelle dans les secteurs de l'assurance, des finances et de l'industrie lourde. Sur le plan politique, le Front commun propose une réduction du mandat du président, qui passerait de sept à cinq ans; les pouvoirs plébiscitaires de ce dernier seraient limités à des questions sur lesquelles l'Assemblée nationale n'aurait pas légiféré et à des questions suggérées par celle-ci; l'article portant sur les pouvoirs d'urgence serait modifié, ou tout simplement abrogé, afin d'éviter qu'un président auquel la législature est hostile n'en abuse; enfin, certains contrôles législatifs seraient institués au regard des pouvoirs du président en matière de politique étrangère. Les signataires du programme s'engagent également à modifier les bases du système juridique français de manière à y introduire l'habeas corpus et la présomption d'innocence.

Divergences profondes

Bien qu'il recueille de plus en plus la faveur populaire et que les sondages les plus récents confirment sa remontée dans l'opinion publique, le Front commun n'est pas aussi harmonieux qu'il voudrait le paraître. Les divergences en matière de politique étrangère sont profondes et fe-

ront vraisemblablement surface si la Gauche remporte une majorité de sièges ou la présidence. A plus court terme, les tendances électorales causent également des problèmes à l'alliance. Les résultats des dernières élections partielles semblent indiquer que les Socialistes sont les grands bénéficiaires de la nouvelle alliance. L'électorat est de plus en plus en faveur d'un changement, mais d'un changement relativement modéré à l'intérieur des institutions existantes.

Pour l'instant, cependant, les partenaires du Front commun demeurent discrets, se contentant de laisser autant que possible les déchirements au sein de la majorité défrayer l'actualité. Tout comme les partisans de Chirac, ils bénéficieront d'une polarisation de l'électorat, mais ils préfèrent laisser l'initiative à la Droite. Ce qu'ils cherchent avant tout, c'est de ne pas effrayer le Centre. Au lieu de parler de nationalisation, ils s'expriment en termes de libertés démocratiques, de droits individuels et d'alternance, ils soulignent les carences des mesures économiques adoptées par le gouvernement. Ces thèmes ne peuvent qu'accentuer le contraste entre leurs positions et celles des Gaullistes, dont les intraitables sont bien connus, qui refusent d'accepter l'idée de l'«alternance» si elle doit aboutir à une victoire du Front commun, et dont le chef projette une image d'autoritarisme.

De toute évidence, Giscard d'Estaing n'a pas l'intention de faire grâce au Front commun sans l'avoir d'abord mis durement à l'épreuve. C'est sans doute la raison pour laquelle il insiste pour que la question des élections directes au Parlement européen et les nouveaux statuts du FMI soient portés à l'attention de la législature avant les prochaines élections. Plus Chirac remportera du succès auprès de la Droite, et plus Giscard d'Estaing devra tenter de semer la discorde entre Communistes et Socialistes. Dans la conjoncture actuelle, cependant, il semble bien que ni les Socialistes, ni les Communistes n'aient l'intention de laisser leurs divergences sur ces questions compromettre une relation qui les autorise à nourrir l'espoir de pouvoir transformer la France à plus ou moins brève échéance.

Élections

Bien entendu, il est impossible de prédire comment le Front commun se tirera d'élections qui n'auront normalement pas lieu avant un an. Même si les sondages d'opinion indiquent qu'une majorité bien définie de Français estime que le Front

commun l'emportera, et qu'une forte proportion des personnes interrogées souhaite cette victoire, il ne faut pas oublier que les campagnes électorales provoquent souvent des revirements ou du moins obligent les électeurs à réfléchir davantage au sujet des incidences de leurs préférences émotives. Dans le contexte français, il ne faudrait surtout pas sous-estimer la portée des appels au conservatisme. L'électorat français s'est rarement prononcé en faveur du changement; il faut généralement le lui imposer. Il se pourrait bien que le Front commun ne soit pas aussi près du pouvoir qu'il semble l'être, ce qui n'empêche pas que depuis des générations, la Gauche ne

s'est jamais trouvée en aussi bonne posture pour remporter une majorité de sièges.

Le jeu politique auquel on assiste présentement en France est plus important que tout ce qui est survenu dans ce pays depuis les événements de 1968. La désintégration de la majorité parlementaire acquise à Giscard d'Estaing pourrait bien mener à une impasse entre les pouvoirs législatif et exécutif, avant même les prochaines élections. Si les choses ne se passent pas ainsi, les prochaines élections pourraient fort bien créer cette impasse. Mais quoi qu'il en soit, la France semble être destinée à vivre des moments fascinants de son histoire au cours des mois ou des années qui viennent.

Politique étrangère américaine

La politique extérieure des É.-U. sous l'Administration Carter

par Larry Collins

L'analyse de l'orientation future de la politique étrangère d'un gouvernement est une opération fort délicate. On ne sait jamais quels facteurs — la personnalité, la puissance, l'appui de la population, pour ne nommer que ceux-là — permettent de faire les prévisions les plus sûres. Force est donc de se contenter d'un vaste tableau dans lequel les problèmes qui attendent l'Administration Carter sont mis en rapport avec les traits qu'on lui connaît.

L'expérience et le tempérament du président Carter l'amèneront vraisemblablement à concentrer son attention sur les affaires intérieures. Pendant sa campagne, il s'est borné à reporter dans sa politique étrangère les thèmes de sa politique intérieure. Ses déclarations étaient l'expression d'un sens moral qui s'élevait contre une longue période de déclin de la chose publique et d'excès commis par le gouvernement. C'est avec brio qu'il a su critiquer

les méthodes diplomatiques de Kissinger tout en exhortant les Américains à faire preuve de «compassion» et d'«ouverture» sur la scène internationale.

Il reste que Carter n'est pas entré dans les détails quant à la substance d'une politique étrangère fondée sur la moralité. Ironie du sort, elle tiendra peut-être à un relativisme moral qui reconnaîtra la légitimité d'une pluralité de régimes politiques et économiques. Une tolérance de cet ordre pourrait par la suite justifier une réglementation beaucoup plus stricte des ventes américaines d'armements, qui se chiffrent actuellement à quelque sept milliards de dollars. Le département d'État a pressé Carter de limiter sérieusement les ventes d'armements dans les zones instables comme le Proche-Orient, l'Afrique et l'Asie. C'est donc dire qu'il sera peut-être possible d'inclure une entente sur la limitation des armements dans le règlement éventuel du conflit au Proche-Orient.

Heureux mélange

Les personnes nommées par le président Carter aux affaires étrangères forment un heureux mélange de spécialités et de points de vue. Avec Cyrus Vance, Harold Brown et Zbigniew Brzezinski, Carter dispose d'une combinaison de gestionnaires et de planificateurs. Ces choix illustrent une propension notoire à exiger de véritables options tout en déléguant des responsabilités bien déterminées. Carter ne souffrira pas que la direction de la politique étrangère devienne le fief cloisonné d'un seul subalterne ou d'un seul organisme. A ce propos, il est déplorable que Theodore Sorenson ne soit pas devenu directeur de la CIA, car il aurait accru la diversité et, partant, l'équilibre de l'équipe.

Avec Harold Brown, Carter possède un secrétaire à la Défense d'une envergure intellectuelle égale à celle de Robert McNamara. Comme lui, il aura à freiner les dépenses en procédant à une réorganisation et en gardant la haute main sur la maîtrise des armements. Il sera chargé au premier chef de donner des principes directeurs en matière de limitation des armements. Il est révélateur que Carter ait nommé secrétaire à la Défense un adepte reconnu de la maîtrise des armements et un ancien conseiller technique de la délégation américaine à la Conférence sur le contrôle des armements et le désarmement.

Cyrus Vance, quant à lui, apporte deux grands atouts au département d'État. A l'instar de Kissinger, l'homme semble posséder en matière de diplomatie une compétence personnelle à un degré très élevé. Il fut le négociateur du président Johnson aux pourparlers de Paris sur la pacification du Vietnam; il fut dépêché à Chypre, en Corée du Sud, en République Dominicaine et à Panama pour diverses missions exigeant une intervention diplomatique ponctuelle. A la différence de Kissinger, par contre, ses antécédents font de lui un exécutant plutôt qu'un maître d'œuvre. Sa force réside dans sa capacité de réagir aux projets d'ensemble, d'être l'artisan des compromis pratiques et de les mettre à exécution. Il faut voir autant chez Vance que chez Brown des hommes capa-

M. Collins est professeur de science politique à l'Université Saint Francis Xavier. Il est spécialisé en politique étrangère américaine et en politique européenne. Ses derniers travaux ont porté sur la mise au point des techniques américaines de guerre psychologique pendant la guerre froide. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

bles de travailler en équipe, extrêmement compétents et expérimentés.

Le concepteur planétaire

Zbigniew Brzezinski est à la fois celui qui est le plus susceptible d'être le concepteur planétaire de Carter et celui dont le tempérament et l'expérience prédisposent le moins au travail d'équipe. A titre de conseiller pour les affaires de sécurité, Brzezinski occupe la charge qui préside à la planification prospective depuis 1968. Tout au long de la campagne, Brzezinski a été un proche conseiller de Carter et a mis à sa disposition un schéma grâce auquel le candidat a pu transformer son humanisme populiste en une critique de l'époque Kissinger. Étant donné l'influence de Brzezinski et le poste qu'il occupe, il importe d'analyser ses prises de position les plus récentes si l'on veut se faire une idée de la future politique étrangère de l'Administration.

Tout récemment, Brzezinski a soutenu que les assises idéologiques qui ont donné à la politique étrangère américaine sa continuité et créé un consensus à l'intérieur ont aujourd'hui perdu toute créance. Les États-Unis se doivent d'établir des relations foncièrement différentes avec le monde, particulièrement avec le Tiers monde. De nos jours, estime Brzezinski, l'objet de la politique internationale n'est pas tant de rivaliser pour obtenir la conversion idéologique des peuples que de procéder à une répartition égalitaire de la richesse. La politique étrangère américaine doit tenir compte de ce qu'il appelle les revendications en faveur d'un «ordre mondial plus juste» et apprendre à s'adapter à un monde de plus en plus affligé par une centralisation excessive, la surpopulation et la pauvreté.

Faut-il s'étonner qu'aux yeux de Brzezinski, Kissinger n'a pas fait grand-chose pour reconnaître l'évolution? Kissinger, à qui Carter reprochait de faire cavalier seul, visait d'abord des objectifs à moyen terme fixés en fonction du maintien de l'ordre international par les superpuissances. Toujours selon Brzezinski, la vision de Kissinger, pragmatique mais sans dessein précis, était en outre responsable de la peur et du sentiment d'aller à la dérive qu'éprouvaient de plus en plus les Américains, de même que de l'effritement du consensus bipartite au Congrès.

C'est dans une perspective essentiellement conservatrice que Brzezinski aborde les problèmes à affronter pour conserver l'appui des législateurs et du public. Selon lui, les affirmations d'autorité du Congrès démontraient «l'intrusion dans les débats

politiques de préoccupations particulières». Il estime que le Congrès et le public devraient d'abord appuyer les initiatives du sommet. Dans le numéro d'été 1976 de *Foreign Policy*, Brzezinski a fait une observation révélatrice sur le rôle de l'opinion publique. «Les sondages font apparaître l'image d'un public ambivalent mais dont la malléabilité peut être mise à profit. Cette conclusion a fait ressortir la nécessité d'avoir des dirigeants nationaux capables de définir les orientations qui s'imposent politiquement et moralement et auxquelles la population réagirait positivement.» Brzezinski fustige donc les méthodes de Kissinger non en raison des abus auxquels elles peuvent donner lieu, mais parce qu'elles ont rétréci la marge de manœuvre de l'Exécutif. Là n'est peut-être pas la bonne leçon à tirer. La nouvelle Administration doit bien comprendre le legs de M. Kissinger et du Watergate: il faut élargir le cercle des initiés aux affaires étrangères. Le Congrès l'a exigé et Carter a amené le public à s'y attendre. La méconnaissance de ce fait ferait apparaître comme une imposture l'atout primordial de Carter, son intégrité morale.

Quoi qu'il en soit, Brzezinski devra présenter à Carter un programme d'orientation assorti des arguments propres à convaincre la population de son bien-fondé. Il est assez perspicace pour voir combien il importe que la politique étrangère de l'Administration s'appuie sur une justification idéologique, sur le sens d'une «mission à accomplir». De tout temps, cette mission a servi à renforcer la mainmise du président sur la politique étrangère en mettant l'Exécutif à l'abri des critiques intérieures à la suite de certaines décisions.

Le conseil le plus réaliste que Carter puisse recevoir serait qu'il doive convaincre l'électorat que les États-Unis, tout en conservant un rôle international déterminant, ne peuvent plus prétendre au premier rôle. Il faudra s'attaquer aux problèmes dont la solution ne se pose plus en fonction d'intérêts strictement américains. Brzezinski sait bien que la palpitante culture des États-Unis, le dynamisme de leur société et leur capacité de production font l'admiration du monde entier. Cet attrait pourrait être mis à profit s'il était associé à l'appel de Carter en faveur de l'honnêteté et de la tolérance.

Mais les croisades devraient être évitées. Une autre des facettes du legs de Kissinger est que ses interventions étaient dépourvues des sempiternels accents de supériorité morale. Le monde actuel auquel Carter fait face se méfie des croisades, surtout si elles sont menées par une riche

puissance à la recherche de solutions de compromis à des questions qui passent pour des injustices séculaires.

Amis traditionnels

Carter a dévoilé son intention de moins insister sur l'établissement de relations bilatérales particulières avec l'Union soviétique et la Chine pour renouer des liens étroits avec les amis traditionnels des États-Unis. Cette réorientation s'est trouvée renforcée par Vance lors des audiences relatives à la ratification de sa nomination et elle constitue un des sujets préférés de Brzezinski. Certes, il n'est nullement question d'abandonner les relations soviéto-américaines, mais elles partageront la vedette avec le lien trilatéral entre les trois centres de la démocratie industrielle: les États-Unis, l'Europe et le Japon. Carter espère qu'ensemble les trois géants industriels poursuivront la coordination de leurs politiques économiques et commerciales, autant entre eux qu'avec le Tiers monde.

La stratégie économique adoptée par Ford à Rambouillet et à Porto Rico favorisait plutôt les mesures déflationnistes. Carter adoptera l'attitude inverse en préconisant des augmentations des dépenses publiques de concert avec l'Allemagne de l'Ouest et le Japon. La stimulation simultanée des trois économies devrait réduire le chômage, augmenter les immobilisations et, il y a lieu de l'espérer, promouvoir le commerce international. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a approuvé cette formule en affirmant que les mesures actuelles de relance progressive ne produiraient pas une nouvelle poussée de l'inflation.

Il existe manifestement des zones d'intérêt commun à l'intérieur de ce triangle. Par contre, l'Administration se fonde peut-être sur de fausses prémisses. Comme les États-Unis entretiennent des relations étroites avec l'Europe et le Japon, ils s'imaginent que ces deux entités n'auraient pas d'objections à leur en laisser la coordination. A n'en pas douter, l'une des conséquences du nouvel ordre économique tient à ce que les nations industrialisées rivalisent sans cesse davantage entre elles. L'expérience de la Conférence sur le droit de la mer et le désaccord sur l'exportation des réacteurs nucléaires devraient suffire à le montrer. Les nations occidentales risquent de se prendre de querelle en essayant de protéger leur économie fléchissante et en se bousculant pour obtenir les ressources du Tiers monde, sans cesse plus coûteuses. Comme ils dépendent du pétrole de l'OPEP, les «amis» sont déjà divisés sur la question d'Israël et du

Proche-Orient. Alors que l'OPEP monopolise le pétrole, les Américains monopolisent le combustible de rechange, l'uranium. En 1975, les États-Unis ont élevé le prix de l'uranium d'une manière qui a relégué les cheiks du pétrole au rang de «marchands de bazar à la petite semaine» selon le mot de Theo Sommer, directeur du *Zeit*.

Malgré le désir de l'Administration d'admettre le pluralisme, l'eurocommunisme posera quand même des problèmes très épineux au chapitre de la cohésion et de l'efficacité de l'OTAN ainsi qu'à celui de la nationalisation des industries. En outre, les niveaux de rendement économique différent de beaucoup à l'intérieur de la CEE. Le Fonds monétaire international (FMI) a approuvé un engagement conditionnel de 3,9 milliards de dollars pour la Grande-Bretagne, auquel les États-Unis ont contribué pour 1,1 milliard. Ajoutons que les Britanniques n'étaient pas particulièrement chauds à l'idée de devoir s'imposer des restrictions budgétaires pour obtenir les crédits.

Le Japon est probablement dans une situation plus précaire encore. Sa dépendance extrême à l'égard des marchés, ressources et aliments de l'extérieur a des chances d'en faire le partenaire trilatéral le plus réfractaire. Il ne peut tout simplement pas se permettre de s'associer à des actions qui risqueraient de provoquer des représailles ou l'obliger à abandonner le rôle effacé et soigneusement étudié qu'il joue sur la scène internationale.

Si les États-Unis tiennent à conserver des liens étroits avec leurs alliés, ils devront être disposés à céder beaucoup plus de choses que par le passé. Il faudra faire confiance aux gouvernements de la gauche, alléger les obstacles tarifaires, abaisser le taux des prêts à l'étranger (sûrement en deçà du taux actuel de 8 ou 9 p. cent) et assurer le transfert des vivres, des techniques et des ressources à l'intérieur du triangle.

Le président Carter finira peut-être par apprécier ce que Kissinger a accompli: sur l'échiquier international actuel, il est peut-être plus facile de se faire des amis de ses ennemis que de conserver ses amitiés. Il y a lieu de croire que le voyage de Walter Mondale en Europe a jeté les fondements d'une coexistence davantage empreinte de coopération entre les alliés, ainsi que le souhaitaient les Européens.

Tiers monde

C'est l'immense disparité entre les pays les moins développés et l'Occident industrialisé qui, à longue échéance, constitue le problème de la nouvelle Administration.

Elle n'a pas encore eu le temps d'élaborer une politique globale à l'endroit du Tiers monde. Puisque les États-Unis, avec le Japon et l'Europe, constituent le pivot de l'économie mondiale, ils doivent être prêts à axer une plus grande partie de leur capacité de production sur la satisfaction des besoins en développement des pays les plus démunis. Mais il faut éviter les arrangements qui réduiraient le potentiel de croissance des économies occidentales, car le relèvement de l'aide au développement est directement subordonné à l'augmentation de la production.

Les Américains, surtout, devront reconnaître l'économie politique des relations internationales. Les États-Unis ont toujours cloisonné l'aide et les politiques commerciales, laissant au secteur privé une trop grande part de l'orientation des mouvements commerciaux. Ainsi, dans le secteur alimentaire, les politiques d'aide et les arrangements commerciaux ont concouru à accroître le sous-développement. Les programmes d'aide alimentaire créent une dépendance vis-à-vis de la technologie occidentale, au demeurant fort coûteuse, comme les engrais et les machines, alors que l'industrie agricole occidentale, qui possède de grandes terres dans les pays pauvres, produit des vivres destinés à l'exportation plutôt qu'à la consommation sur place. Elle a la haute main sur les marchés internationaux, ce qui diminue les avantages de la nationalisation. Parmi les quelques solutions pratiques figureraient des politiques commerciales plus justes sous forme de préférences tarifaires pour les industries du Tiers monde, de garanties axées sur la protection des exportations de matières premières, de programmes d'aide conçus pour encourager l'autosuffisance et de réglementation plus sévère des multinationales dont le siège est en Occident.

Les risques sont vraiment énormes. Une réaction violente aux revendications des pays pauvres, comme l'utilisation des vivres en tant qu'instrument de coercition, ainsi que Carter l'a suggéré au cours de la campagne, ne servirait qu'à inciter aux représailles et à exposer les richesses et les principes économiques des États-Unis à une attaque plus concertée.

Extrême-Orient

En Extrême-Orient, le principal souci de Carter est de nouer des liens plus étroits avec des alliés traditionnels comme le Japon et Taïwan tout en s'acheminant vers la reconnaissance de la Chine. Le président et Vance ont soutenu que la reconnaissance de la République populaire

de Chine ne se ferait que si les Chinois acceptaient que les États-Unis et le gouvernement nationaliste de Chiang Ching-kuo maintiennent leur association. Celle-ci comprendrait sûrement des liens économiques s'apparentant à la «formule japonaise» ainsi que des garanties très strictes au sujet de l'indépendance de Taïwan.

D'ici là, le Congrès et les hautes sphères du renseignement (une coalition fort inhabituelle) exhortent Carter à amener la Chine dans un réseau de relations plus complexe par des accords à divers niveaux: économique, culturel, voire militaire. L'ancien chef de la majorité au Sénat, Mike Mansfield, a déclaré à son retour de Pékin que si les Américains ne font pas certaines ouvertures, les dirigeants chinois pourraient tenter un rapprochement avec l'Union soviétique. Roger Brown, analyste chevronné de la CIA, a soutenu que l'absence d'initiatives de la part des Américains pourrait provoquer chez les Chinois un retour à l'isolationnisme imprévisible des années cinquante.

La reconnaissance passe pour inévitable, mais Carter la reportera vraisemblablement toujours plus loin et prendra des mesures provisoires de coopération d'ici là. L'achat récent de moteurs *Rolls Royce-Spey* par les Forces aériennes chinoises et la vente en novembre dernier de deux ordinateurs américains perfectionnés indiquent que les Chinois s'écartent de leur politique d'autosuffisance. En autorisant d'autres transferts de technologie de pointe, les États-Unis pourraient faire comprendre aux dirigeants chinois qu'il est dans leur intérêt de tisser des liens avec l'Occident. Carter pourrait ensuite gagner le temps nécessaire pour amadouer le Japon et Taïwan tout en consolidant la position des pragmatistes en Chine.

En fait, la reconnaissance de la Chine par les États-Unis contribuerait à resserrer les liens avec le Japon et l'Europe, puisque ces deux entités ont reconnu la Chine depuis longtemps déjà. A vrai dire, elle créerait deux triangles. Un premier entre les États-Unis, le Japon et l'Europe, qui regrouperait des amis traditionnels, un second entre les États-Unis, la Chine et l'Union soviétique, qui serait composé d'ennemis traditionnels. Les États-Unis occuperaient le sommet de chacun d'eux.

Limitation des armements

Le président tient fermement à un accord d'ensemble sur les armements qui gèlerait le nombre d'armes nucléaires (SALT II) et à un accord d'interdiction absolue des essais atomiques auquel n'échapperait

aucune expérience nucléaire. La maîtrise des armements est la seule question d'orientation abordée nommément dans le discours inaugural, détail qui n'a assurément pas échappé aux Soviétiques. Même si les SALT sont devenus la clé de voûte de la détente, ce sont eux qui prêtent davantage le flanc à la critique et qui sont le moins soumis à une évaluation précise. Les SALT I ont quelque peu souffert de la conjoncture de la politique intérieure dans laquelle ils ont été mis sur pied. A mesure que l'étoile de Nixon pâlisait, il se faisait l'apôtre des SALT (et de la détente en général) d'une manière de moins en moins justifiable afin de ralentir son déclin politique.

Bien que le climat politique se soit assaini, Carter doit encore affronter le profond désaccord qui sépare les spécialistes de la maîtrise des armements quant à la mesure dans laquelle la position stratégique des États-Unis s'est trouvée affaiblie à la suite des SALT I. Le rapport Pipes, commandé par le Conseil consultatif sur le renseignement de l'Administration Ford et les documents d'analyse «cas par cas» que le Pentagone a rédigés à l'occasion de la passation des pouvoirs et qui ont été présentés à l'Administration Carter soutiennent tous deux que les Soviétiques tentent d'acquérir la supériorité stratégique. D'autres analystes estiment par contre que le report des accords sur les armements mettra la détente en danger et conduira à une course aux armement coûteuse et déstabilisatrice. Pareille divergence sur le fond explique en partie pourquoi l'Administration Ford s'est refusée à conclure un deuxième accord SALT.

S'ils veulent élaborer une politique qui satisfasse à la fois les faucons et les colombes, Carter et son secrétaire à la Défense éviteront de déployer ou de mettre au point des systèmes d'armes susceptibles de miner la base des SALT. Des armes comme le missile *Cruise*, le MX (un rejeton du *Minuteman* ICMB), ou les ICBM mobiles terrestres seront vraisemblablement mis au frigidaire. Il y a tout lieu de croire que Carter veillera au perfectionnement d'armes qui, tout en réduisant les critiques au silence, permettront de conserver ce que M. Vance appelle une situation de «parité approximative» dans l'équilibre global. La mise au point du bombardier B-1 se poursuivra donc probablement et les nouveaux programmes seront échelonnés afin de contenir l'augmentation des crédits affectés à la défense à l'intérieur de limites politiquement acceptables.

M. Carter et les incidences du trilatéralisme

par James P. Sewel

L'équipe Carter s'est-elle amenée à Washington avec un plan prévoyant la réorganisation de la majeure partie des relations internationales de la planète? Si tel est le cas, que réserve le scénario pour les acteurs, petits et grands, de la scène mondiale? Ce n'est certes pas une quinzaine de jours passés à écouter la nouvelle Administration et à la regarder agir qui permet de répondre catégoriquement à ces questions. Certaines réponses, même si elles sont assorties de réserves, peuvent pourtant aider les intéressés à cerner les tendances qui se font jour et à anticiper les dilemmes éventuels. En matière de relations internationales, la théorisation a de multiples fonctions. Le but de la courte étude qui suit est d'éprouver son utilité en dégageant des considérations d'ordre pratique à partir d'un «modèle» de la politique internationale.

Ce modèle planétaire pivote sur une base triangulaire. D'une part, l'Europe communautaire et les autres pays d'Europe occidentale, de l'autre, et en retrait, le Japon, tandis que l'Amérique du Nord occupe le grand sommet. A l'intérieur du triangle, entre les trois «régions», les relations, nombreuses, se font en bonne intelligence. Sur cette base triangulaire repose le sort, ou peu s'en faut, des autres parties du système international.

Le plan existe-t-il?

Pour les besoins de la discussion, reprenons la question du début sous forme de trois interrogations plus topiques. Tout d'abord, pourquoi supposer que l'équipe Carter s'est amenée avec un plan quelconque? Après tout, rien dans le passé de Jimmy Carter ne semble le vouer aux grands desseins planétaires. Quant à

Walter Mondale, le tout nouveau vice-président, certes il a fort bien réussi son périple au Japon et en Europe, mais son expérience le prépare plutôt à s'attaquer aux problèmes intérieurs qu'à machiner des stratagèmes internationaux. Pour ce qui est de Cyrus Vance, ses talents de médiateur et de conciliateur lui ont valu force respect; il ne cherche probablement pas une réputation de maître des grandes œuvres, pas plus qu'il ne la mérite d'ailleurs. Qui plus est, les premières prises de position de l'Administration dans les dossiers qui la touchent de près ou de loin (Proche Orient, Afrique australe, Chypre, Panama, prolifération des armes conventionnelles et autres) témoignent, semble-t-il, d'un penchant pour l'intervention ponctuelle plutôt que pour l'ordonnancement préventif. «Réparer les pots cassés»: voilà à première vue le mot d'ordre de la nouvelle équipe en matière d'affaires étrangères.

C'est évidemment ici que je m'inscris en faux. Au crépuscule de l'époque Kissinger, Zbigniew Brzezinski écrivit: «C'est d'un architecte qu'a besoin la politique étrangère d'aujourd'hui, non d'un acrobate.» Pour tout dire, les déclarations de Brzezinski sont émaillées d'appels en faveur d'une entreprise architecturale depuis quelques années déjà. Libéré des servitudes de la campagne électorale, le président Carter a pu dire à ses compatriotes et aux citoyens de la planète qu'il espérait «modeler un ordre mondial plus ouvert aux activités humaines.» Prises sérieusement, comme il se doit, ces paroles supposent des aspirations d'une très grande portée. Le cadre envisagé par ses principaux collaborateurs se dégage plus clairement si l'on pose la deuxième interrogation.

Quel est le plan?

A supposer que l'équipe Carter ait effectivement un plan bien arrêté, comment prétendre qu'il ressemble à l'esquisse tracée plus haut? Le concept du trilatéralisme

M. Sewell est professeur de science politique à l'Université Brock. Il est l'auteur de Functionalism and World Politics et de UNESCO and World Politics. L'article ci-contre n'éprouve que l'auteur.

entre-t-il dans les intentions des principaux artisans de la politique américaine ou n'est-ce là que le fruit de l'imagination d'un observateur universitaire placé aux derniers rangs? Certes, le passage du temps révélera les préférences des nouveaux dirigeants infiniment mieux que les conjectures de quiconque. Pour l'heure, par contre, nous sommes en mesure de jeter des ponts entre la simple conjecture et la réalité manifeste.

Bon nombre d'hommes et de femmes de la nouvelle équipe en place à Washington ont participé aux activités de la Commission trilatérale, qui se définit elle-même comme une «initiative de citoyens américains (ou «nord-américains»), européens et japonais dont le but est d'étudier des questions d'intérêt commun». Carter et Mondale en ont fait partie, de même que Vance, Harold Brown et Michael Blumenthal, entre autres membres du Cabinet. Au nombre des trilatéralistes destinés aux postes de commande de la politique étrangère, on retrouve Warren Christopher, Richard Cooper, Fred Bergsten, Richard Holbrooke, Lucy Wilson Benson, Sol Linowitz et Paul Warnke. Notons tout particulièrement pour notre propos que Zbigniew Brzezinski a été co-fondateur et directeur de la Trilatérale et qu'il détient actuellement à la Maison Blanche un poste auquel s'attache un vaste potentiel stratégique. Même incomplète, cette liste de trilatéralistes choisis par Carter marque la continuité entre la Commission et le pouvoir exécutif, plates-formes successives de certaines thèses en matière de relations internationales.

Jonathan Steele décrit la Trilatérale comme une «table ronde fondée sur un consensus». Les commissaires visent d'un commun accord le bien-être économique de certains peuples, officiellement de tous les peuples de la terre, affligés par la rareté et la mauvaise répartition des ressources, les particularismes économiques et politiques ainsi que par une interdépendance dont les sacrifices l'emportent de loin sur les avantages. Cet objectif d'une économie mondiale ouverte, libre ou libérale paraît être au centre des prémisses que partagent les commissaires. Les groupes de travail de la Commission ont remis des rapports préconisant de nouveaux arrangements monétaires, dont plusieurs ont été mis en route depuis, de nouvelles orientations commerciales, le réaménagement des marchés de matières premières, de nouvelles tactiques en vue d'une concertation face aux problèmes énergétiques, ainsi qu'une remise à jour des relations entre les trilatéralistes nantis et les nations à faible revenu. Plu-

sieurs observateurs ont fait remarquer la forte représentation des multinationales à l'intérieur de la Trilatérale; d'autres, la forte proportion des centristes.

De la même façon, les mots «ouvert», «libre» et «libéral» caractérisent les régimes que les commissaires désirent conserver pour eux-mêmes et peut-être bien étendre au-delà de leur triangle. Les problèmes que pose le gouvernement des démocraties ont d'ailleurs inspiré une analyse stimulante qui suscite la réflexion et les commentaires: *La crise de la démocratie* par Michel Crozier, Samuel P. Huntington et Joji Watanuki. Sur le plan international, mais toujours à l'intérieur de la famille trilatérale, un groupe d'étude de la Commission a entrepris en 1976 d'énoncer des normes et des méthodes destinées à minimiser l'unilatéralisme qui handicape depuis toujours les amitiés entre certaines nations. Les trilatéralistes voient dans une *consultation* «suivie et sans cesse plus formelle» (Brzezinski) le remède aux facteurs extérieurs qui se répercutent sur la situation intérieure mais qui ne se prêtent pas à une intervention internationale efficace. A nouveau l'ouverture constitue un élément du consensus de la Commission.

Le débat s'engage lorsque les trilatéralistes envisagent les divers moyens de réaliser leurs buts communs. Les avis sont également partagés quant à l'opportunité d'inclure certaines «questions politiques» dans le champ d'action de la Commission ou du gouvernement dont certains sont maintenant fonctionnaires. Les échanges de renseignements sur la façon dont différents régimes profitent de la planification urbaine, améliorent les soins médicaux et les transports en commun, limitent le chômage et ont raison de l'aliénation ne prêtent guère à controverse. Mais les trilatéralistes ne sont pas parvenus à une identité de vues sur les États exportateurs de pétrole, les aspirants acheteurs de matériaux et de technique nucléaires, les États socialistes (Cuba compris) et certains violateurs des droits de la personne. Le sommet de Londres n'a pas fait disparaître ce désaccord. Si l'on s'entend pour affirmer que la controverse peut marquer la première étape de l'action constructive, les observateurs sont peut-être justifiés d'espérer qu'on abordera enfin l'immense problème que représente la maîtrise des transferts d'armements conventionnels. Les débats, y compris les débats publics, sont certainement une forme de consultation.

S'agit-il d'un plan différent?

L'insistance que mettent les trilatéralistes sur l'ouverture et la consultation démar-

que leur mode d'action avoué du style diplomatique de Kissinger. D'entrée de jeu, nous nous sommes demandés si le trilatéralisme comptait réaliser quelque chose de plus fondamental, de réorganiser les relations internationales. De là notre troisième interrogation sur la nature du plan Carter: le trilatéralisme présente-t-il des différences fondamentales par rapport aux modèles que nous ont légués les hommes d'État précédents? Jusqu'où va sa nouveauté?

A certains égards, le trilatéralisme ne diffère pas de ce que Kissinger a établi. Ainsi que l'a indiqué un collaborateur de Mondale, ses voyages avaient pour but d'assurer «la continuité fondamentale» de la politique étrangère américaine. Même si les propositions des trilatéralistes au chapitre de la diplomatie pétrolière, notamment la «manière douce» préconisée par George Ball lors d'un discours devant la Commission le 8 décembre 1974, contrastaient avec la méthode Kissinger, la différence paraît mince. Les propos de l'ancien secrétaire d'État, et tout particulièrement une interview réalisée le dernier jour de son mandat, donnaient de plus à penser qu'il cherchait à être admis au club des trilatéralistes. Le parrain de Kissinger a été Nelson Rockefeller, celui de Brzezinski, David Rockefeller. Quand Stanley Hoffmann écrit que «l'ordre mondial n'est pas une question d'architecture», il aurait fort bien pu parler de Kissinger, bien qu'à cause du moment choisi, son intervention semble plutôt s'adresser à Brzezinski.

Pourtant, les trilatéralistes américains soutiennent que leur «architecture» différera, sur des points importants, de l'édifice Kissinger. En bref, ces différences supposent: 1) une plus grande priorité et une attention plus soutenue aux relations avec les alliés des États-Unis, dont le Canada et d'autres pays situés dans l'hémisphère occidental; 2) une redéfinition pratique de la détente en tant que processus dynamique doté de propriétés concurrentielles plutôt que simple relâchement des tensions (Si les Soviétiques peuvent mettre la détente à l'épreuve en Angola, pourquoi les Américains n'en feraient-ils pas autant sur le chemin de Belgrade?); 3) des incitations économiques et politiques pour des États choisis d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine en vue de les amener à s'aligner sur les trilatéralistes dans des entreprises certes spécifiques mais menées dans un cadre de plus en plus large; 4) une réduction de l'appui militaire aux États périphériques aspirant au rang de grande puissance, à une force de frappe nucléaire et à un ascendant en propre. Bien que ces

différences méritent un examen qui déborde notre propos, leur seule évocation suffira peut-être à distinguer le modèle Brzezinski de celui de son prédécesseur.

Nous avons affirmé que l'équipe Carter offre un plan structuré de relations internationales, que ce plan se définit brièvement comme le trilatéralisme et qu'il promet d'importantes dérogations au système Kissinger. Quelles sont les retombées pour les autres de l'application du système trilatéral à la politique mondiale?

Les ramifications

Le trilatéralisme ne revêtirait guère d'importance pour les autres pays si la politique intérieure et étrangère des États-Unis tirait peu à conséquence. Pourtant, malgré le dénouement de la tragédie vietnamienne et la gêne énergétique, les actes de ceux qui, aux États-Unis, détiennent l'autorité pèsent très lourd sur la vie d'autrui. La puissance américaine a occupé une trop grande place dans l'histoire mondiale ces dernières années. Il ne faudrait pas la mésestimer pour autant dans l'avenir immédiat. Jimmy Carter n'a pas vraiment péché par exagération en disant aux citoyens du monde: «Vous serez touchés par mes décisions.»

Outre la promotion d'intérêts que les Canadiens partagent sans conteste, coïncidemment ou conjointement, avec les autres pays de la zone d'économie de marché industrielle, le trilatéralisme promet au moins un avantage insigne. Grâce au mécanisme de consultation qu'ils comptent instituer, les trilatéralistes disposeront d'un dispositif d'alerte avancé qui enregistrera les tendances néo-mercantilistes au sein même de la communauté trilatérale. Le particularisme économique causerait un grave malaise politique ici si le Canada se voyait obligé de choisir entre des positions favorables aux États-Unis ou à l'Europe communautaire aux dépens de l'un ou de l'autre. De même, une tension économique et politique entre le Japon et les États-Unis ou le Japon et l'Europe n'aurait pas de quoi réjouir les Canadiens. L'avènement du trilatéralisme ne sonne pas le glas des guerres du commerce, de l'investissement et des ressources. Cependant, il offre des moyens tout indiqués pour ceux qui se sentent menacés de mettre en train une défense collective.

La capacité du trilatéralisme d'atténuer ou de dissiper la tension économique compense en partie l'une des défaillances patentées du système. Rapprochés de l'Amérique du Nord, l'Europe et le Japon pourraient faciliter la réalisation de certains desseins de la politique étrangère

canadienne, mais ce voisinage saperait une bonne part des fondements de la troisième option. Certains observateurs peuvent même conclure que le trilatéralisme amène à penser en termes de trois régions et sanctionne ainsi les actions qui favorisent la cause du continentalisme nord-américain. Ceux qui ne prisent guère les images du genre des deux pôles et des doubles (ou triples) piliers seront difficiles à gagner à l'idée du tricontinentalisme. Les Canadiens pourront toujours exiger que les pays plutôt que les continents soient en principe et en pratique les pierres de taille de l'édifice trilatéral. Mais l'identité du Canada risque de s'estomper, même si la question du Québec ne se pose pas, au sein d'une Commission politique trilatérale qui encourage l'Europe communautaire à n'avoir qu'un seul porte-parole et qui suppose qu'il en sera de même pour son partenaire asiatique. Le Japon peut difficilement prendre ombrage d'un tel arrangement. L'unification de l'Europe a souvent trouvé sa justification dans des appels en faveur de prises de position communes devant l'extérieur. Mais les Canadiens risquent d'être gênés aux entournures dans toute institution qui demande à «certains pays d'accepter la légitimité de la représentation par d'autres à des étapes précises de la consultation, voire de la négociation.» (*The Reform of International Institutions*). Les États-Unis permettraient-ils que l'Amérique du Nord soit représentée par quelqu'un d'autre?

Le trilatéralisme n'affiche aucune dimension militaire, quoique le système suppose la continuation de l'OTAN, de NORAD et du traité américano-japonais de sécurité réciproque. La réaction de l'Union soviétique devant cette évolution s'inspirera, il va sans dire, des positions militaires des trilatéralistes, mais aussi des tentatives de séduction économique et des initiatives politiques à l'endroit des peuples d'Europe de l'Est. Brzezinski estime impératif que les États communistes soient «engagés». Il préconise un processus de «coopération régionale et fonctionnelle». Mais la «réinsertion des marginaux» (*The Reform of International Institutions*) est une opération forcément délicate qui pourrait bien avorter (ou pis encore) si elle éveillait la résistance des Soviétiques.

Bien des choses dépendront de la conjoncture politique dans laquelle s'inscriront les ouvertures aux Européens de l'Est. Une démarche qui obligerait les Soviétiques à se rappeler la guerre froide est loin d'être indiquée. L'indignation devant les rapports faisant état de violations des droits civils et politiques vient facilement

aux habitants de la zone trilatérale. Un gouvernement sage et efficace fondera son action internationale en matière de droits de la personne sur la diplomatie discrète et les réalisations dans sa propre sphère. La diplomatie bruyante amène le Congrès américain à assujettir les progrès dans les relations internationales à des améliorations de certains droits de la personne dans d'autres pays, même si la nouvelle Administration a désavoué l'établissement de pareils liens. L'efficacité des pressions en vue d'améliorer les droits de la personne à l'extérieur de la zone trilatérale augmentera si l'on cultive les droits économiques, culturels, politiques et civils d'un bout à l'autre de l'hémisphère occidental et dans d'autres régimes amicaux. La mesure de l'engagement de l'équipe Carter quant aux droits de la personne se verra au degré d'influence qu'elle pourra exercer sur le Brésil, le Chili, l'Indonésie, l'Iran, Israël, l'Arabie Saoudite et l'Afrique du Sud. Jimmy Carter pourrait encore consolider sa position s'il utilisait ses bons offices auprès des forces armées pour obtenir le «pardon» des déserteurs du Vietnam qui, ayant dans certains cas enfreint le code militaire pour des motifs de conscience, demeurent les prisonniers de principes dépassés.

On peut se demander dans quelle mesure les fondateurs du trilatéralisme voulaient que leur projet supplante des mécanismes d'action internationale plus universels. En filigrane des déclarations trilatéralistes apparaît une certaine déconsidération à l'endroit des multitudes bruyantes de l'ONU. La Commission trilatérale a vu le jour à peu près au même moment que fut avancée la proposition d'un nouvel ordre économique international. Pour un esprit critique, les trilatéralistes peuvent sembler moins préoccupés par l'amélioration du sort des malheureux que par un enrichissement mutuel qui alimentera accessoirement les recettes marginales qui s'écoulent jusqu'à la base. Pourtant, l'ère du trilatéralisme s'annonce chargée d'espoirs, auxquels le démarrage heureux de l'équipe Carter est loin d'être étranger. L'idée d'un «trilatéralisme ouvert», prônée par Kinhide Mushakoji, augure bien et permet de croire que les membres du triangle d'or poseront des gestes généreux et ne se contenteront pas d'offrir leur coopération et d'admettre dans leur coterie les aspirants prometteurs. Même à cela, l'interaction se fera peut-être en fin de compte entre, d'une part, une gestion ferme de ressources en raréfaction par ceux qui partagent les mêmes vues et,

de l'autre, des mesures efficaces (bien qu'éparses) pour lutter contre des problèmes planétaires dont la solution exige la participation de tous.

En dépit, et peut-être à cause, des avatars de leur rôle dans le triangle et des défis que pose leur société pluraliste, les Canadiens sont bien placés pour se prononcer sur les possibilités et les dangers de la proposition mise de l'avant par l'équipe Carter. De dire John Holmes:

«La propension à penser en images et en conceptions symétriques pose un grave problème, car l'une des menaces à l'évolution vers un monde mieux ordonné vient, paradoxalement, des infatigables faiseurs de constitutions et de ces autres personnages à l'esprit trop bien rangé qui hantent universités et chancelleries. Le commencement de la sagesse c'est de connaître la complexité et la nécessité de s'accommoder du paradoxe.»

La diplomatie culturelle du Canada: illusions et problèmes

par Paul Painchaud

Le Canada n'est pas le seul État moderne à avoir peu d'expérience dans les relations culturelles. Celles-ci, pour n'être pas totalement nouvelles, ont pris, immédiatement avant et surtout après le deuxième conflit mondial, un essor exceptionnel qu'expliquent le développement des communications, la diversification accélérée du système international et l'apparition de nouvelles organisations intergouvernementales. Aussi bien, un effort préliminaire de définition des termes s'impose-t-il, à défaut de quoi un certain nombre de malentendus risquent de se généraliser, comme en

témoignent quelques articles publiés récemment par des fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures dans *Perspectives internationales*.

Problèmes sémantiques

Et pour commencer, c'est l'expression elle-même de «relations culturelles» qu'il faut rejeter, nous semble-t-il, parce que trop générale, s'il s'agit, comme dans le cas qui nous occupe ici, de l'action d'un gouvernement. Les relations culturelles devraient plutôt être entendues comme l'ensemble des rapports culturels qui s'établissent entre individus, groupes ou États, d'une société politique à une autre. Ils englobent donc tout autant les relations étatiques que les relations de caractère privé. Cette distinction est plus importante qu'il n'y paraît à première vue. Les relations culturelles privées, en effet, ont un rôle grandissant dans les échanges internationaux, surtout à l'intérieur du monde occidental — tant sur le plan économique que sur le plan des idées. Il s'agit là d'un phénomène qui a une autonomie relative et

M. Painchaud est professeur titulaire au Département de science politique de l'Université Laval. Il a fondé le Centre québécois de relations internationales et a été directeur pour le Québec de l'Institut canadien des affaires internationales. Il a déjà écrit pour Perspectives internationales un article sur les relations Canada-France-Québec. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

qu'il importe de considérer en lui-même. C'est un phénomène, d'ailleurs, plus vieux que l'action gouvernementale dans le même domaine, et dont on commence à redécouvrir la signification spécifique, dans la mesure où la théorie des relations internationales s'affirme et s'approfondit.

Il est donc indispensable, du point de vue de l'analyse, d'isoler les relations culturelles étatiques et de les désigner d'un concept propre. Nous proposons, provisoirement, d'employer l'expression «diplomatie culturelle» à toutes les fois qu'il s'agit d'étudier l'action de plus en plus diversifiée des gouvernements modernes dans les affaires culturelles sur la scène internationale. Cette expression paraîtra trop restrictive à ceux qui voudraient conférer à cette action un caractère désintéressé, noble pour ainsi dire, par opposition aux autres types d'activité diplomatique considérés comme plus utilitaires. A tous égards, cependant, il nous paraît plus simple d'appeler un chat un chat: à partir du moment, en effet, où la culture est utilisée par l'État, elle doit être soumise à la même problématique qui régit l'analyse des phénomènes politiques. Ce n'est ni dévaloriser ni fausser cette forme d'action gouvernementale: c'est l'identifier plus correctement, et, surtout, se mettre dans une meilleure position pour démystifier le langage employé par les hommes politiques eux-mêmes. Enfin, c'est placer l'étude de la diplomatie culturelle dans une perspective d'analyse comparative par rapport aux autres aspects de l'action internationale des gouvernements.

Deuxième problème sémantique: le champ de la diplomatie culturelle. Il y a, ici, plusieurs niveaux d'élucidation auxquels il faudrait s'arrêter. Le plus important, cependant, est de préciser le domaine du culturel par rapport au scientifique. Si on prend le cas du Canada, par exemple, les programmes culturels internationaux comportent une rubrique dite d'échanges de personnes dont la finalité immédiate, au moins partiellement, est le développement de la coopération universitaire. Comment penser, en effet, que ces échanges d'enseignants ne visent pas aussi, sinon d'abord, à mettre en place des réseaux de communication à long terme, et même à susciter des projets de recherches conjoints entre spécialistes de deux pays qui visent ainsi à améliorer leurs relations diplomatiques? A cet égard, les programmes d'études canadiennes à l'étranger peuvent être donnés en exemple, et d'autres cas pourraient être mentionnés qui illustreraient l'ambiguïté des frontières du culturel et du scientifique. Pour bien discuter de la diplomatie culturelle, il faudrait donc aussi aborder le

problème plus global de la coopération scientifique, à propos de laquelle, d'ailleurs, on ne saurait accepter la distinction qui est souvent faite entre sciences humaines et sciences naturelles, les premières relevant plutôt du culturel que du scientifique. Pour les fins de cette analyse, cependant, nous laisserons ce problème très complexe en suspens.

Double fonction

Enfin, une troisième distinction nous paraît s'imposer: celle qu'il faut faire entre la diplomatie culturelle considérée comme instrument de politique étrangère, et la diplomatie culturelle considérée comme instrument du développement culturel interne. Cette distinction n'est pas propre au domaine culturel. Sur le plan économique, par exemple, la diplomatie peut utiliser l'économique à ses fins propres, de la même façon qu'elle peut chercher des avantages immédiats pour le progrès économique du pays. La diplomatie culturelle n'échappe pas à cette double fonction, qui n'est jamais clairement établie, et qui pose un problème particulier dans les régimes fédéraux.

Comme instrument de politique étrangère, la diplomatie culturelle peut chercher à établir le prestige du pays auprès de certaines couches de population à l'étranger: la culture devient alors un des éléments de la propagande générale de l'État. On aurait tort de penser qu'il s'agit là d'une pratique propre aux régimes autoritaires. Les démocraties y ont également recours, surtout quand il s'agit de leurs relations entre elles, où elles ne peuvent se permettre des formes trop agressives ou trop voyantes de propagande. Les programmes d'études canadiennes à l'étranger, dans ce cas aussi, peuvent être utilisés comme exemple: (nous ne parlons évidemment que des programmes qui relèvent d'une initiative gouvernementale) il s'agit bien de propagande culturelle. Les objectifs de celle-ci sont d'ailleurs variés: créer un contexte favorable à des actions politiques à plus long terme, ou même promouvoir des intérêts commerciaux, comme le développement du tourisme, l'exportation de livres ou de films, etc. . . .

Objectifs politiques

Mais la propagande n'est pas la seule utilisation diplomatique possible des échanges culturels. Par exemple, un État peut permettre à un autre État de mieux faire connaître sa culture sur son territoire en vue d'obtenir des avantages politiques à un autre niveau. Telle est souvent l'origine des accords culturels bilatéraux. Cette

dimension politique est évidemment plus visible dans le cas de la coopération entre pays à systèmes socio-économiques et idéologiques différents. Mais elle peut également intervenir entre régimes semblables: le brusque démarrage de la coopération culturelle entre le gouvernement canadien et la France, il y a quelques années, s'explique d'abord par des motifs politiques.

Enfin, la diplomatie culturelle peut poursuivre des fins politiques directes. Le Canada ne cache pas, par exemple, qu'il cherche à réaliser les objectifs de la Troisième Option en développant ses programmes culturels internationaux. Cette ambition devra être jugée à son mérite, c'est-à-dire en termes d'efficacité réelle, mais pour l'instant retenons qu'elle illustre parfaitement l'utilisation qui peut être faite du culturel par le diplomatique.

Objectifs de politique intérieure

A un autre niveau, avons-nous dit, la diplomatie culturelle peut se donner comme objectif de contribuer au développement culturel du pays. C'est en général l'objectif déclaré des programmes culturels internationaux, celui qui sert à justifier les coûts de plus en plus élevés de ces programmes. L'envoi d'une troupe de théâtre à l'étranger doit permettre à celle-ci d'élargir son expérience, de faire face à un public et à des critiques différents, (ce qui n'exclut pas, bien sûr, qu'il s'agisse aussi d'une opération de prestige de la part du gouvernement). La participation à une foire du livre doit permettre aux écrivains du pays d'être mieux connus, aux éditeurs de mieux vendre leurs produits. A bien des égards, il y a donc continuité entre politiques culturelles internes et internationales. Et cela, parce que le concept de «développement culturel» est un de ceux que les gouvernements modernes commencent de plus en plus à utiliser dans leurs projets de planification sociale et économique.

C'est un concept, cependant, qui cache plusieurs ambiguïtés. La plus fondamentale porte sur la notion même de culture. S'agit-il uniquement, en effet, de développer le secteur des «activités culturelles» dans une société donnée — c'est-à-dire, selon les définitions courantes, l'enseignement, les arts plastiques, la littérature, la musique, la danse, l'artisanat, etc. — ou s'agit-il plutôt de développer ce qu'on ne pouvait appeler, à défaut d'un meilleur terme, la «culture globale» d'une société, ce qui fait la spécificité de celle-ci par rapport à d'autres sociétés? Le problème paraît simple dans les sociétés homogènes. Dans les sociétés multinationales, et dans certains régimes fédéraux, il

est d'une plus grande complexité. Il met en cause, en particulier, les rapports de pouvoir entre les cultures. Il se pose également au niveau de l'aide aux pays en voie de développement dont une composante importante est précisément de nature culturelle: l'exportation, par exemple, de techniques ou d'institutions éducatives peut avoir un effet sur la culture globale des pays qui reçoivent cette aide. Celle-ci peut être accordée en toute bonne foi et d'une manière efficace au titre des «activités culturelles», mais se révéler désastreuse au niveau du développement culturel, entendu ici dans son sens le plus profond, qui est en fait synonyme de développement national.

Une dernière remarque dans le prolongement de ce qui précède. La diplomatie culturelle est souvent entendue dans le sens des activités bilatérales d'un État dans ce domaine. A notre époque, cette notion correspond de moins en moins à la réalité. Une partie substantielle de la diplomatie culturelle se déroule dans le cadre d'organismes multilatéraux comme le Commonwealth et surtout de l'Agence de Coopération culturelle et technique, mais sans qu'on soit toujours conscient qu'il s'agit là d'un élément important de la diplomatie culturelle. En effet, si celle-ci ne doit pas se ramener uniquement à «vendre» la culture nationale, mais aussi à soutenir d'autres cultures, à échanger avec celles-ci, il faudra bien en arriver à un concept administratif et politique qui permette d'intégrer les différentes facettes de l'action de l'État dans ce domaine. Et en particulier, il faudra se décider à évaluer les motivations économiques et politiques qui sous-tendent cette action au niveau multilatéral, au même titre qu'on peut le faire pour la diplomatie bilatérale, selon la problématique que nous avons commencé d'esquisser plus haut.

Ces définitions très sommaires étant faites, on peut un peu mieux comprendre les difficultés qui se posent dans l'élaboration de la diplomatie culturelle d'un pays comme le Canada. Nous voudrions ici faire l'analyse critique de quelques-unes de ces difficultés, sans autre ambition que de susciter une réflexion préliminaire dans un domaine de l'analyse de la politique étrangère où les recherches sont encore rares, au Canada comme à l'étranger.

Priorité aux pays développés

D'une façon générale, la diplomatie culturelle du Canada fut surtout orientée vers ce qu'il est convenu d'appeler les pays développés, c'est-à-dire de tradition européenne, qu'ils soient de l'Est ou de l'Ouest. Les politiques culturelles — souvent de ca-

ractère indirect — vers les pays en voie de développement, se sont faites principalement au titre de l'aide internationale. Il y a, bien entendu, un choix précis derrière cette attitude: le gouvernement canadien estime que la culture canadienne doit d'abord être «accréditée» auprès des pays déjà «parvenus» sur le plan culturel. C'est le choix d'un pays «complexé» qui cherche la consécration culturelle auprès d'un certain public international. On retrouve là le même snobisme et le même conformisme en matière d'art et de culture que sur le plan interne: ceux d'une bourgeoisie récente qui regrette de ne pas avoir ici les instruments de prestige culturel de Londres ou de New York. Il est significatif, par exemple, que le centre culturel canadien le plus important à l'étranger soit à Paris: on a cédé ainsi à une mode qui conforte les élites du pays dans leur goût d'une certaine respectabilité culturelle. Mais d'autres choix auraient été possibles, si le gouvernement avait décidé en particulier d'orienter ses ressources déjà limitées dans le domaine culturel vers les pays susceptibles d'enrichir la culture canadienne d'apports vraiment nouveaux, c'est-à-dire essentiellement non-occidentaux. Ce choix se justifiait d'autant plus que les échanges culturels transnationaux entre le Canada et le monde occidental sont déjà très développés. Il aurait fallu, évidemment, que toute la diplomatie culturelle s'inspire d'une autre philosophie: au lieu de chercher à «vendre» la culture canadienne dans un esprit de nationalisme étroit, comme on cherche à vendre des CANDU, essayer d'ouvrir cette culture à des dimensions qui la forcent résolument à sortir des sentiers battus.

Une diplomatie infirme

Mais ce choix lui-même n'est possible que si le gouvernement fédéral dispose des moyens d'infléchir l'évolution de la culture sur le plan interne. Or cela est douteux, en dépit des tentatives des autorités d'Ottawa de se donner un rôle prépondérant dans ce domaine par des organismes comme le Conseil des Arts. En profondeur, — parce qu'il ne peut vraiment agir à certains niveaux, comme l'enseignement secondaire et les groupes d'animation sociale, qui sont davantage du ressort des provinces, — le gouvernement fédéral ne peut finalement intervenir qu'auprès de certaines élites. Il ne dispose donc pas des moyens qui lui rendraient possible une large concertation culturelle. En d'autres termes, le gouvernement canadien est incapable de penser les politiques culturelles comme un ensemble cohérent où l'action internationale épaulerait les politiques de développement inter-

ne. De ce fait, la diplomatie culturelle du Canada est plus ou moins infirme et risque pendant longtemps encore de n'être ni vraiment efficace à l'étranger ni utile dans le cadre d'une planification satisfaisante des ressources culturelles du pays. Elle ne pourra être tout au plus, ce qu'elle est largement maintenant, qu'un «gadget» de prestige. Cette situation, d'ailleurs, risque de s'approfondir dans la mesure où les provinces élaboreront elles-mêmes de véritables politiques culturelles et donneront à celles-ci une dimension internationale, comme certaines ont commencé à le faire. Il ne sera pas suffisant, alors, que le ministère des Affaires extérieures fonde sa diplomatie culturelle sur le simple postulat qu'il doit faire comme les autres gouvernements occidentaux. La spécificité de cette diplomatie devra être pensée plus rigoureusement.

Culture canadienne?

Il est d'ailleurs un autre postulat qui rend difficile la définition et l'exécution d'une politique culturelle internationale au Canada, à savoir qu'il existerait une culture «canadienne» que la diplomatie aurait pour rôle de mettre en valeur sur le marché des arts et des idées à l'étranger. Cette culture canadienne n'existe que dans l'imagination de quelques fonctionnaires et hommes politiques sans contact avec la réalité du pays. Quiconque fréquente les institutions et les créateurs — hommes de science, penseurs et artistes — qui font la culture au Canada, reconnaît très vite que ce pays est en fait fondé sur deux cultures originales dont les différences vont en s'accroissant d'année en année dans tous les domaines, contrairement au rêve des tenants d'un multiculturalisme émasculé: la culture anglo-canadienne d'une part, la culture québécoise de l'autre. Or toute la diplomatie culturelle du Canada — en dépit de ses proclamations d'adhésion au bilinguisme — s'appuie sur la négation tacite de cette dualité et cherche au contraire à projeter l'image d'un grand tout culturel distinct qui justifierait l'existence «politique» du Canada. Rien n'est plus navrant, par exemple, que le climat du Centre culturel canadien à Paris où tout Québécois sent spontanément que les activités artistiques qu'on y présente en provenance du Québec ont été en quelque sorte aseptisées pour cette mise en conserve «canadienne». C'est là, et ce sera davantage dans l'avenir, à moins que les concepteurs et les planificateurs fédéraux fassent preuve de plus grande imagination, l'une des pierres d'achoppement d'une diplomatie culturelle efficace et crédible. Il leur faudra, en particulier, établir une dis-

inction entre «les» cultures globales du Canada et le soutien aux «activités» culturelles. Quant à la culture globale québécoise, on voit mal quel autre gouvernement que celui du Québec pourrait s'en charger valablement, y compris sur la scène internationale.

Programmes différents

Ces remarques s'appliquent enfin aux programmes d'études canadiennes à l'étranger. Il est peut-être trop tôt pour faire une évaluation définitive de ces programmes, mais d'ores et déjà on peut relever certaines de leurs déficiences. Et à commencer par la cible que ces programmes se sont donnée, c'est-à-dire les milieux universitaires. Le simple fait que le gouvernement fédéral, et le gouvernement fédéral seul, à l'exclusion des provinces, soit à l'origine de ces programmes, enlève toute crédibilité à cette initiative. Comment penser, en effet, que les orientations politiques et idéologiques précises du gouvernement d'Ottawa n'influeraient pas sur le caractère de ces programmes? Comment imaginer que des autorités universitaires étrangères, récipiendaires de sommes importantes pour la réalisation de ces activités, accepteraient d'y introduire des éléments de contestation des politiques gouvernementales? Comment espérer que la dimension politique québécoise y sera représentée d'une manière valable? De fait, tout le climat qui entoure ces programmes tend à minimiser au maximum, aussi bien dans les universités francophones que dans les universités anglophones à l'étranger, l'un des problèmes qui donne le plus d'intérêt à l'étude du Canada à l'extérieur, c'est-à-dire le problème québécois, et ses répercussions diverses sur la vie du Canada. Par conséquent, l'origine gouvernementale de ces programmes, leur objectif nettement politique, leur inévitable caractère de propagande — même subtile et indirecte — jettent des doutes sur leur sérieux.

Enfin, que faut-il entendre par «études canadiennes»? La vie politique, la littérature, la vie sociale? Quelle université à l'étranger peut espérer couvrir toutes ces dimensions du Canada dans un programme de cours cohérent? Si l'on s'en tient au seul domaine des sciences sociales, cette vue d'ensemble du Canada est rarement réalisée au Canada même, dans nos propres universités. N'est-il pas un peu vain de vouloir l'imposer aux autres? En outre, dans la plupart des cas, les universités qui acceptent d'accueillir ces programmes sont dépourvues des ressources documentaires

de base qui leur permettraient d'assurer un enseignement de qualité. On peut dès lors se demander quel type de formation, en dehors de la propagande, on vise par ces programmes? Enfin, on peut aussi s'interroger sur l'opportunité d'engager des étudiants étrangers dans les études sur le Canada alors que ces études sont encore si peu développées au Canada même. Par exemple, l'un des sujets qui intéressent le plus souvent les étudiants étrangers, du moins ceux de sciences sociales, est la politique étrangère canadienne. Or l'état des recherches et des publications en ce domaine est encore si pauvre qu'on se demande s'il ne serait pas préférable d'utiliser les ressources investies dans le programme des études canadiennes à l'étranger pour développer, au Canada même, auprès des chercheurs canadiens, ce champ d'études particulier? La même remarque s'appliquerait sans doute à d'autres domaines des études canadiennes. Par conséquent, avant de vouloir évangéliser le monde extérieur, les Canadiens devraient plutôt tenter de s'expliquer à eux-mêmes d'une manière un peu plus convaincante. La vanité et les prétentions sous-jacentes à ces programmes sont sans rapport avec la performance universitaire des Canadiens eux-mêmes dans l'étude de leur propre pays. Ce qui, en soi, démontre bien le caractère purement politique de cette opération, qui ne s'est pas appuyée sur une évaluation préalable et lucide de ce que nous voulions et pouvions exporter. Car d'autres formules existent, plus authentiquement universitaires, plus utiles et plus efficaces aussi sur le plan scientifique, pour amener les universités étrangères à contribuer au développement du champ des études canadiennes.

D'autres objectifs, ou d'autres méthodes de la diplomatie culturelle canadienne pourraient être étudiés dans une même perspective critique. Par exemple, l'ambition d'utiliser les politiques culturelles comme un des instruments de réalisation de la Troisième Option: il y a là, nous semble-t-il, passablement de naïveté. On pourrait également parler du personnel diplomatique affecté à ces tâches, à sa formation spécifique par rapport à celles-ci, à ses origines linguistiques, etc . . . Dans l'immédiat, il nous paraît suffisant d'indiquer l'importance d'aborder ce secteur nouveau de la diplomatie canadienne avec le souci de dépasser le conformisme gouvernemental, et même la complaisance nationaliste et ethnocentrique des milieux intellectuels qui supportent souvent les initiatives de l'État dans ce domaine.

Les objectifs de l'intervention syrienne au Liban

par Ibrahim Hayani

Après dix-neuf mois d'une guerre civile sanglante et plus de cinquante cessez-le-feu successifs, le Liban peut enfin espérer sortir de son cauchemar.

Depuis le début du conflit, en avril 1975, on évalue le nombre des victimes à 45 000 morts et 200 000 blessés, ce qui représente 8 p. 100 de la population du pays.

Le bilan des dégâts matériels est tout aussi renversant. Comment pourrait-il en être autrement, après une guerre d'une violence et d'une complexité telles qu'on a vu le bombardement aveugle des quartiers résidentiels et commerçants de villes densément peuplées? Des sources proches du président Sarkis estiment les dommages matériels à 3 millions de dollars, sans compter les ravages causés par l'incendie et le pillage des entrepôts du port de Beyrouth. Si l'on ajoute au manque à gagner depuis avril 1975 les pertes que l'on prévoit pour les trois prochaines années, on arrive à un total de \$9 millions.

Sur l'échiquier politique, les bouleversements sont tout aussi importants. Même si, à première vue, peu de choses semblent avoir changé — la gauche et la droite s'affrontent encore pour le pouvoir, aucun des deux blocs n'étant en mesure de prendre le dessus sur l'autre — la réalité politique présente maintenant un virage fort différent de ce qu'elle était il y a un an. Tout d'abord, les deux camps sont beaucoup moins puissants, ne serait-ce qu'en raison de la suprématie militaire de la force de maintien de la paix — 30 000 hommes en majorité d'origine syrienne — qui a contraint les factions belligérantes à respecter ses volontés.

Le régime de l'ex-président Soleiman Frangié (qui a officiellement déposé le pouvoir le 23 septembre, quoique dans les faits il ne contrôlait plus rien depuis longtemps déjà) a fait place à celui du président Elias Sarkis. Critiqué pour son obstination et sa sympathie ouverte aux partis de droite chrétiens, Frangié n'a jamais pu se gagner la confiance de la

gauche musulmane. Maintes et maintes fois, il a accusé le «communisme international» d'être responsable de la crise libanaise et les Lybiens, d'ingérence dans les affaires du Liban. Lors des élections tenues le 8 mai 1976, au beau milieu de bombardements intensifs et de protestations de la gauche, pour laquelle l'issue n'était pas douteuse compte tenu de la pression syrienne, Sarkis est d'abord apparu comme «l'homme de la Syrie». Certes, il doit encore une grande partie de son pouvoir à l'appui militaire et politique soutenu du régime de Damas, mais sa poursuite impartiale et énergique de la reconstruction nationale a ranimé sa crédibilité en tant que président opiniâtre et indépendant.

Déçus par leurs dirigeants traditionnels (Zaims) et lassés de l'insécurité et de la stagnation politique qui sont le lot du Liban depuis la fin des années soixante, bon nombre de Libanais se réjouissent de voir un technocrate (fût-il soutenu par la Syrie) au pouvoir. La plupart sont aussi enchantés du Cabinet de 8 membres de Salim al-Hoss, formé le 9 décembre et composé en majorité de jeunes professionnels n'ayant jamais pris part à la «vendetta» politico-sectaire du passé. Même la perspective de perdre certaines libertés traditionnelles (dont celle de la presse) sous le régime d'un président connu comme proche conseiller du président Fouad Chébab, à l'époque où le Deuxième Bureau surveillait étroitement les affaires, semble un modeste tribut à

M. Hayani est premier économiste dans la direction internationale d'une société multinationale, à Toronto. Né en Syrie, il est venu au Canada en 1968 après avoir obtenu un diplôme d'une université d'Angleterre. Il a enseigné l'économie au Ryerson Polytechnical Institute et a publié un certain nombre d'articles sur l'économie et la politique au Moyen-Orient. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

payer contre le rétablissement de la sécurité et de la stabilité.

Ahurissants et souvent incompréhensibles, les rebondissements militaires et politiques qui ont fait la manchette en 1976 ont en grande partie gravité autour des tentatives syriennes de médiation politique, tentatives d'ailleurs vite suivies d'une intervention armée. La navette diplomatique syrienne, entreprise dès le début de l'année sous la conduite du ministre des Affaires étrangères, Abdel-Halim Khaddam, a débouché sur un compromis basé sur un document de réformes politiques qui, tout en satisfaisant la gauche à de nombreux égards, a calmé la droite en conservant la répartition confessionnelle des hautes charges de l'État. Ce plan contenait l'engagement de toutes les parties, garanti par la Syrie, d'appliquer l'accord du Caire de 1969 régissant les activités des Palestiniens au Liban.

Paix de courte durée

La paix aura été éphémère. La condition de l'armée libanaise, apparemment sur le point de se démanteler après un morcellement en factions, a provoqué un regain de tension. La crise a été déclenchée à l'annonce d'un renversement militaire dirigé par le général de brigade Aziz el Ahdab qui réclamait, entre autres, la démission du président Frangié. Soi-disant destiné à réunifier l'armée, le mouvement du général Ahdab a produit exactement l'effet contraire, ayant été contesté par des factions fidèles à Frangié et appuyé par l'armée libanaise arabe de gauche sous le commandement du colonel Ahmed El-Khatib. Après le bombardement Baabda du palais présidentiel par l'armée de Khatib, Frangié dut se réfugier à Jounieh, fief chrétien. Tandis que cet incident achevait de consommer le partage de facto du pays et de toutes ses institutions, une nouvelle initiative syrienne s'annonça, cette fois-ci militaire.

Jusqu'à la fin de mars, les forces militaires de la gauche et des Palestiniens avaient semblé maîtriser la situation, mais lorsqu'en avril les Syriens ont lancé une série d'offensives en territoire libanais, manœuvre qualifiée de second «Septembre noir» par les Palestiniens, la balance commença lentement à basculer. La pression syrienne exercée sur la gauche a permis aux milices de droite d'investir les camps palestiniens de Jisr-El-Bacha (le 30 juin) et de Tall-El-Zaatar (le 12 août, après un siège de 52 jours). Malgré les protestations du Caire, de Bagdad et de Benghazi, les Syriens étaient manifestement satisfaits de voir la puissance des Palestiniens au

Liban contenue par la droite. D'ailleurs, les tentatives du premier ministre lybien, Abdel Salam Jalloud, d'exercer une médiation entre Syriens et Palestiniens en juin et en juillet s'étaient soldées par des échecs répétés.

Mais il serait injuste de prétendre que les Syriens sont intervenus au Liban pour écraser les Palestiniens. On a allégué qu'ils entendaient plutôt les forcer à adopter une attitude plus conciliante face à la crise libanaise et au conflit israélo-arabe. En tout état de cause, leurs affrontements sur le terrain contre les Palestiniens (notamment à Sidon où ils ont perdu une unité blindée dans une première tentative d'investir la ville) ont appris aux Syriens qu'une offensive généralisée contre la force palestinienne serait militairement difficile et politiquement hasardeuse. Car à ce moment, l'Égypte, critiquée par la Syrie pour avoir signé avec Israël un second accord de désengagement sur le Sinaï, était en train de mobiliser l'opinion arabe contre l'intervention du régime de Damas au Liban. Tous les gouvernements du Croissant se sont cependant vite rendus compte qu'en servant de théâtre aux rivalités inter-arabes, la crise libanaise risquait de détruire ce qui restait d'un semblant d'unité arabe.

C'est peut-être cette crainte plus que toute autre qui a amené le Koweït et l'Arabie Saoudite à ouvrir le bal des consultations diplomatiques en vue de susciter un effort conjugué de tous les pays arabes pour rétablir la paix au Liban. Les sommets de Riyad (17 et 18 octobre) et du Caire (25 et 26 octobre) qui ont résulté de ces initiatives après maints atermoiements — la plupart imputables à la Syrie alors en pleine offensive massive contre les forces de la gauche dans le sud du Liban et dans le secteur montagneux à l'est de Beyrouth — ont été salués par toutes les parties comme de grands succès. En recueillant la bénédiction des capitales arabes, l'armée syrienne au Liban s'est transformée en une force de maintien de la paix efficace acceptable à toutes les parties et a vite mis fin aux hostilités en se déployant sur tous les fronts au pays. Outre cet effet immédiat pour la sécurité au Liban, les sommets ont également réussi à sauver et en fait à renforcer l'unité arabe — grâce, principalement, au rapprochement entre l'Égypte et la Syrie.

Fondements de la politique syrienne

Alors que le conflit entre la droite et la gauche est un reflet de nombreuses contradictions depuis longtemps présentes au sein de la société libanaise, le différend

qui oppose la Syrie au mouvement de résistance palestinienne commande d'autres explications. Qu'est-ce qui a motivé la politique syrienne au Liban lors de la récente crise? Faute de recul, réduit aux hypothèses, on ne peut que proposer plusieurs explications possibles (rôle politique, sécurité, minorités religieuses) pour éclairer en partie l'attitude syrienne.

L'idée que la Syrie se fait de son rôle sur la scène politique arabe constitue un premier élément d'explication. Les deux principaux pôles du pouvoir arabe — Le Caire et Bagdad — ont traditionnellement vu la Syrie comme un enjeu politique, chacun d'eux essayant d'inciter Damas à rallier une forme d'alliance ou une autre. La Syrie se perçoit cependant actuellement comme une importante puissance arabe avec laquelle il faut compter. Elle a toujours considéré le Liban dans sa sphère d'influence et est déterminée à y empêcher l'instauration d'un régime politique radical composé de Palestiniens et de gauchistes libanais appuyés par la Lybie et l'Iraq. Qui plus est, la Syrie s'affirme tout aussi résolue à y voir établi un système politique viable, amical et stable.

Dans ce contexte, son intervention au Liban constitue un test qui lui permettra de mesurer son aptitude à jouer les premiers rôles sur la scène politique inter-arabe. Comme l'a fait remarquer l'éminent journaliste français Eric Rouleau:

Une analyse serrée de la variété de formes qu'a prises l'intervention syrienne met en évidence l'étonnante persévérance des dirigeants baasistes à atteindre leurs objectifs: instaurer un équilibre des forces entre les deux camps antagonistes leur permettant de jouer aux arbitres et partant, exercer une influence décisive au Liban; empêcher, en tout cas, l'accession au pouvoir à Beyrouth d'une gauche plus radicale que le Baas syrien; ... Les difficultés auxquelles s'est heurtée la Syrie au Liban ont été si complexes qu'il a parfois semblé possible, voire probable, que l'intervention aboutisse à un désastre. Depuis le premier engagement de forces terrestres — avec l'Armée de la libération de la Palestine — en janvier, jusqu'au sommet de Ryad en octobre, le président Assad se trouvait dans un périlleux isolement. Les relations avec l'Égypte étaient rompues, l'Iraq avait disposé cinq divisions le long de la frontière, les combats entre unités palestiniennes et syriennes s'étaient poursuivis avec acharnement en juin et l'Union soviétique, par le passé principal soutien de la Syrie, tiquait devant la nouvelle orientation des politiques du président Assad.

En outre, la guerre au Liban entraînait des dépenses. On les a estimées entre 12 et 15 millions de livres syriennes par

jour (soit entre 3,3 et 4,1 millions de dollars), montant auquel s'ajoute la tension et les frais de prise en charge occasionnés par l'arrivée d'un million de Libanais. L'intervention au Liban a également servi de prétexte pour justifier la fermeture de l'ancien oléoduc de la société pétrolière irakienne, grâce auquel la Syrie retirait des droits de transit et bénéficiait d'approvisionnements en essence de topping appréciables. La Syrie dut acheter son pétrole de l'Arabie Saoudite, mais au prix de détail. Néanmoins, vers la fin de l'année dernière, les manœuvres du président Assad étaient couronnées de succès. Au bas mot, 27 000 militaires syriens étaient déployés au Liban, avec l'aval de la Ligue arabe, leur présence légitimée par les sommets de Riyad et du Caire. La brouille avec l'Égypte était terminée et les troupes irakiennes évacuèrent la frontière.

La Syrie laissée seule

Un deuxième facteur influe sur la politique syrienne au Liban. Depuis la signature de l'accord sur le Sinaï, la Syrie perçoit différemment sa sécurité vis-à-vis des Israéliens. Aux yeux de Damas, les initiatives diplomatiques de Kissinger au Sinaï ont contribué à fragmenter davantage le monde arabe, déjà divisé, en plaçant l'Égypte en marge du conflit. Dès lors, la Syrie se retrouvait seule pour affronter les Israéliens.

En refusant de négocier une entente avec Israël, la Syrie s'est mise dans l'obligation de contrecarrer les entreprises de Kissinger sur les plans tant local que régional. Sur le plan local, la Syrie s'est efforcée de ne fournir à Israël aucune raison d'intervenir au Liban. On craignait à Damas que les succès militaires des Palestiniens et des militaires de gauche ne conduisent fatalement à une partition du pays et ne laissent à l'OLP le champ libre pour mener des attaques contre l'État hébreu à partir du sud du Liban. L'un ou l'autre de ces deux événements aurait été pour Israël une invitation à envahir le Liban, sous couleur de détruire des bases de commandos ou de protéger un mini État chrétien. Cette possibilité a été soulignée par le premier ministre Itzhak Rabin: «A l'heure actuelle au Liban, c'est l'armée syrienne qui détient la clé de l'échiquier militaire, et elle est intéressée à sauvegarder le calme avec Israël afin de ne pas lui fournir de prétexte pour intervenir. Nous devons toutefois être très vigilants». Une percée des troupes israéliennes vers le nord exposerait les flancs ouest de la Syrie et ouvrirait la voie vers Damas et l'encerclement de l'armée syrienne sur le Golan.

Sur le plan régional, la Syrie devait contrer la tentative de Kissinger de l'isoler. Plus le diplomate américain persistait dans ses efforts pour forcer la Syrie à imiter l'Égypte ou encore à affronter seule la puissance militaire israélienne, plus la Syrie s'entêtait à déjouer ses plans. Ce n'est pas le fruit du hasard si, juste au moment où Kissinger a commencé sa navette diplomatique en mars 1975, Assad a proposé la constitution d'un commandement mixte syro-palestinien. Qui plus est, la reprise de la navette en août 1975 coïncida avec la formation du commandement politique suprême syro-palestinien.

Quoi qu'il en soit, on est en droit de se demander si les Syriens auraient envahi le Liban s'ils ne s'étaient pas doutés que les États-Unis (et accessoirement Israël) n'y feraient pas opposition. L'ancien président américain, M. Ford, a déclaré que l'intervention syrienne avait augmenté les chances de paix au Moyen-Orient; son secrétaire de presse, Ron Nessen, a également fait l'éloge des actions syriennes: «Si l'on considère la nature et l'intention de l'entreprise syrienne au Liban, on peut dire que dans l'ensemble elle a joué un rôle constructif.» Les États-Unis ont concouru à persuader Israël que l'intervention syrienne servait au mieux les intérêts tant israéliens qu'américains. M. Kissinger a lui-même décrit le rôle joué par les Américains comme celui d'un «trait d'union», d'un intermédiaire faisant part de «ses impressions» sur la politique israélienne aux Syriens et sur la politique syrienne aux Israéliens.

Minorités

Le troisième facteur influant sur la politique syrienne au Liban concerne les minorités. Justifiant son soutien aux conservateurs chrétiens, le président Assad a confié:

Nous ne risquons pas de nous aliéner les musulmans libanais qui sont par nature, conviction et intérêt, solidaires de la cause arabe. Il n'en va pas de même pour les Maronites, traditionnellement tournés vers l'Occident, d'où ils attendent leur salut. Notre devoir est de les intégrer pleinement dans la nation arabe et, pour atteindre cet objectif, il est utile qu'un pays arabe et musulman comme la Syrie les prenne sous sa protection.

Peut-être le président Assad songeait-il aussi au million de Chrétiens qui vivent en Syrie et qui s'inquiètent probablement des événements libanais, leur mémoire conservant un pénible souvenir du règne ottoman à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e. Pour beaucoup de Chrétiens arabes, le conflit est un affrontement des forces musulmanes et des forces chrétiennes, les premières cherchant à dominer et les secondes luttant pour leur survie. Consciente

de ces craintes, la Syrie ne veut pas donner l'impression qu'elle appuie les forces musulmanes contre les communautés chrétiennes au Liban, car cette image risque fort d'inquiéter ses ressortissants chrétiens.

Même si ces facteurs — rôle politique, sécurité et minorités religieuses — sont importants et jettent une certaine lumière sur le conflit, ils n'expliquent pas entièrement les causes de l'antagonisme qui oppose la Syrie et l'OLP. Au-delà de ces considérations, un sérieux différend divise les deux camps, différend qui s'articule autour de l'entêtement de la Syrie à conserver le plus d'options possibles vis-à-vis Israël tandis que l'OLP insiste sur l'existence d'une seule option. On croit à Damas que pour préserver la liberté de choix syrienne, il faut restreindre la puissance de l'Organisation de libération de la Palestine. Une OLP forte et indépendante, maîtresse de la totalité ou d'une partie du Liban, aurait précipité un affrontement avec Israël où la Syrie aurait probablement été entraînée sans avoir pu choisir son moment. Aux yeux de la Syrie, la solidarité avec la cause palestinienne est une chose, mais que l'OLP lui dicte ses options dans le conflit en est une autre.

Trois choix se présentent à l'État syrien: premièrement, un règlement politique avec Israël; deuxièmement, un affrontement militaire; et troisièmement, le maintien du statu quo jusqu'à nouvel ordre. La première option provoque des tensions non seulement entre les Syriens et les Palestiniens, mais entre un groupe d'États arabes dirigé par l'Égypte et l'Arabie Saoudite, et un autre, conduit par la Libye et l'Iraq. Assad a développé cette option à maintes reprises. Dans sa fameuse interview avec *Newsweek*, le 3 mars 1975, il a déclaré: «Que les Israéliens retournent aux frontières de 1967 et que la Cisjordanie et Gaza se fondent en un État palestinien et l'on aura supprimé le dernier obstacle à un règlement final.»

Notons cependant que le cabinet du président a publié un communiqué affirmant que les propos de M. Assad sur l'intention de la Syrie de conclure un traité de paix avec Israël avaient été déformés. Par ailleurs, de récents événements indiquent que l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) délaisse peu à peu ses exigences quant au remplacement d'Israël par un «État démocratique laïque» et redéfinit son objectif d'une Palestine arabe comprenant la Cisjordanie et Gaza. De plus, dans leur présente «offensive de paix», les dirigeants arabes les plus engagés dans le conflit israélo-arabe demandent une nouvelle convocation de la Conférence

de Genève sur la paix au Moyen-Orient pour négocier un accord de paix aux termes des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies. Le président Sadate d'Égypte est allé jusqu'à laisser entendre qu'il aurait été disposé à signer un accord de paix avec Israël lors de la guerre de 1967 et à consentir à l'établissement d'un État palestinien indépendant comprenant la Cisjordanie et Gaza.

Néanmoins, la première option — le règlement politique avec Israël —, demeure présentement impraticable car, facteur crucial, elle apparaît inacceptable tant à l'OLP qu'aux Israéliens dans les conditions actuelles.

Possibilités de guerre

Moins la première option semble réalisable, plus grandes sont les chances de la deuxième — un affrontement militaire — de se concrétiser. Étant donné l'insistance de l'OLP sur la création d'un «État démocratique laïque», la guerre reste la seule option viable. La Syrie et l'OLP s'accordent sur l'importance de cette possibilité, mais elles ne s'entendent pas sur le prix qu'elle commande. Comme l'a fait remarquer un important représentant de l'OLP, le point de vue palestinien là-dessus est le suivant:

Nous n'avons rien à perdre . . . Nous nous battons depuis le début du siècle et, s'il le faut, nous combattons encore pendant deux autres siècles . . . Nous pouvons nous permettre quatre ou cinq autres défaites, comme celle que les Arabes ont essuyée en juin 1967. En un sens, l'ardeur du camp palestinien s'en trouverait revitalisée.

Calculs différents

Les calculs des Syriens diffèrent cependant radicalement de ceux des Palestiniens. Pour que cette option soit sérieusement envisagée, les Syriens devraient être militairement préparés à en assumer les conséquences. Or, la Syrie devra payer un prix beaucoup plus élevé que par le passé advenant une autre guerre. Outre les incalculables pertes en vies humaines, les Syriens ne doutent pas que la destruction partielle, sinon totale, de leur vulnérable infrastructure constitue un objectif pour leurs ennemis. Ils savent que les stratèges militaires israéliens visent d'abord et avant tout à anéantir et l'infrastructure et les forces armées syriennes. D'ailleurs, cela a été énoncé succinctement par nul autre

que le général Dayan pendant la Guerre d'octobre:

Nous voulons, dans un effort suprême, productif et efficace, écarter la Syrie de la guerre . . . Pour y arriver, nous frapperons à deux niveaux — tout d'abord, nous détruirons les forces qu'elle aura envoyées ici . . . puis, nous nous occuperons de la Syrie elle-même . . . La guerre coûtera tellement cher à la Syrie qu'elle se repentira de ce qu'elle a fait. S'il y a une guerre, les Syriens devront la payer le prix fort. Nous avons commencé aujourd'hui à asséner de durs coups au pays: — cibles économiques militaires et civiles, usines génératrices, installations pétrolières, campements de l'armée, terrains d'aviation, etc.

En dépit de ces menaces inquiétantes, le président Assad a affirmé:

Si Israël s'obstine à refuser de rendre ce qui ne lui appartient pas, il est évident que le Moyen-Orient connaîtra une nouvelle guerre. Après tout, c'est la libération des territoires arabes occupés qui a été à l'origine de la guerre d'octobre. S'il n'y a pas un retrait total des forces israéliennes, si l'occupation se poursuit, toutes les conditions non pas de paix, mais de guerre, seront réunies — les mêmes qui avaient cours avant la guerre d'octobre.

Cependant, l'élimination en apparence du front occidental, conjuguée à l'actuel déploiement de l'armée syrienne et à «l'attitude raisonnable» actuelle de la plupart des dirigeants arabes ne militent pas en faveur de la poursuite par la Syrie d'une politique d'affrontement militaire.

L'improbabilité des deux premières voies nous amène à conclure qu'actuellement, seule le troisième et dernier choix — «le statu quo», — est possible. En fait, c'est la seule option qui a été et restera viable, même si elle a été interrompue à l'occasion par une cascade d'initiatives diplomatiques suscitant des espoirs de règlement juste, ou par l'éclatement d'hostilités projetant une ombre sur la volonté de l'homme de régler ses problèmes. Il y aura d'autres tourbillons diplomatiques. Par exemple, le 25 janvier dernier, le président Carter annonçait la tournée du secrétaire d'État Cyrus Vance dans six pays de la région au cours de février «pour s'assurer une nouvelle coopération en vue d'un règlement de paix». Il y aura aussi, malheureusement, d'autres affrontements. Il faut se rendre à l'évidence: le statu quo régnera au Moyen-Orient pendant de nombreuses années encore. Le monde est peut-être destiné à vivre pour longtemps encore avec ce tragique conflit.

L'évolution du Secrétariat du Commonwealth sous M. Ramphal

par Derek Ingram

Presque à mi-chemin du mandat de cinq ans du deuxième secrétaire général du Commonwealth, Shridath Ramphal, et à la veille de la première conférence des chefs de gouvernement organisée sous sa direction, il convient de tenter une évaluation préliminaire de l'évolution du Secrétariat depuis son entrée en fonction.

Les pays du Commonwealth ont posé un geste heureux en nommant M. Ramphal, et rien jusqu'ici ne donne lieu d'en douter. Les gouvernements ont eu raison de choisir un homme aussi énergique et entreprenant que son prédécesseur, Arnold Smith; d'ailleurs, il aurait été décevant qu'ils se rabattent sur un simple administrateur, laissant ainsi le Secrétariat perdre de son élan. Avec M. Ramphal, ce danger est écarté.

Fait important, l'appareil du Commonwealth est maintenant dirigé par un ressortissant d'un des plus petits et des plus pauvres pays du Commonwealth appartenant au Tiers monde, tout comme il était logique que le premier secrétaire général vienne d'un pays riche et politiquement puissant.

Sous M. Ramphal, le Secrétariat n'a pas changé d'orientation. Sa politique fondamentale a connu une saine continuité. Lorsque M. Smith a quitté son poste de secrétaire, le Commonwealth prenait déjà place dans un contexte mondial élargi. Étant sorti d'une période pendant laquelle il s'était surtout préoccupé de sa propre survie, le Commonwealth devait alors élargir ses frontières dans la mesure du possible et agir à l'unisson des autres organismes et groupements internationaux tout en complétant leur action.

M. Ingram est rédacteur en chef de Gemini News Service à Londres, en Angleterre. Il est spécialisé dans les affaires du Commonwealth, et ses articles sont publiés à travers tout le Canada. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

M. Smith avait toujours œuvré en ce sens. Pendant ses dix années au Secrétariat, il avait commencé à envoyer des observateurs du Commonwealth aux conférences des institutions des Nations Unies telles l'Organisation mondiale de la santé et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Il avait discrètement tissé des liens avec la Commission de la Communauté économique européenne et ceux qui s'étaient associés à la Convention de Yaoundé; d'ailleurs, l'Organisation de l'unité africaine, en l'invitant à participer aux célébrations marquant son dixième anniversaire, a montré l'importance qu'elle accorde à ses rapports avec le Secrétariat.

Pendant une bonne partie du mandat de M. Smith, toutefois, les circonstances n'ont pas été propices aux progrès de ce genre. Pour la communauté internationale, le Commonwealth restait entaché d'un certain néo-colonialisme. Les pays qui n'en faisaient pas partie mettaient du temps à comprendre qu'il avait profondément changé. La seule nomination de M. Ramphal, homme politique du Tiers monde, populaire et respecté, leur a ouvert les yeux. L'heure était venue pour le Commonwealth d'élaborer une politique d'ouverture plus vigoureuse et, à la fin de la conférence de Kingston en mai 1973, ce sont précisément les directives dont il avait besoin que les chefs de gouvernement ont données au secrétaire général élu.

Leur communiqué ne signalait pas moins de 13 cas où le Commonwealth avait appuyé l'activité des Nations Unies et de ses institutions — Chypre, l'Océan Indien, Belize, l'Afrique australe, le nouvel ordre économique international et la coopération industrielle.

Le Groupe d'experts

Le Groupe d'experts du Commonwealth chargé d'élaborer un programme de mesures pratiques pour combler le fossé entre les pays riches et les pays pauvres a été

créé dans le but de servir la communauté internationale. Le Groupe devait suivre la septième session extraordinaire des Nations Unies, la CNUCED IV et d'autres assemblées. Il était chargé de formuler des recommandations non seulement destinées aux gouvernements des pays du Commonwealth, mais qui serviraient peut-être au Groupe des 77, au Mouvement des non-alignés et à ce qui est devenu le dialogue Nord-Sud. Le Commonwealth étant un microcosme composé de pays qui ont réussi à collaborer dans un cadre relativement souple, le Groupe pourrait, disait-on, proposer pour certains de ces problèmes mondiaux des solutions dont tous bénéficieraient. Ce qui était bon pour la communauté mondiale l'était sûrement aussi pour les pays du Commonwealth.

Principale préoccupation

Ainsi, le Commonwealth a joué un rôle actif dans la recherche d'un nouvel ordre économique international, question qui demeurera sans doute l'une de ses principales préoccupations encore bien des années. M. Ramphal s'y est trouvé personnellement mêlé dès le début. En tant que ministre des Affaires étrangères de la Guyane, il a participé à la conférence de Kingston et aidé à formuler la position des Antilles en faveur d'un nouvel ordre économique; puis, le communiqué de Kingston l'a appelé, en sa qualité de secrétaire général élu, à s'associer le plus tôt possible au travail du Groupe.

Lorsque les dix experts se sont réunis pour la première fois à Ottawa sous la présidence de M. Alister McIntyre, secrétaire général de la Communauté des Antilles, M. Ramphal leur a rappelé que les chefs de gouvernement avaient envisagé de formuler des recommandations globales. De nouveau, lors de leur réunion à Londres en décembre dernier, il a déclaré: «Notre Commonwealth n'a pas été conçu pour s'arroger, détourner ou atténuer les efforts internationaux (en vue de la création d'un nouvel ordre économique), mais pour les renforcer et les compléter».

Les deux rapports présentés jusqu'ici par le Groupe d'experts ne renferment rien de spectaculaire, mais ce sont des documents précieux et sensés, que les Nations Unies et la CNUCED ont considérés avec respect. Il aurait été utile que les quatre pays industrialisés du Commonwealth appuient les rapports plus fermement, mais leurs tergiversations trahissaient l'attitude du monde riche à l'égard d'un nouvel ordre économique.

La septième session, qui a abouti à un accord concernant les mécanismes de

l'établissement d'un nouvel ordre économique, n'a pas donné les résultats escomptés, et la discorde règne de nouveau. Le troisième et dernier rapport du Groupe d'experts sera prêt à temps pour servir de base aux discussions lors du sommet de Londres. Le moment sera critique, car on connaîtra alors l'issue du dialogue Nord-Sud et de la première ronde des négociations de la CNUCED portant sur un Fonds commun. Les perspectives sont sombres, et, à la réunion de Londres, les pays en développement laisseront peut-être éclater leur exaspération devant les piètres résultats obtenus après deux années de pourparlers.

Développement industriel

On rédigera avant le sommet un autre rapport qui contiendra des suggestions préliminaires de l'équipe de onze spécialistes industriels du Commonwealth qui étudient la question de la coopération au développement industriel. Par suite de suggestions de M. Trudeau et du président Nyerere de Tanzanie, le communiqué de Kingston a exprimé "la nécessité de promouvoir la transformation sur place des produits de base et la levée des barrières commerciales pour les produits manufacturés". M. Ramphal a rassemblé l'équipe à Londres en janvier sous la direction de M. L. K. Jha, gouverneur du Jammu-et-Cachemire, ancien ambassadeur de l'Inde à Washington. Comprenant des pays hautement industrialisés comme la Grande-Bretagne et le Canada ainsi que d'autres États, comme l'Inde et le Nigéria, qui possèdent une capacité industrielle considérable, le Commonwealth apparaît comme étant à même de fournir aux pays plus faibles des conseils sur le développement. Là encore, le travail de l'équipe ne se situe pas exclusivement dans le cadre de l'activité du Commonwealth, et des représentants de l'Organisation des Nations Unies pour le développement international (ONUDI) et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) ont participé aux premiers pourparlers.

Dans le domaine économique, le Secrétariat a obtenu son succès le plus retentissant et le plus durable de ces dernières années grâce au développement du Fonds du Commonwealth pour la coopération technique (FCCT). Lors de sa création en 1971, il a été accueilli avec un tel scepticisme par certains pays du Commonwealth qu'un ou deux d'entre eux, notamment l'Australie, ont refusé d'y participer. Aujourd'hui, tous reconnaissent que le pari a été gagné. Le Fonds s'élève cette année

à 8 millions de livres et l'on a du mal à répondre à toutes les demandes d'aide. Sa réussite fait l'envie d'autres organismes. Ainsi, l'Agence de Coopération culturelle et technique des pays de langue française a entrepris la mise sur pied d'une organisation calquée sur le FCCT, et il ne serait pas étonnant que d'autres organismes suivent son exemple dans les années à venir.

Démarches diplomatiques

Le Secrétariat, qui existe depuis douze ans, n'a jamais enregistré de succès diplomatique important, mais ce n'est pas faute d'avoir essayé. M. Ramphal a déjà déployé des efforts considérables sur ce terrain, particulièrement à l'égard de l'Afrique australe. Avec raison, le Secrétariat n'a pas tardé à s'occuper de la question du Mozambique et de la Namibie. Le coup d'État survenu à Lisbonne en 1974 était d'importance capitale pour la situation en Rhodésie et pour les trois pays du Commonwealth avoisinants — la Zambie, la Tanzanie et le Malawi. M. Smith est rapidement entré en contact avec M. Soares, alors ministre des Affaires étrangères du Portugal, et avec le mouvement Frelimo de Samora Machel.

A Kingston, le Commonwealth a promis une aide financière et d'autres formes d'assistance au Mozambique afin que ce dernier puisse imposer des sanctions et resserrer l'étau sur le régime de M. Smith. Le Secrétariat a agi promptement: lors d'une réunion, un comité des sanctions a créé un fonds spécial dont la gestion a été confiée au Fonds du Commonwealth pour la coopération technique, et M. Ramphal a offert l'aide du Commonwealth au secrétaire général des Nations Unies. Lorsqu'une équipe des Nations Unies a effectué une mission de reconnaissance à Maputo, un de ses membres principaux était un Canadien, M. Gordon Goundrey, qui représentait le FCCT. L'équipe a été suivie par M. Emeka Anyaoku (Nigéria), le secrétaire général adjoint, et par M. John Syson (Grande-Bretagne), un des adjoints personnels de M. Ramphal; plus tard, M. Ramphal lui-même a rendu visite à M. Machel. Toute cette activité a impressionné le gouvernement du Mozambique qui avait jusque-là eu des doutes sur le Commonwealth.

L'aide du Commonwealth au Mozambique n'a pas démarré aussi rapidement qu'on ne l'avait espéré, en grande partie à cause de la difficulté d'évaluer les besoins réels du gouvernement du Mozambique. Toutefois, deux activités utiles sont en cours: l'aide à l'aménagement du port de Maputo et l'envoi du Ghana d'une équipe

médicale composée d'infirmières, de médecins et de chauffeurs; ces activités sont financées à même un fonds spécial qui a presque atteint son objectif d'un million de livres.

En Namibie, le Secrétariat a collaboré étroitement avec le gouvernement de la Zambie et le Bureau du Conseil pour la Namibie à Lusaka. Une de leurs réussites remarquables a été le déplacement d'enfants namibiens réfugiés dans des écoles de pays du Commonwealth, principalement le Ghana.

Le Commonwealth a mené à l'égard de Chypre une action diplomatique d'un autre genre. Il a été décidé à Kingston qu'un comité du Commonwealth serait chargé d'aider à donner suite aux résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies visant le retrait des troupes étrangères de Chypre. Cette mesure a été bien accueillie par le président Makarios, mais reçue froidement par le chef des Chypriotes turcs, M. Denktash. Lors de sa visite à Chypre, M. Ramphal s'est entretenu avec M. Denktash ainsi qu'avec l'archevêque Makarios — il s'agissait en quelque sorte d'une percée —, et il semble maintenant possible qu'avant le sommet de Londres, le comité se rende à Chypre, s'entretienne avec les deux parties et soumette un rapport. Rien n'a été fait sans consultations élaborées auprès du secrétaire général des Nations Unies, Kurt Waldheim, aux yeux de qui les mesures prises par le Commonwealth secondent ses propres efforts pour résoudre le problème.

Statut d'observateur

L'événement qui a le plus compté au chapitre de l'ouverture du Commonwealth a été la décision prise par l'Assemblée générale des Nations Unies en automne dernier — par suite d'une proposition de Singapour appuyée par l'Australie et le Nigéria — d'accorder au Secrétariat le statut d'observateur. Alors qu'une telle résolution n'aurait jamais été adoptée il y a quelques années, elle a été acceptée à l'unanimité. A ce propos, l'ambassadeur d'Argentine, M. Pfirter, a déclaré:

Le Secrétariat du Commonwealth a apporté dans des domaines très divers, notamment dans le domaine socio-économique, des contributions importantes, et nous sommes convaincus que ces contributions positives, qui, dans bien des cas, ont eu des répercussions directes sur l'Amérique latine, augmenteront considérablement maintenant que le Commonwealth a acquis un nouveau statut au sein de l'assemblée des nations.

Le Commonwealth avait donc acquis une respectabilité internationale. On sait que M. Waldheim, avec qui M. Ramphal

a noué des relations étroites, est très impressionné par son fonctionnement. Il admire ses réunions privées, non structurées, qui ne donnent lieu à aucune déclaration publique et il souhaiterait voir les Nations Unies marcher sur ses traces et se débarrasser des discours interminables que les délégués se croient tenus de prononcer sur les positions prises par leur pays.

Les talents de diplomate de M. Ramphal ont été d'importance capitale tout au long de ces événements. Au cours des 18 premiers mois de son mandat, le nouveau secrétaire général s'est rendu dans 22 pays du Commonwealth, parcourant environ 175 000 milles. Ces multiples déplacements s'avèrent particulièrement nécessaires en cette période, car les changements de gouvernement sont exceptionnellement nombreux au sein du Commonwealth depuis la conférence de Kingston. Alors que deux gouvernements seulement avaient changé entre la conférence d'Ottawa et celle de Kingston (par suite du décès de M. Kirk et du retour de M. Wilson au pouvoir en Grande-Bretagne), au cours de la période d'un an et demi qui s'est écoulée depuis Kingston, huit nouveaux chefs de gouvernement sont apparus par suite de trois décès (dont un assassinat), d'un coup d'État et de quatre démissions: Fraser (Australie); Sayem (Bangladesh); Adams (Barbade); Callaghan (Grande-Bretagne); Hussein bin Onn (Malaisie); Obasanjo (Nigéria); Tanumalifi II (État des Samoa occidentales). On compte également deux nouveaux membres: Somare (Papouasie-Nouvelle-Guinée) et Mancham (Seychelles).

Il a été essentiel jusqu'ici pour M. Ramphal d'établir un rapport avec les gouvernements de pays clefs tels que le Nigéria, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Des visites ont été nécessaires par suite du déplacement vers la droite de ces deux derniers pays pour entretenir l'attitude plus bienveillante à l'égard du Commonwealth établie sous Gough Whitlam et Norman Kirk (et, par la suite, Wallace Rowling). La réunion des membres de Cabinet à Canberra en mai dernier a revêtu une importance particulière dans ce contexte, et son succès a favorablement impressionné le gouvernement Fraser.

La Nouvelle-Zélande a posé un cas particulier à cause de la menace que l'équipe noire de rugby de l'Afrique du Sud représente pour les Jeux du Commonwealth de 1978. Par suite de nombreuses réunions auxquelles ont participé le Canada, la Nouvelle-Zélande, des hauts représentants du Conseil suprême du sport en Afrique et le secrétaire général du Com-



Le deuxième secrétaire général du Commonwealth, M. Shridath Ramphal, rencontre la presse au cours de sa récente visite à Ottawa.

monwealth, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande s'est efforcé de dissuader ses athlètes de se rendre en Afrique du Sud, et les pays africains ont décidé de lever le boycottage.

La Rhodésie

Les efforts diplomatiques les plus intenses, toutefois, se sont concentrés sur la Rhodésie. Si le Commonwealth et son Secrétariat n'avaient pas encore eu beaucoup d'effet sur le département d'État américain, ils se sont alors rattrapés. MM. Ramphal et Kissinger se connaissaient depuis bien des années et avaient de longs entretiens lorsque ce dernier passait par Londres pour se rendre en Afrique australe. Plus tard, M. Ramphal a fait une tournée en Afrique au cours de laquelle il s'est entretenu avec les présidents des pays de la ligne de front, dans le sillage du secrétaire d'État américain.

Quand a été convoquée la conférence de Genève, M. Ramphal a exigé que le Secrétariat lui accorde la priorité absolue. M. Anyaoku, qui avait effectué d'innombrables voyages en Afrique au cours des

ans pour discuter de la Rhodésie avec des chefs de gouvernement, a alors été envoyé à Genève par le Secrétariat à titre d'observateur, et des représentants du Secrétariat et des experts de l'extérieur y ont participé en tant que conseillers à la demande des délégations nationalistes africaines.

Le Secrétariat était à Genève non pas pour faire jouer un rôle au Commonwealth à tout prix, mais pour être présent au cas où les négociations appelleraient l'aide de cette association. L'idée d'une «présence du Commonwealth» en Rhodésie remonte à la conférence des chefs de gouvernement tenue à Ottawa en 1973, et l'on a étudié plusieurs des formes qu'elle pourrait prendre. «Présence» ne signifie pas nécessairement force militaire; il pourrait s'agir d'une commission chargée de veiller à ce que tout accord soit respecté par toutes les parties et d'assurer la tenue d'élections dans les règles, ou bien d'un groupe d'officiers chargé d'aider à la réorganisation des forces armées de la Rhodésie. Il pourrait encore s'agir des deux, ou de variantes des deux. Bien sûr, toute forme que prendrait cette présence entraînerait une assistance technique considérable. Il existe déjà une réalisation importante du Commonwealth dans ce domaine: la formation au cours des dix dernières années de 2 500 Zimbabwéens qui sont prêts à retourner en Rhodésie et à occuper des positions clefs à la suite d'un règlement.

Toutes les parties au conflit rhodésien savent à présent que le Commonwealth est disposé à y mettre du sien si on le lui demande. Il appartient aux pays du Commonwealth de réagir. Comme il est fort improbable qu'un règlement intervienne d'ici juin, cette question sera de nouveau en bonne place à l'ordre du jour du sommet. Les dirigeants du Commonwealth auront peut-être des idées neuves sur l'aide que le Commonwealth pourrait apporter.

Croissance nulle

Quelle voie empruntera désormais le Secrétariat du Commonwealth? M. Ramphal entend en améliorer le rendement et en élargir le champ d'activité sans l'agrandir. Ses effectifs se chiffrent actuellement à environ 300 personnes, et M. Ramphal ne projette aucun accroissement. Avec raison, il ne pense pas que le Commonwealth veuille une lourde bureaucratie. Le Secrétariat est efficace parce qu'il a su garder sa mobilité et sa souplesse. Le FCCT a fait la preuve de ce qu'on peut réaliser avec de faibles moyens, et la Fondation du Commonwealth a fait des merveilles

avec un personnel qui vient d'être porté à neuf employés.

L'important, c'est la qualité du personnel du Secrétariat. Les gouvernements doivent fournir des personnes très capables. Ils ne doivent pas considérer le Secrétariat comme une voie de garage. Chose bien compréhensive, il semble particulièrement difficile pour les gouvernements des pays en développement de se départir de leurs grands commis compétents, déjà assez rares. Toutefois, l'expérience qui s'acquiert au Secrétariat représente un investissement pour les gouvernements. On pourrait dire que le Secrétariat rend service aux pays membres en offrant à des fonctionnaires prometteurs une expérience enrichissante qui en fera de meilleurs serveurs de l'État.

Après l'examen complet du fonctionnement du Secrétariat qu'il a fait faire lors de son entrée en fonctions, M. Ramphal n'a pas cherché à modifier en profondeur les rouages établis par Arnold Smith. La seule direction qu'il lui reste à renforcer est celle de l'information. Son impact dépend des ressources dont elle dispose. Les gouvernements hésitent toujours à reconnaître à quel point il importe de sensibiliser davantage leur population au travail du Commonwealth. Toutes les organisations internationales sont aux prises avec ce problème, mais si la crédibilité et la respectabilité du Commonwealth sont reconnues sur le plan international, ce n'est pas encore le cas dans la population de nombreux pays membres.

Incommodité des locaux

Un changement de locaux accroîtrait considérablement l'efficacité du Secrétariat. Marlborough House est un bel édifice, certes, mais il se prête fort mal à l'aménagement de bureaux. Les pièces sont trop vastes, et, pour ne pas déparer le cadre, on ne peut y apporter de modifications. Mais il y a pire: le Secrétariat ne dispose pas de l'édifice entier. Le gouvernement britannique se réserve le premier étage et les bureaux du Secrétariat sont disséminés dans cinq autres endroits à Westminster. L'un deux se trouve de l'autre côté de Saint James's Park.

Le gouvernement hôte, la Grande-Bretagne, ne demande rien pour Marlborough House mais exige un loyer pour les autres bureaux, ce qui entraîne des frais supplémentaires pour le Secrétariat ainsi qu'une perte d'efficacité. Pourtant, tout Marlborough House plus une annexe suffiraient. L'idéal pour le Secrétariat serait un immeuble moderne situé ailleurs au centre de Londres. On ne peut dire que Marlbo-

rough House projette l'image d'un Commonwealth moderne, et la situation du Secrétariat à l'intérieur de ce qu'on pourrait appeler une enclave de l'«Establishment britannique» au cœur de Londres pourrait donner une fausse impression de l'influence que pourrait exercer le gouvernement britannique sur son activité. Londres semble néanmoins être le meilleur emplacement pour le Secrétariat, car, plus que toute autre capitale du Commonwealth, c'est un carrefour très actif de la diplomatie.

On ne peut se pencher sur l'avenir du Secrétariat sans poser l'éternelle question: quel degré d'institutionnalisation le Commonwealth devrait-il se permettre? Pendant de nombreuses années, l'opinion courante des personnes avisées a été que toute institutionnalisation serait fatale, que le Commonwealth était avant tout une association d'États sans histoires et officieuse, qui pouvait arranger bien des choses sans s'être donné de plan précis.

De graves doutes sur l'avenir ont été exprimés lors de la création du Secrétariat et à d'autres reprises alors qu'il prenait son rapide essor. Aujourd'hui, ces doutes ont disparu, mais la controverse sur la part d'institutionnalisation possible au sein du Commonwealth se poursuivra sûrement sans qu'on trouve de réponse.

Un cas très particulier

Le Commonwealth, cela est clair, n'a de valeur que s'il s'acquitte de fonctions utiles et pratiques, ce qui est impossible sans un mécanisme central quelconque. L'étonnant, c'est que le Commonwealth s'est souvent montré en mesure de se contrôler lui-même, évoluant différemment de tout autre organisme international. Son mode de fonctionnement semble un modèle pour les autres organisations, mais un modèle qu'elles se découvrent incapables de suivre.

Aux premiers signes de rigidité et de bureaucratie excessive, le Commonwealth se corrige. Cela a été le cas à Singapour, où l'on s'est soudain rendu compte que les réunions des chefs de gouvernement se resentaient du trop grand nombre de représentants et de textes de discours.

Si l'on acceptait une proposition pratique et inédite dont l'administration entraînerait la création d'une nouvelle organisation du Commonwealth, personne ne devrait s'en effrayer. Il faudrait s'assurer que cette organisation soit aussi compacte, souple et simple que possible et que son fonctionnement soit des plus économiques.

Quoi qu'il en soit, tout indique que c'est là une tradition solidement établie au sein du Commonwealth. Tous les pays membres le reconnaissent: c'est le style du Commonwealth. Et c'est de bon augure.



Lettre à la rédaction

Querelle de clocher...

Monsieur,

Perspectives internationales de novembre-décembre 1976 reproduisait en pages 36 et 37 une critique par M. P. Lyon d'un article de M. M. Hurtig et la contre-offensive de ce dernier. J'ai lu et relu et la critique et la réfutation: j'en suis malheureusement venu à la conclusion que les pontes de ces messieurs n'avaient pas leur place dans *Perspectives internationales*.

Je reconnais évidemment le droit à ces messieurs d'avoir, sur l'économie canadienne, des théories, des idées et des recettes de bonheur aux antipodes les unes des autres. Je leur reconnais également le droit de ne pas appartenir à une société d'admiration mutuelle (cela se «sent» même s'ils se le disent en termes fort galants). Je leur refuse absolument le droit de faire connaître leurs divergences de vues par l'intermédiaire de cette revue. Que ces messieurs ne s'aiment pas, libre à eux, mais, de grâce, qu'ils épargnent les lecteurs qui n'ont que faire de leurs polémiques sadico-masochistes. *Perspectives internationales* ne se veut-elle pas une revue de haute tenue?

Je saurais gré à *Perspectives internationales* d'éviter à l'avenir de se faire l'écho de ces querelles de clochers, sinon d'écoles. Diantre! Les interprétations économiques se valent toutes puisque aucune n'est absolument... valable.

René Thibault
Affaires extérieures

Section de référence

I. LIVRES

- Auf der Maur, Nick. *The Billion-dollar game*. Toronto: Lorimer, 1976. 144 p.
- Canada. Ministère des Affaires extérieures. *Documents sur les relations extérieures du Canada, 1939-1941, partie 2. Volume 8*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada. 1604 p. Textes français et anglais.
- Courchene, Thomas J. *Monetarism and controls: the inflation fighters*. Montreal: C. D. Howe Research Institute, 1976. 113 p.
- Hayden, P. R. and J. H. Burns, *The regulation of foreign investment in Canada*. Scarborough, Ont.: Prentice-Hall of Canada, 1976. 220 p.
- Maxwell, Judith. *Policy review and outlook, 1976: challenges to complacency*. Montreal: C. D. Howe Research Institute, 1976. 168 p.
- Maxwell, Judith. *Policy review and outlook, 1977: an agenda for change*. Montréal: C. D. Howe Research Institute, 1977. 119 p.
- Morin, Claude. *Quebec versus Ottawa; the struggle for self-government, 1960-72*. Toronto and Buffalo: University of Toronto Press, 1976. 164 p. (Traduction de Richard Howard des ouvrages suivants: *Le Pouvoir québécois... en négociation*, et *Le Combat québécois*).
- Mueller, Peter G. *On things nuclear: the Canadian debate*. Toronto: Canadian Institute of International Affairs, 1977. 39 p.
- Smiley, Donald V. *Canada in question: federalism in the seventies*. 2^e édition. Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1976. 248 p.
- Sproule-Jones, M. H. *Public choice and federalism in Australia and Canada*. Canberra:

Australian National University, Centre for Research on Federal Financial Relations, 1975. 103 p.

Wonders, William C. ed. *The Arctic circle: aspects of the north from the circumpolar nations*. Don Mills: Longman, 1976. 145 p.

II. ARTICLES

Ayoub, Antoine et Nguyen The Hiep, «Les incidences économiques et financières des revenus pétroliers: aspects national, régional et international». Dans *Études internationales* 7:516-541, décembre 1976.

Barros, James, «Pearson or Lie: the politics of the Secretary-General's selection, 1946». Dans *Revue canadienne de science politique*. 10:65-92 mars 1977.

Bindon, George and Sitoo Mukerji, «How Canada's and India's nuclear roles have been sadly misrepresented». Dans *Science forum* 10:3-7 février 1977.

Bird, Roland, «Canada: a survey; must the unthinkable happen?». Dans *The Economist* 12-18 février 1977. 62 p.

Chevrier, Jean, «Can Canada become a major power?». Dans *Opinion Canada* 6:22-25 janvier 1977.

Chodos, Robert, «The American connection: the P.Q. and the U.S.». Dans *Last post* 6:12-16 mars 1977.

Edwards, M. G. L., «The 200-mile economic zone: new territory, new commitments, new worries». Dans *Revue canadienne de défense*. 6:32-36 hiver 1977.

Enders, Thomas Ostrom, «Canadian-U.S. relations: an American view». Dans *Canadian business review* 4:29-31 hiver 1977.

Galway, Michael, «Japan: the competition closes in». Dans *Executive* 19:51-53 février 1977.

Hawkins, Freda, «Canadian immigration: present policies, future options». Dans *Round table* 57:50-63 janvier 1977.

Ichord, Robert F., «Pacific basin energy development and U.S. foreign policy». Dans *Orbis* 20:1025-1043 hiver 1977.

Kettle, John, «We're in bad shape». Dans *Executive* 19:30-39 février 1977.

Levesque, René, «Quebec: a good neighbour in transition». Discours prononcé devant l'*Economic Club of New York*, New York, 25 janvier 1977. Dans *Vital speeches* 43:283-287 15 février 1977.

Levy, Gary, «Le Canada, le Québec et l'association internationale des parlementaires de langue française». Dans *Études internationales* 7:447-456 septembre 1976.

Oram, Roderick, «Ottawa discovers America». Dans *Executive* 19:33-35 janvier 1977.

Pollack, Dave, «Canada's electronic pressure . . . ». Dans *New internationalist* p. 18-19 novembre 1976.

Saul, John S., «Canada and Southern Africa». Dans *Canadian dimension* 12:46-51 1977.

Shepherd, John L., «Science and sovereignty». Dans *Canadian review* p. 30-31 février 1977.

«Tragedy of the 'two Canadas' (implications for the United States; emphasis on Quebec separatism)». Dans *U.S. News and world report* 81:48-52 13 décembre 1976.

Unger, Harlow, «The wrong appeal to the wrong people in New York». Dans *Canadian business* p. 10-16, mars 1977.

Waengler, Ernest, «Canada at the crossroads». Dans *Swiss review of world affairs* p. 12-13, février 1977.

Publications du ministère des Affaires extérieures

Communiqués, publiés par le Bureau de Presse du ministère des Affaires extérieures, Ottawa:

N°15 (1^{er} mars 1977) Texte de la Note diplomatique transmise par le département d'État américain au sujet de la dérivation de Garrison

N°16 (4 mars 1977) Délégation canadienne à la Septième Conférence du Commonwealth sur l'éducation, Accra, Ghana, du 9 au 18 mars 1977.

N°17 (10 mars 1977) Texte de la déclaration du représentant pour le gouvernement du Canada aux audiences publiques de la Commission mixte internationale sur le projet de dérivation de Garrison, Winnipeg, 10 mars 1977

N°18 (14 mars 1977) Représentation canadienne à la Conférence des Nations Unies sur l'eau, Mar del Plata, Argentine, du 14 au 25 mars 1977

N°19 (29 mars 1977) Deuxième réunion du Club des Amis du Sahel, Ottawa, du 30 mai au 1^{er} juin 1977

N°20 (25 mars 1977) Nomination d'un consul honoraire canadien à Acapulco, Mexique

N°21 (29 mars 1977) Visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Don Jamieson, au Mexique, du 24 au 28 avril 1977

N°22 (25 mars 1977) Résultats de la Conférence préparatoire sur l'avenir de l'ICNAF, Ottawa, du 14 au 24 mars 1977

N°23 (29 mars 1977) Négociations en matière de pêche entre le Canada et Cuba, Ottawa, les 25 et 26 mars 1977 — communiqué conjoint

N°24 (29 mars 1977) Visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Don Jamieson, à Atlanta, Georgie, les 28 et 29 avril 1977

N°25 (31 mars 1977) Visite de M. Dankoulodo Dan Dicko, secrétaire général de l'Agence de Coopération culturelle et technique, Ottawa, 1^{er} avril 1977

Pages documentaires, publiés par la Direction des services de l'information du ministère des Affaires extérieures, Ottawa:

N°95 Le Commonwealth (révision d'avril 1977)

Déclarations et Discours, publiés par la Direction des services de l'information du ministère des Affaires extérieures, Ottawa:

N°76/33 Le lien contractuel: objet et modalités. Discours prononcé devant l'Institut canadien des affaires internationales par l'ambassadeur Marcel Cadieux, chef de la Mission du Canada auprès des Communautés européennes, Toronto, 24 novembre 1976

N°77/1 Canada et Brésil: énormes possibilités de coopération économique. Notes pour l'allocution prononcée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Don Jamieson, à Brasilia, 12 janvier 1977

N°77/2 Le Japon — ni l'épée, ni le chrysanthème. Allocution de M. Bruce Rankin, ambassadeur du Canada au Japon, devant l'*Empire Club* de Toronto, le 10 mars 1977

TRAITÉS

Bilatéraux

Dominique
Échange de notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Dominique constituant un Accord portant sur des investissements en Dominique assurés par le Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations
Bridgetown, Barbade et Roseau, Dominique
les 4 et 17 février 1977
En vigueur le 17 février 1977

États-Unis d'Amérique
Échange de notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant la reconstruction de certains tronçons canadiens de la route de l'Alaska
Ottawa, le 11 janvier et le 11 février 1977
En vigueur le 11 février 1977

Protocole entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue de modifier la Convention modifiée pour la protection, la conservation et l'extension des pêcheries du saumon *sockeye* dans le fleuve Fraser et ses tributaires
Washington, le 24 février 1977

Accord de pêche réciproque entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique
Washington, le 24 février 1977

Traité entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur l'exécution des peines imposées aux termes du droit criminel
Washington, le 2 mars 1977

Échange de Notes constituant un Accord concernant l'établissement d'une chaîne expérimentale de stations de communications Loran-C à proximité de la rivière Sainte-Marie en Ontario et au Michigan
Washington, le 29 mars 1977
En vigueur le 29 mars 1977, avec effet rétroactif à compter du 1^{er} août 1975

France
Accord relatif au transport aérien entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République Française
Paris, le 15 juin 1976
En vigueur provisoirement le 15 juin 1976
En vigueur définitivement le 8 janvier 1977

Grenade
Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Grenade portant sur certains investissements assurés par le gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations
Bridgetown, Barbade, et St. George's, Grenade, le 8 février 1977
En vigueur le 8 février 1977

Japon
Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Japon constituant un Accord concernant le contingentement des textiles
Ottawa, le 28 juillet 1976
En vigueur le 28 juillet 1976
terminé le 31 décembre 1976

Mexique
Accord culturel entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Mexique
Mexique, le 25 janvier 1976
En vigueur provisoirement le 25 janvier 1976
En vigueur définitivement le 9 février 1977

Montserrat
Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Montserrat constituant un Accord portant sur les investissements à Montserrat assurés par le Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations
Bridgetown, Barbade, et Plymouth, Montserrat
les 14 et 15 février 1977
En vigueur le 15 février 1977

Multilatéraux

Accord établissant le Fonds international de développement agricole
Fait à Washington, le 20 décembre 1976
Signé par le Canada le 10 février 1977

Accord entre le gouvernement du Canada, le gouvernement de l'Espagne et l'Agence internationale de l'Énergie atomique pour l'application de garanties
Fait à Vienne le 10 février 1977
En vigueur le 10 février 1977

Convention sur la prévention et la répression
des infractions contre les personnes jouissant
d'une protection internationale, y compris les
agents diplomatiques

Fait à New York le 14 décembre 1973

Signé par le Canada le 26 juin 1974

Instrument de ratification du Canada

déposé le 4 août 1976

En vigueur pour le Canada le 20 février 1977

Amendements aux articles 34 et 55 de la
Constitution de l'Organisation mondiale
de la santé du 22 juillet 1946

Faits à Genève le 22 mai 1973

Instrument d'acceptation du Canada

déposé le 14 juin 1974

En vigueur pour le Canada le 3 février 1977

Protocole à la Convention internationale pour
les pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest

Fait à Washington le 20 décembre 1976

Instrument d'approbation du Canada

déposé le 9 mars 1977

BON D'ABONNEMENT

Perspectives internationales

Publication bimestrielle — le tarif d'abonnement annuel est de 4\$ pour le
Canada et de 5\$ pour les autres pays.

Nom

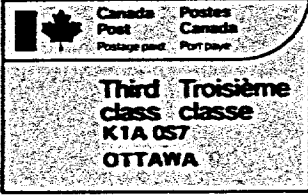
Adresse

.....

Pays Code postal (Zip Code)

**Prière d'établir votre chèque ou mandat en devises canadiennes à
l'ordre du Receveur général du Canada et de le faire parvenir à l'adresse
suivante:**

Centre d'édition
Approvisionnement et Services Canada
270, rue Albert
Ottawa (Ontario) K1A 0S9



En cas de non-livraison,
retourner cette couverture seulement au:
Ministère des Approvisionnements
et Services-Imprimerie
Ottawa, K1A 0S7, Canada

If undelivered,
return cover only to:
DSS Printing Operations
Ottawa, K1A 0S7, Canada

 Affaires extérieures External Affairs
Canada Canada

ISSN 0381-4874

juillet/août 1977

Perspectives internationales

Revue d'opinion sur les affaires étrangères

La montée de la gauche en France

Les Amériques

L'environnement et le CDSM

Le développement international

Les consuls à la rescousse des Canadiens

Réveil du régionalisme

Perspectives International

Table des matières

juillet/août 1977

La montée de la gauche en France/ <i>Jean-Marie Domenach</i>	3
<hr/>	
L'hémisphère	
Le Canada et les Amériques/ <i>James Guy</i>	8
L'Amérique latine et M. Carter/ <i>James Nelson Goodsell</i>	12
<hr/>	
L'environnement et le CDSM/ <i>Patrick Kyba</i>	16
<hr/>	
Développement international	
Une vision humaniste de l'ordre économique international/ <i>Douglas Roche</i>	21
Perspective administrative sur les transnationales/ <i>M. A. Crener et G. M. Hénault</i>	25
<hr/>	
Les consuls à la rescousse des Canadiens/ <i>Glen Buick</i>	30
<hr/>	
Échec des opérations de maintien de la paix/ <i>F. S. Manor</i>	35
<hr/>	
Réveil du régionalisme/ <i>Sandy Craig</i>	40
<hr/>	
Les «plus petits dominos»/ <i>David Van Praagh</i>	46
<hr/>	
Lettres à la rédaction	51
<hr/>	
Section de référence	53
<hr/>	

Perspectives internationales est une revue bimestrielle publiée en français et en anglais par le ministère des Affaires extérieures à Ottawa. Il est permis de reproduire tout article qui y paraît, de préférence en indiquant la source.

Publication autorisée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Tarif des abonnements: Canada, 4\$ l'an ou 1\$ le numéro; autres pays, 5\$ l'an ou 1.25\$ le numéro.

Les remises s'établissent à l'ordre du Receveur général du Canada et doivent être adressées au Centre d'édition, Approvisionnements et Services Canada, 270, rue Albert, Ottawa (Ontario) K1A 0S9.

Envoi postal de troisième classe autorisé.

Directeurs de rédaction:

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

Président, Comité de rédaction

M. Freeman M. Tovell,

Directeur général adjoint, Bureau des Affaires publiques

Perspectives internationales est une revue d'opinion sur le rôle du Canada dans le monde et sur des questions d'actualité internationale susceptibles d'intéresser les Canadiens. A moins qu'il ne soit mentionné expressément qu'un article présente les vues du ministère des Affaires extérieures, le Ministère ne porte aucune responsabilité quant aux opinions exprimées.

Les lecteurs sont invités à offrir leurs commentaires sur les questions dont traite la revue.

La montée de la gauche en France

par Jean-Marie Domenach

Les élections municipales des 13 et 20 mars 1977 conduisent à poser sérieusement la question: que se passera-t-il en France, en avril 1978, si la gauche gagne les élections législatives?

En effet, la coalition des communistes, socialistes et radicaux de gauche, en entraînant derrière elle d'anciens électeurs centristes, ainsi que, au deuxième tour, une grande proportion d'électeurs écologistes, a réussi à enlever un grand nombre de mairies. Certes, des élections municipales ne constituent pas un test sûr: les situations locales sont diverses, complexes, et se réduisent difficilement à un affrontement bipolaire. D'autre part, les électeurs ne leur donnent pas l'importance décisive qu'ont, pour la politique nationale, les élections législatives et présidentielles. Cela dit, on observe, depuis trois ans, une progression régulière de l'Union de la gauche, dont témoignent aussi bien les sondages que les élections successives, et l'on peut raisonnablement estimer que la gauche, au printemps 1977, représente environ 53 p. cent d'électeurs. Or ce chiffre est précisément celui qui lui est nécessaire, étant donné le découpage électoral défavorable, pour obtenir la majorité à l'Assemblée nationale.

Cela indique à quel point la marge est étroite: un déplacement de 1 p. cent, dans un sens ou dans l'autre peut faire la différence. C'est d'ailleurs en quoi la France ressemble à la plupart des grandes nations démocratiques, où la majorité se gagne sur des pourcentages minimes. Le succès du gaullisme a seulement retardé ce phénomène, qu'on peut juger rassurant dans la mesure où il exprime le vœu instinctif de corriger un extrême par l'autre et de laisser le moins de chance possible à l'arbitraire partisan. Après vingt-cinq années de secousses politiques (1944 à 1968), après dix années d'une stabilité presque artificielle (1969 à 1978), n'est-il pas normal que les Français souhaitent changer de dirigeants, solder une époque exceptionnelle et s'arracher aux restes d'un envoûtement qui ne pouvait indéfiniment bénéficier aux successeurs du Grand

Homme? D'autant plus que l'inflation et le chômage ont introduit une césure dans la hausse continue du niveau de vie.

«Un choix de société»

Mais justement, ce règne prolongé par l'héritage fait que l'alternative, commune dans les démocraties parlementaires, est, en France, une expérience oubliée depuis vingt ans. D'autre part, la Constitution adoptée en 1958 la rend difficile. En effet, la durée du mandat présidentiel est plus longue (sept années) que la durée de la législature (cinq années). Il s'ensuit qu'en cas de succès de l'Union de la gauche, le président V. Giscard d'Estaing devrait gouverner pendant trois ans avec une majorité qui aurait été élue contre lui. Cette situation paradoxale se retrouve dans quelques pays, mais elle serait particulièrement redoutable en France, où la Constitution ne semble pas avoir prévu cette éventualité et où l'usage a étendu les pouvoirs présidentiels. Le conflit semble inévitable, et d'autant plus grave que la différence entre majorité et opposition ne réside pas seulement dans le programme, mais dans la tradition, dans l'idéologie, à un niveau où ce n'est pas seulement des orientations politiques qui sont en cause, mais un régime, et même, comme on le dit couramment, «un choix de société».

L'histoire de France explique pourquoi chaque élection ranime plus ou moins une guerre civile latente. La dernière épreuve, l'Occupation, a ajouté ses blessures aux précédentes. La longévité du gaul-

M. Domenach, après avoir participé activement à la Résistance française, travaille, depuis 1946, au sein de l'équipe de la revue Esprit dont il fut directeur de 1957 à 1976. Il est maintenant directeur de collections aux Éditions du Seuil, vice-président de l'Association France-Québec et administrateur de l'Office franco-québécois pour la jeunesse. Il a publié plusieurs ouvrages dont le plus récent est Le Sauvage et l'ordinateur, 1976. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

lisme est due à l'énergie historique qui lui venait de cette époque. Même lors des élections de mars, on a vu (à Saint-Étienne par exemple) des candidats emporter la décision en s'appuyant sur des souvenirs de la Résistance. Certes, l'évolution des mentalités s'est accélérée ces dernières années, surtout au Parti communiste français (P.C.F.), qui compte 60 p. cent d'adhérents entrés après mai 1968. On sait que le P.C.F. vient d'abjurer la «dictature du prolétariat», prend des distances avec l'Union soviétique et se prononce pour le pluralisme et la tolérance, ce qui lui a permis, en deux années, de faire oublier son stalinisme et de regagner une grande partie de l'influence qu'il avait perdue. D'ailleurs le Parti socialiste (P.S.) a pris sur le P.C.F. une avance considérable, ce qui contribue encore à rassurer les électeurs de la gauche unie. Pourtant, la tension idéologique demeure forte, comme en témoignent les élections municipales qui ont été plus politisées, plus «bipolarisées» que jamais, au point que le Centre a été laminé. La lutte de vieux rivaux pour la possession d'une mairie de village s'est ainsi trouvée transformée en une épopée idéologique: Droite contre Gauche, Libéralisme contre Socialisme («collectivisme» comme dit la majorité). La France s'est beaucoup modernisée et la tolérance y a fait des progrès. Mais le poids des idéologies y reste lourd. Remarquons au passage que l'impact de l'industrialisation et de la culture de masse sur les catholiques a entraîné une conséquence imprévue: en se laïcisant, le catholicisme a transféré une part de son potentiel affectif à la politique, en particulier au P.S., mettant dans le socialisme une charge religieuse, dans le marxisme une foi dogmatique, qui contribuent à renforcer le côté passionnel et quasi mystique de notre vie politique. Le dernier marxiste français sera certainement un chanoine breton.

Tout cela contribue à dramatiser la perspective d'une majorité de gauche et à transformer en une issue angoissante ce qui devrait être un événement normal et salubre dans toute démocratie: que peut-il donc se passer? Voilà la question qui va hanter bien des jours et des nuits jusqu'en mars 1978.

Avant d'essayer d'y répondre, je dois préciser que mon propos n'est pas de prophétiser les résultats des élections de 1978. Il se peut d'ailleurs qu'elles soient avancées (mais c'est peu probable parce que le premier ministre, R. Barre, est engagé dans l'exécution d'un plan de lutte contre l'inflation dont le succès ne peut apparaître avant plusieurs mois). Mon propos

est de réfléchir sur ce qui se passera dans le cas où l'Union de la gauche obtiendra la majorité à l'Assemblée nationale. Cette hypothèse est probable (actuellement, je lui donne deux chances sur trois), elle n'est pas certaine. Bien des événements, intérieurs et extérieurs, peuvent arriver d'ici là. Ainsi l'unité de la coalition de gauche pourrait être compromise par une tension internationale ou même par la dramatisation du débat sur l'élection du Parlement européen au suffrage universel. Il se pourrait aussi que des grèves ou des désordres de rue entraînent un reflux de l'électorat vers la majorité. Il se pourrait également que la majorité parvienne à restaurer sa cohérence et son image de marque, en profitant, soit d'un *leader* entraînant comme J. Chirac (le style Bonaparte au Pont d'Arcole réussit bien en France), soit d'un *leader* rassurant, R. Barre (le style Poincaré ou Pinay réussit bien, lui aussi).

Enfin il se pourrait que le gouvernement fasse voter par l'Assemblée une nouvelle loi électorale. Le système actuel — scrutin majoritaire uninominal à deux tours — favorise en effet les formations cohérentes et, en l'état actuel, donne une prime à l'Union de la gauche. Mais le recours à la proportionnelle serait contraire à l'inspiration que de Gaulle a donnée à la V^e République, et il est probable que les gaullistes conduits par J. Chirac la refuseraient.

Mais il est aussi possible, et même probable, que la majorité continue à osciller, à se contredire et à se discréditer, et que l'opposition, sentant qu'elle est la majorité virtuelle, contienne provisoirement ses antagonismes internes . . . C'est, en tout cas, sur cette dernière hypothèse que nous réfléchirons.

Mitterand, premier ministre?

Avril 1978. La gauche unie a remporté les élections législatives. F. Mitterand réclame le poste de premier ministre . . . Tel est le seul point du scénario dont on puisse être sûr. Mais le président Giscard lui confiera-t-il la charge de diriger le gouvernement?

Nous avons trois éléments de réponse:

—G. Marchais, pour le P.C.F.: «Le président de la République devra se soumettre ou se démettre». (Reprise de la formule célèbre de Gambetta à Mac-Mahon, au début de la Troisième République.)

—G. Defferre, pour le P.S.: «Il sera bien difficile au président de ne pas respecter l'une des lois fondamentales de la démocratie, qui est le respect du suffrage universel.»



Photo World Wide

Le président de la France, M. Valéry Giscard d'Estaing, est actuellement coincé entre l'Union de la gauche et les forces gaullistes rassemblées derrière l'ancien premier ministre, Jacques Chirac. Aban-

donnant le poste de premier ministre dans le gouvernement Giscard, il a brigué, avec succès, la mairie de Paris. On le voit ici à l'Hôtel de ville après sa victoire du 25 mars.

—V. Giscard d'Estaing: «L'alternance est le propre des sociétés démocratiques avancées dont l'organisation n'est remise en cause par aucune des principales tendances qui la composent.»

La comparaison entre ces trois déclarations indique à la fois les limites et les chances de l'alternative. Assurément, la restriction que fait V. Giscard d'Estaing vise le P.C.F. Mais le P.S. souhaiterait pouvoir coopérer avec le président, et le président souhaiterait pouvoir coopérer avec le P.S.

Y parviendront-ils? L'un et l'autre peuvent en être empêchés par un allié essentiel à leur coalition: G. Marchais, ou J. Chirac, ou les deux ensemble. Dans ce

cas, que se passera-t-il? Le président de la République a la possibilité de dissoudre l'Assemblée et de provoquer de nouvelles élections, qui doivent avoir lieu entre vingt et quarante jours plus tard. (La Constitution précise que, dans ce cas, aucune autre dissolution ne peut intervenir avant un an.) Opération risquée, ordinairement suicidaire, à moins que, dans ce laps de temps, n'apparaissent des éléments nouveaux: dispute entre P.C. et P.S., troubles provoqués par une surenchère gauchiste, etc. La dissolution est, après le recours à la proportionnelle, la seconde arme dont dispose le président de la République. Mais c'est une arme absolue. Si la gauche gagnait ces secondes élections, le président devrait

s'en aller, et la victoire de la gauche serait alors totale.

Un gouvernement du Front commun?

La seconde question qui se pose concerne la nature du gouvernement que conduirait F. Mitterrand. Les communistes y participeront-ils, ou bien, comme en 1936, lors de la victoire du Front populaire, préféreront-ils le soutien sans participation. Le secrétaire général du P.C.F. a catégoriquement répondu: «Si la gauche remporte la victoire, les communistes iront au gouvernement.» Mais F. Mitterrand a envisagé l'autre possibilité: «Je dis simplement que, si les autres ne veulent pas participer au gouvernement, eh bien, nous, nous le ferons.»

Cette dissonance nous introduit à la question centrale: P.S. et P.C. voudront-ils, pourront-ils gouverner ensemble?

Un lourd passé pèse sur les relations entre les deux partis: ce sont les socialistes qui, en 1947, chassèrent les communistes du gouvernement; alors s'ouvrit une période d'hostilité qui ne s'est vraiment terminée qu'en 1976, lorsque le P.C.F. prit le chemin de l'«eurocommunisme». Cependant, tout en pressant le P.S. de s'unir à lui dans un respect scrupuleux du «Programme commun de gouvernement», le P.C.F. s'est ménagé une stratégie de rechange: «l'union du peuple de France». Là où l'union de la gauche n'a pu se faire, le P.C.F. a présenté des listes de coalition ou il ajoutait à ses propres candidats quelques personnalités gaullistes ou «républicaines». Ces listes n'ont pas eu de succès, mais elles indiquent une possibilité. A l'égard du P.S., le P.C.F. détient, non seulement une minorité de blocage, mais une force de chantage qui n'est pas négligeable: la Confédération générale du Travail (C.G.T.), le plus grand des syndicats français, dont il contrôle la direction. De la modération de la C.G.T. dépend la réussite du futur gouvernement de gauche.

Un troisième acteur se tient dans la coulisse: les gauchistes, dont le nombre est restreint mais dont l'influence peut devenir déterminante en cas de crise. Les gauchistes, soit en suscitant directement des mouvements, soit en manipulant certaines organisations (la Confédération française et démocratique du travail (C.F.D.T.), deuxième syndicat français, reste assez vulnérable à leurs initiatives), peuvent exercer sur le P.C.F. une pression analogue à celle que le P.C.F. peut exercer sur le P.S. Mais cette pression peut avoir deux effets contradictoires: ou bien pousser le P.C.F. à l'intransigeance et à la surenchère, ou bien le pousser à faire bloc

avec le parti dominant afin de maintenir l'ordre, ainsi qu'on le voit actuellement en Italie.

Cohésion problématique

La cohésion de l'Union de la gauche au pouvoir reste donc problématique. D'autant plus que des désaccords existent déjà sur des points fondamentaux. D'abord les nationalisations: celles-ci sont limitées par le Programme commun à neuf groupes industriels, mais la possibilité reste ouverte de nationaliser n'importe quelle entreprise, pourvu que le personnel le demande, que le gouvernement le propose et que le Parlement y consente. Le P.S. veut limiter les nationalisations; le P.C. veut — ou feint de vouloir — les accroître. Il y a ensuite l'autogestion: ici, c'est le P.S. (du moins certaines de ses tendances) qui pousse en avant, tandis que le P.C.F. et la C.G.T. sont réticents. Il y a enfin, et surtout, l'attitude globale qu'un gouvernement, quel qu'il soit — mais surtout un gouvernement qui a concentré sur lui des espoirs multiples et parfois contradictoires — devra adopter en face de l'inflation et de la hausse des matières premières. Le P.C.F. est très loin d'avoir l'attitude modératrice du P.C. italien, et l'on ne peut encore savoir si, au moment de participer au pouvoir, il choisirait la rigueur économique ou le soutien des revendications.

D'autres difficultés naîtront inévitablement de la politique extérieure. Malgré sa récente volte-face, le P.C.F. n'est pas disposé à condamner vraiment la violation des droits de l'homme dans des pays qu'il s'obstine à appeler «socialistes». Mais surtout les visions de l'Europe sont contradictoires. Le P.S., qui reste malgré tout lié à la social-démocratie européenne, est partisan de l'élection au suffrage universel du Parlement européen, alors que les communistes y voient une trahison. Il n'est pas entièrement exclu que le P.C.F. fasse appel aux gaullistes pour mobiliser ce qui reste de nationalisme français contre l'«Europe des grands monopoles», ce qui conduirait la gauche à l'éclatement. Bref, en ce qui concerne l'Europe, en ce qui concerne aussi Israël, le P.S. est potentiellement plus proche de la sensibilité centriste, ou du moins social-démocrate que des positions communistes.

On voit que les causes de conflit interne à l'Union de la gauche ne manquent pas. Mais ce conflit reste subordonné à la confiance qui s'établira entre les partenaires. Or le P.C.F. continue de soupçonner les dirigeants socialistes de vouloir se débarrasser d'eux pour gouverner, sous l'égide de V. Giscard d'Estaing,

avec les éléments centristes de l'actuelle majorité. De son côté, le P.S. se demande si l'appareil communiste a réellement changé et s'il ne cherche pas à établir par tous les moyens sa suprématie. L'expérience de la gestion en commun d'un certain nombre de municipalités sera décisive à ce point de vue. Comment les nouveaux élus socialistes seront-ils capables de rivaliser avec des communistes, qui sont souvent des permanents?

C'est pourtant moins de ces querelles probables que de l'attitude des acteurs extérieurs que dépendra le sort d'un gouvernement de gauche: les classes moyennes en particulier, et les patrons, petits et grands (l'armée n'est plus un obstacle). Si l'on vote volontiers à gauche pour protester, on n'a qu'une faible confiance dans les capacités gestionnaires d'une gauche qui, pour beaucoup, reste synonyme d'inflation et de dévaluation. Selon François Mitterrand, 400 milliards de francs auraient déjà quitté la France pour la Suisse. Si la gauche prend le pouvoir dans un climat de panique financière, elle devra recourir à des mesures répressives qui la rendront vite impopulaire. Il est tentant, pour une certaine droite, de jouer cette carte. Une large part du patronat est hostile à un socialisme dont l'échec économique lui paraît avoir été suffisamment démontré à l'Est. Jusqu'où pourraient aller certains dirigeants privés de l'économie pour empêcher une alternative de gauche? Il est permis de s'interroger à ce sujet, et de craindre.

La partie, on le voit, n'est pas jouée. Évidemment, la situation sera différente selon la marge de supériorité que les élections donneront à la gauche. Si cette marge est faible, l'expérience pourra être poursuivie. Jusqu'où? Aucune réponse objective n'est possible. Je hasarderai donc la mienne.

Je ne crois pas que l'Union de la gauche puisse rester longtemps au pouvoir, à moins de changements imprévus — et pour trois raisons:

1. Un clivage presque métaphysique continue de séparer le P.S. du P.C.F., malgré la récente évolution de celui-ci.

2. De nombreuses divergences les opposent dans leurs conceptions politiques.

3. L'ascension fulgurante du P.S. masque une hétérogénéité profonde. Une large partie de l'électorat du P.S. n'est pas disposée à soutenir une expérience de gauche avec le P.C.F. Comme le montre une récente enquête (R. Cayrol et J. Jaffré: «Y a-t-il plusieurs électors socialistes?», *Le Monde*, 22 mars 1977), plus d'un tiers de cet électorat manifeste des opinions qui n'ont rien de révolutionnaire: 80 p. cent des électeurs votant P.S. se situent eux-mêmes au centre, contre 15 p. cent à gauche!

C'est pourquoi il n'est pas exclu qu'un rééquilibrage s'opère selon un axe de centre gauche, qui semble correspondre aux vœux d'une large fraction des Français, une fraction que les secousses qui accompagneraient la venue au pouvoir de la gauche pourraient transformer en majorité. Nul doute que V. Giscard d'Estaing, qui, depuis longtemps, souhaite trouver cette ouverture, ne tente de la réaliser en exploitant, le moment venu, la rivalité du P.S. et du P.C. Mais le succès d'une telle opération dépend moins du P.S. que de cet allié vigoureux et encombrant qu'est J. Chirac pour le président. Il dépend aussi des événements. Il dépend enfin d'un facteur qu'il est difficile d'évaluer: la contrainte de l'environnement international, en particulier l'encadrement européen, qui tolérerait mal un gouvernement socialo-communiste, mais qui favorise le jeu d'une social-démocratie, en alternance avec un parti conservateur. Finalement, il s'agit peut-être davantage d'un problème de civilisation que de politique. On saura bientôt jusqu'à quel point la France s'est détachée d'une tradition d'extrémisme et d'engagement passionné pour s'adapter au jeu calme et ennuyeux de la démocratie de style anglo-saxon.

Le Canada et les Amériques: des liens nouveaux

par James Guy

L'une des promesses électorales de Pierre-Elliott Trudeau pendant la campagne de 1968 était de formuler une politique étrangère précise à l'égard de l'Amérique latine. Aucun gouvernement canadien ne l'avait fait jusque-là, et les relations du Canada avec cette partie du monde étaient rares et plutôt disparates. D'ailleurs, si on examine les faits, on constate que le Canada ne s'était jamais donné une orientation ou des objectifs à long terme dans ses rapports avec l'hémisphère occidental, se contentant le plus souvent de les conduire selon les circonstances du moment.

Cela ne veut pas dire qu'avant 1968, les gouvernements canadiens n'avaient pas établi de contacts avec les républiques d'Amérique latine. Au contraire, dès la Seconde Guerre mondiale, le premier ministre Mackenzie King nouait des relations diplomatiques avec six d'entre elles et signait l'Accord interaméricain des radio-communications. A son tour, Louis Saint-Laurent renforçait les liens diplomatiques du Canada dans la région et élevait quelques légations au rang d'ambassade. Sous son gouvernement, une mission commerciale canadienne se rendait dans neuf pays d'Amérique latine et le Canada participait pour la première fois aux Jeux panaméricains en 1955, remportant trois médailles d'or.

Pendant la seule année 1961, John Diefenbaker établit des relations diplomatiques avec neuf autres républiques. Sous son gouvernement, une direction de l'Amérique latine fut créée au ministère des Affaires extérieures et le Canada devint

membre de la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine (CEPAL) et adhéra à l'Institut panaméricain de géographie et d'histoire (IPGH). Par ailleurs, le maintien des échanges commerciaux avec Cuba en dépit de l'embargo américain montra à quel point Diefenbaker était résolu à ne pas s'aligner sur la politique étrangère des États-Unis dans l'hémisphère occidental. En 1964, sous le gouvernement de Lester B. Pearson, une entente spéciale permit de débloquer des crédits pour l'Amérique latine. Administrés par l'entremise de la Banque inter-américaine de développement (BID), ces crédits sont à l'origine d'un programme de prêts libéraux destiné avant tout à financer des projets de développement dans la région. Là s'arrêtait cependant l'intérêt de Pearson pour la promotion des relations du Canada avec les nations situées au sud du Rio Grande.

Jusqu'à ces dernières années, l'absence d'une politique étrangère cohérente et d'une finalité quelconque dans nos relations diplomatiques avec l'Amérique latine était conforme à l'intention déclarée du Canada de bâtir son prestige et son statut en adoptant une orientation globale sur la scène internationale. L'Amérique latine et son système interaméricain dominé par les États-Unis exerçaient bien peu d'attrait à ses yeux. On en trouve de nombreux exemples dans l'après-guerre, période où l'on a vu le Canada limiter ses initiatives extérieures au Commonwealth, aux Nations Unies et à l'OTAN et laisser passer les occasions de participer aux affaires de l'hémisphère. Le Canada ne pouvait dans un environnement régional aussi mouvant accéder au statut international élevé dont rêvaient pour lui les artisans de sa politique étrangère.

Révision

En 1968, le premier ministre Trudeau s'était rendu compte que l'évolution de la situation mondiale commandait au Canada de repenser son rôle international. Un réexamen des liens extérieurs traditionnels

Professeur de science politique au Collège du Cap-Breton à Sydney (Nouvelle-Écosse), M. Guy se spécialise en politique étrangère canadienne et s'intéresse aux régimes politiques de l'Amérique latine. Il a beaucoup voyagé dans ces régions et a rédigé plusieurs articles sur les relations entre le Canada et les pays latino-américains. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

ouvrit la voie à une nouvelle politique étrangère axée sur la promotion. C'est alors que s'amorça une nouvelle ère de relations plus poussées avec les nations d'Amérique latine. La principale réalisation du gouvernement Trudeau à ce chapitre a été de mettre au point une politique précise et de formuler des objectifs à long terme à l'endroit de cette partie du monde. La révision de la politique étrangère (1968-1970) est venue en quelque sorte consacrer la notion que les politiques extérieures du Canada devaient être un reflet fidèle de ses propres visées nationales et que, dans le nouvel ordre des choses, le Canada devait se considérer avant tout comme une nation nord-américaine appelée à jouer un rôle particulier dans l'hémisphère occidental.

Cette orientation plus concrète prônée par le gouvernement Trudeau en politique étrangère entraînait un nouvel essor des relations du Canada avec l'Amérique latine et les Antilles. La nouvelle politique se justifiait surtout par les avantages commerciaux que le Canada pourrait en tirer, mais elle se fondait aussi sur ce qu'on a plus tard appelé la «Troisième option», par euphémisme pour désigner les aspirations du Canada à s'affranchir davantage des États-Unis. Les motifs qui la sous-tendent ont d'ailleurs été exposés clairement dans la publication du ministère des Affaires extérieures intitulée *Politique étrangère au service des Canadiens*, où l'on peut lire à la page 6 du fascicule consacré à l'Amérique latine:

L'établissement de liens plus étroits avec l'Amérique latine, par l'augmentation des échanges commerciaux et par la rationalisation des investissements dans cette région, bénéficierait à la souveraineté et à l'indépendance du Canada. Une connaissance plus profonde de la culture latino-américaine enrichirait la qualité de la vie au Canada. Un commerce plus poussé avec l'Amérique latine rendrait le Canada plus capable de «gagner sa vie» dans le monde. Enfin, l'établissement d'un dialogue avec certains de ces pays, sur les problèmes mondiaux, permettrait d'accroître la capacité du Canada de jouer un rôle indépendant sur le plan international.

Au niveau administratif, un bureau des affaires de l'hémisphère occidental a été créé aux Affaires extérieures en 1971, avec un directeur général à sa tête. Cette mesure avait le grand avantage de garantir en quelque sorte aux pays d'Amérique latine que le Canada continuerait à intensifier ses relations bilatérales et multilatérales avec eux. Elle conférait en outre un

certain degré de prévisibilité à la politique latino-américaine du Canada, jusque-là caractérisée par des interventions peu structurées qui n'anticipaient nullement sur l'avenir des affaires interaméricaines.

Association progressive

Depuis qu'il a entrepris en 1968 de s'associer graduellement au système interaméricain, le Canada s'est signalé de plus en plus dans les affaires de l'hémisphère. A l'heure actuelle, il fait partie de huit organisations interaméricaines, dont trois sont des organes spécialisés de l'Organisation des États américains (OEA). En 1972, il a en outre clairement indiqué son intention d'accroître sa participation au système interaméricain en devenant membre à part entière de la Banque interaméricaine de développement (BID). Les membres de la Banque étant sensiblement les mêmes que ceux de l'OEA, ce nouveau lien multilatéral allait lui permettre de mesurer l'étendue de son influence diplomatique en Amérique latine.

La même année, le Canada faisait un nouveau pas dans le sens de l'intégration en acquérant le statut d'observateur permanent auprès de l'OEA. L'admission à cette tribune signifiait pour lui que sa politique étrangère s'intéresserait dorénavant à un éventail plus complet des problèmes économiques, sociaux et politiques de l'hémisphère occidental. En sa qualité d'observateur permanent, le Canada est maintenant mieux placé pour peser les conséquences d'une participation pleine et entière à l'OEA, possibilité qu'il lui faudra envisager plus sérieusement à mesure qu'il s'intégrera au système interaméricain. L'un des facteurs déterminants en l'espèce est l'orientation que l'OEA se donnera dans les années à venir, et certains observateurs canadiens suivent déjà de près cette question. Il reste à voir en effet si et dans quelle mesure l'Organisation, conçue à l'origine pour la défense collective de l'hémisphère, remplacera par des programmes de développement socio-économique de l'Amérique latine ses efforts politiques et militaires pour conjurer la prétendue «menace du communisme».

La politique canadienne vis-à-vis de l'OEA suppose a priori qu'il n'est pas nécessaire d'être membre à part entière de cette organisation pour participer effectivement au système interaméricain. Cette association internationale, qui est la plus ancienne du genre, permet à ses membres d'échanger de façon régulière sur les plans culturel, économique, politique et diplomatique. L'OEA en demeure le principal organe de décision, mais elle n'est certaine-



Photo PC

Pendant sa tournée latino-américaine de janvier, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Don Jamieson, a visité le Brésil, le Pérou et la Colombie. Au Brésil, il a signé un accord qui a ouvert la voie à une entreprise mixte d'exploitation houillère. A la suite de la cérémonie de signature, M. Jamieson a prononcé un toast.

ment pas la seule à offrir un cadre aux échanges interaméricains. C'est pourquoi le Canada s'est contenté jusqu'ici de continuer à raffermir sa présence aux échelles bilatérales et multilatérale sans sentir le besoin d'adhérer pleinement à l'OEA.

Le Canada a vu ses intérêts multilatéraux dans l'hémisphère occidental remis en évidence en 1972 lorsque le gouvernement Trudeau lui a obtenu le statut d'observateur permanent auprès de la Communauté andine (ANCOM), groupement économique sous-régional formé en 1969 au sein de l'Association latino-américaine de libre-échange. Au premier rang des bailleurs de fonds étrangers, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a fourni à l'ANCOM des fonds totalisant 5 800 000\$ pour financer des études sur les coûts de l'intégration économique et pour conclure éventuellement une espèce d'association économique avec les cinq nations membres. Si le groupe andin présentait autant d'attrait pour le Canada, c'est qu'on y prévoyait pour les années 80 l'avènement d'une économie industrielle moderne à l'échelle régionale. En signant à Bogota en 1969 l'Accord andin d'intégra-

tion sous-régionale, les États membres s'étaient en effet engagés à mettre en œuvre des programmes de développement qui favoriseraient l'expansion industrielle et la spécialisation dans les secteurs de l'acier, de l'automobile et des produits pétrochimiques. Le Canada y trouvait son compte puisque, du même coup, de nouvelles possibilités d'exportation de machines et de biens d'équipement s'ouvraient à lui.

Le multilatéralisme est une composante majeure du plan conçu par le gouvernement Trudeau pour donner au Canada un nouveau rôle dans les affaires interaméricaines. Le Canada préfère en effet cette formule à toute autre dans ses rapports avec l'hémisphère parce qu'il voit là un excellent moyen d'apaiser les tensions qui surgissent dans ses relations bilatérales souvent conflictuelles avec les États-Unis. Selon certains indices, l'Administration Carter et le gouvernement Trudeau auraient depuis peu l'intention d'améliorer les relations bilatérales entre leurs deux pays. Néanmoins, tous deux savent que les associations multilatérales peuvent faire contrepoids à leurs rapports bilatéraux. D'ailleurs, si le Canada venait un jour à signer la Charte de l'OEA et à accepter les obligations militaires découlant du Traité interaméricain d'assistance réciproque (le Traité de Rio), c'est que le gouvernement considérerait alors qu'un tel geste le placerait en meilleure posture pour traiter avec les États-Unis.

Outre celles déjà mentionnées, le Canada a pris d'autres initiatives pour activer ses rapports économiques avec de nombreux pays d'Amérique latine. En 1968, par exemple, l'ACDI, s'est dotée d'une nouvelle direction — la Direction des organisations non gouvernementales (ONG) — qui finance, parfois jusqu'à 50 p. cent de leur coût, des projets d'ONG approuvés par l'Agence. Aujourd'hui, toutes les ONG qui œuvrent en Amérique latine peuvent s'adresser à elle pour obtenir de l'aide financière. En 1971, l'ACDI a aussi mis en œuvre un programme d'aide bilatérale qui vise surtout les projets d'infrastructure et de développement technique en Amérique latine. En 1976, les pays de cette région ont reçu 5 p. cent de tous les décaissements bilatéraux du Canada, soit 27 millions de dollars. Plus récemment, l'augmentation du pourcentage des exportations assurées par la Société pour l'expansion des exportations (SEE) devait elle aussi resserrer les liens économiques du Canada avec l'Amérique latine. De 1969 à 1976, la SEE a presque triplé ce pourcentage, le faisant passer de 13,7 à 38 p. cent.

Les échanges commerciaux entre le Canada et l'Amérique latine ont connu une formidable expansion et devraient même s'accroître encore sensiblement dans les années à venir. En 1974 seulement, nos exportations ont augmenté de 83 p. cent et nos importations, de 105 p. cent. Depuis 1968, la croissance annuelle moyenne des ventes à l'Amérique latine est supérieure à 20 p. cent, dépassant ainsi celle des ventes aux États-Unis (18 p. cent), à la Communauté européenne initiale (15 p. cent) et au Royaume-Uni (6 p. cent).

En 1976, nos exportations en Amérique latine se sont chiffrées à 1 569,4 millions de dollars, soit environ 5 p. cent de la valeur de nos ventes dans le reste du monde. Au cours de la même année, nos importations en provenance de cette région se sont élevées à 1 992,3 millions de dollars. Environ 95 p. cent d'entre elles provenaient de seulement huit pays, créant un déficit officiel de 422,9 millions de dollars pour le Canada. Il est à noter que le pétrole brut et les matières premières représentent plus de 75 p. cent de ces importations et que le brut vénézuélien a absorbé à lui seul 1 243,5 millions de dollars en 1976. Le Venezuela étant de loin notre principale source d'importations en Amérique latine, il faut se garder de tirer des conclusions trop audacieuses quant à l'importance de notre commerce d'importation avec l'ensemble de la région.

Dans ses récentes tentatives pour accroître son commerce avec l'Amérique latine, le Canada a surtout eu recours aux missions commerciales ministérielles. Cette pratique n'a d'ailleurs rien de nouveau puisqu'elle remonte à 1865, dans le cas de l'Amérique latine. C'est cependant sous le gouvernement Trudeau, et en particulier depuis 1974, que ces missions ont atteint leur fréquence la plus élevée. Il y en a eu sept en effet depuis seulement trois ans: deux en 1974, une en 1975, deux en 1976 et deux dans les quatre premiers mois de 1977.

Sur le plan de la politique étrangère, la visite la plus importante et qui a fait couler le plus d'encre est sans contredit celle effectuée par le premier ministre en janvier et février 1976. Car c'était non seulement la première fois qu'un premier ministre canadien se rendait en Amérique du Sud en sa qualité officielle, mais aussi la première fois qu'un chef de gouvernement de l'OTAN mettait le pied en terre cubaine depuis la révolution.

La tournée de M. Trudeau a comporté des arrêts dans trois pays d'importance en Amérique latine: le Mexique, Cuba et le Venezuela. Le Brésil aurait pu être sur

l'itinéraire, étant donné qu'il vient au deuxième rang des partenaires commerciaux du Canada dans cette région. Mais la distance idéologique entre La Havane et Brasilia est tellement considérable que le Canada aurait pu ternir son image internationale de partisan des révolutions socio-politiques centre-gauches en Amérique latine si M. Trudeau l'avait franchie d'un seul coup. Les Cubains auraient d'ailleurs pu le taxer de spéciosité et d'hypocrisie s'il leur avait fait cet affront, lui qui clamait avec force à Cienfuegos: «Viva Cuba y el pueblo cubano», «Viva el Primer Ministro Commandante Fidel Castro» et «Viva la amistad cubano-canadiense». Comme les choses se sont déroulées, les Trudeau et leur suite ont été bien reçus dans chacun des trois pays, quoi qu'aient pu en dire les médias canadiens. Et bien qu'on les ait qualifiés de «mélodramatiques» et de «singuliers» au Canada, le chant et le poème que Margaret Trudeau a présentés aux épouses des présidents ne pouvaient que plaire à la mentalité «latine» et ont d'ailleurs été fort appréciés des hôtes.

Le Brésil n'a cependant pas été négligé puisqu'il recevait en septembre suivant le ministre de l'Agriculture, M. Eugene Whelan, et en janvier 1977 le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Don Jamieson. Au cours de cette dernière visite, qui comportait également des séjours en Colombie et au Pérou, le secrétaire d'État et son entourage habituel de hauts fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures étaient aussi accompagnés de représentants de la Chambre de commerce canado-brésilienne, de l'Association canadienne pour l'Amérique latine (ACLA), du ministère de l'Industrie et du Commerce, du ministère de l'Agriculture, du ministère des Finances, de l'ACDI et de la SEE. Le Brésil s'achemine à vive allure vers le statut de superpuissance dans l'hémisphère occidental et revêt ainsi pour le Canada une importance accrue sur le plan économique. C'est lui qui, après les États-Unis, reçoit le plus gros volume d'investissements canadiens à l'étranger, et le Canada se classe depuis 1975 au quatrième rang des pays qui investissent dans son économie.

Un nouveau centre d'intérêt

Il semble donc que depuis 1968, l'intérêt du Canada en politique étrangère s'est porté sur un autre secteur géographique. Traditionnellement concentrées en Europe et dans le Commonwealth, les relations extérieures du Canada paraissent maintenant se tourner vers les nombreuses na-

tions de l'hémisphère occidental et de la région du Pacifique. Cette orientation relativement nouvelle devrait engendrer dans la pratique des rapports plus dynamiques et mieux structurés avec l'Amérique latine.

Les politiques de promotion que le Canada a adoptées à l'endroit de l'Amérique latine favorisent surtout le commerce et l'aide au développement. Mais le

gouvernement Trudeau a aussi multiplié ses liens multilatéraux avec l'actuel système interaméricain et renforcé ses liens bilatéraux avec divers pays d'Amérique latine. Le Canada n'est peut-être pas plus près qu'il ne l'était d'adhérer à l'OEA, mais il a indéniablement réaménagé ses intérêts dans l'hémisphère occidental et modifié son orientation sur la scène interaméricaine.

L'hémisphère

L'Amérique latine attend le président Carter

par James Nelson Goodsell

A écouter les belles paroles de Washington sur l'Amérique latine, un extra-terrestre pourrait à bon droit supposer que les États-Unis attachent beaucoup de prix à leurs relations avec les vingt-cinq nations indépendantes au sud de leur frontière.

Après tout, présidents et secrétaires d'État n'ont-ils pas, à l'instar de Franklin Roosevelt et Cordell Hull dans les années 1930, abondamment souligné les relations spéciales entre les États-Unis et ses voisins du Sud. A la politique de bon voisinage de Roosevelt, John Kennedy a ajouté l'Alliance pour le progrès. Richard Nixon, pour sa part, a donné aux Latino-Américains l'assurance «qu'aucune autre région n'avait plus d'importance» pour les États-Unis.

Malheureusement, toutes ces belles paroles sont souvent restées lettre morte, surtout ces dernières années. Roosevelt a

consenti des efforts sincères pour traduire dans les faits sa politique de bon voisinage par des accords commerciaux réciproques et des programmes sociaux destinés à améliorer le bien-être des peuples des Amériques. L'Alliance pour le progrès avait des assises aussi solides qu'il se sont, malheureusement, effritées après la mort du président Kennedy. Au cours des dix ou douze dernières années, la rhétorique a masqué soit l'inaction, soit une action mal dirigée. Il n'est guère étonnant que les Latino-Américains aient manifesté de plus en plus ouvertement leur scepticisme devant les intentions de Washington. Ils se souviennent d'un Lyndon Johnson qui, en 1967, distribuait des poignées de main à la volée et qui promettait des milliards de dollars pour le développement de l'Amérique latine lors de la rencontre des présidents de l'hémisphère à Punta del Este en Uruguay. Un journal de Bogota avait alors bien résumé l'impression générale en qualifiant l'affaire de «mise en scène».

Puis vinrent les protestations d'intérêt de Richard Nixon qui voulait établir des relations «sincères» mais discrètes avec l'Amérique latine. «Fort bien» s'était-on dit, jusqu'à ce qu'on commence à s'apercevoir que la discrétion de M. Nixon revenait à ignorer cette partie du monde. Rétrospectivement, la chose a peut-être eu du bon puisque les révélations sur les efforts de la CIA pour déstabiliser le gou-

M. Goodsell est chargé de la rubrique latino-américaine du Christian Science Monitor. Avant de se joindre au Monitor, il a habité divers pays d'Amérique latine, où il se rend encore fréquemment. Observateur attentif de l'actualité dans le sous-continent, il a rédigé sa thèse de doctorat à Harvard sur l'histoire de ces régions. Son dernier article pour Perspectives internationales a été publié dans le numéro de septembre-octobre 1975. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

vernement du président Salvador Allende du Chili et les autres menées secrètes pendant le mandat de Nixon ont laissé plus d'un Latino-Américain songeur quant aux intentions de Washington.

Le désintérêt de Kissinger

Quant à Gerald Ford, son attention était ailleurs au cours de sa brève présidence, et Henry Kissinger, secrétaire d'État sous Nixon et Ford, semblait se désintéresser de l'Amérique latine. Les dirigeants de l'hémisphère l'ont senti. Au milieu des années 1970, un président latino-américain, l'un des chefs de file, m'a révélé: «Lorsque je parlais avec Kissinger, j'avais l'impression qu'il mourait d'envie de mettre les voiles pour retourner s'occuper des questions qu'il considérait plus importantes qu'une conversation avec un président dont il pouvait à peine prononcer le nom et encore moins le retenir.

S'il est vrai que M. Kissinger a effectué plusieurs voyages en Amérique latine pendant la dernière année de son mandat, il a par ailleurs réussi à s'attirer les foudres des hispanophones en accordant le statut de grande puissance au Brésil, seule nation lusophone de l'hémisphère. «Il aurait peut-être été préférable qu'il reste chez lui», fit observer un membre du ministère des Affaires étrangères de l'Argentine. Il ne se serait pas mis les pieds dans le plat en froissant ainsi l'amour-propre des Argentins et de nombreux autres». D'autres se sont montrés moins charitables. Le Venezuela comme le Mexique ont ouvertement manifesté leur déplaisir. «C'était comme s'il avait le pouvoir de sacrer le vice-roi de Washington en Amérique latine», de dire un journaliste mexicain qui traduisait bien l'humeur de son pays.

On retrouve ainsi en filigrane, et ce dans tout l'hémisphère, la conviction que Washington ne se soucie pas vraiment de ses voisins du Sud, conviction que partagent souvent les rares spécialistes de l'Amérique latine aux États-Unis et qui les amènent, lors de leurs rencontres, à déplorer à l'unisson le peu d'audience qu'ils trouvent auprès de leurs compatriotes. Il y a quelques années, le vénérable éditorialiste du *New York Times*, James Reston, écrivit que les Américains seraient prêts à tout faire pour l'Amérique latine «sauf lire à son sujet». Cette doléance ne s'applique pas seulement à monsieur-tout-le-monde mais, semble-t-il, à plusieurs membres du gouvernement américain.

L'héritage laissé à Carter

Voilà donc la situation dont hérite le Georgien Jimmy Carter au moment où il

accède à la présidence: un héritage fait d'une indifférence ponctuée, à l'occasion, de déclarations ou de gestes mal inspirés. Il a la possibilité de prendre un nouveau départ et de renouer des relations plus harmonieuses avec l'hémisphère: ses premiers gestes et les intentions que lui prêtent les observateurs donnent à penser que c'est précisément son propos. Les embûches qui l'attendent sont énormes, cependant, et il faudra plus, beaucoup plus, que de la bonne volonté pour commencer à faire oublier la négligence et l'ineptie qui ont pendant si longtemps caractérisé les relations entre les États-Unis et l'Amérique latine.

Ironie du sort, l'un de ses maîtres atouts lui est concédé pour une Amérique latine disposée à repartir à zéro. Malgré un bilan négatif, surtout pour les années présidées par Nixon et Ford, on attend avec un vif intérêt la politique latino-américaine de Carter.

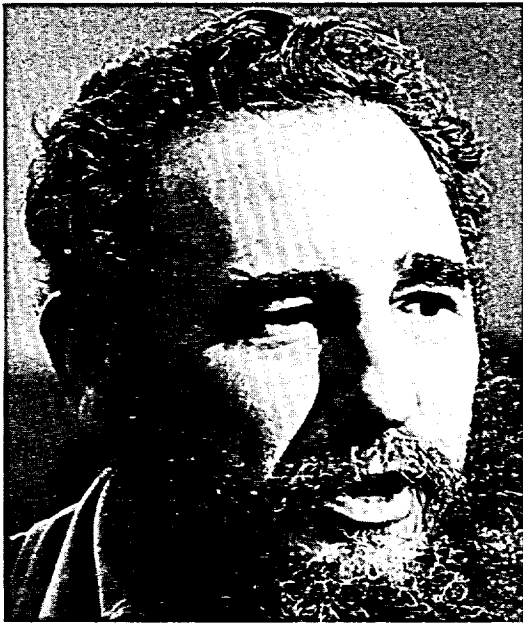
Le président Carter saura-t-il profiter de cette occasion?

Difficile à dire. Il a déjà montré l'intérêt particulier que porte Washington à ses deux proches voisins, le Canada et le Mexique, puisque ses deux premiers invités officiels ont été le premier ministre Trudeau et le président José Lopez Portillo. Pour ce qui est de l'Amérique latine, l'invitation de M. Lopez Portillo avant tout autre dirigeant de l'hémisphère n'est pas un affront comme le fut la déclaration brésilienne de M. Kissinger, car les Latino-Américains reconnaissent la particularité des relations entre voisins immédiats, d'autant que la préséance donnée au chef d'État mexicain revêt une importance symbolique pour tout le continent.

Par contre, entre inviter M. Portillo à Washington, formuler une nouvelle politique à l'endroit de l'Amérique latine et la traduire dans les faits il y a marge. Beaucoup de choses dépendront de l'équipe de spécialistes de l'hémisphère que M. Carter réunira autour de lui, d'une solution au vieux différend à propos du canal de Panama et de son avenir, des moyens que l'on trouvera pour ouvrir davantage le marché américain aux biens sud-américains et, finalement, de la façon dont sera abordée toute la question de Cuba, y compris la reprise des relations avec l'île, sans compter la résolution de bon nombre de litiges connexes.

Panama

Le canal de Panama est sans conteste au premier rang des problèmes actuels. Il y a belle lurette que les Panaméens cherchent à se rendre maîtres non seulement de la



Le seul nom de Fidel Castro peut encore soulever la controverse sur la place qui doit revenir à Cuba dans le système de l'hémisphère. Heureusement, la tendance est à la normalisation.

voie navigable mais aussi de la zone de 500 milles carrés qui la borde. Au cours des années, des concessions mineures comme l'embauche de Panaméens et le fait d'arborer le drapeau national leur ont donné des miettes de réconfort. L'objectif véritable, qui rallie l'appui de la plupart des Latino-Américains, demeure l'entière maîtrise du Canal. Conscient de cette aspiration, Washington poursuit depuis trois ans des négociations sur un nouveau traité du canal de Panama qui remplacerait le traité de 1903 aux termes duquel les États-Unis ont le droit d'utiliser, d'occuper et d'administrer la voie navigable et la zone qui la borde à perpétuité, comme s'ils en étaient les souverains.

Ces dispositions, on le comprend, indisposent bon nombre de Panaméens qui y voient un vestige de colonialisme. Après tout, le canal et la zone coupent le pays en deux et les Panaméens demandent souvent aux représentants, journalistes ou simples citoyens, des États-Unis qui sont de passage de s'imaginer qu'une puissance étrangère soit maître du Mississippi et d'une bande de cinq milles de part et d'autre du grand fleuve.

L'élaboration du nouveau traité, qui fixerait notamment une échéance aux prérogatives des États-Unis, a avancé lentement, bien qu'il y ait eu des progrès notables sous l'habile direction du diplomate Ellsworth Bunker. Pour accélérer le processus, le président Carter a nommé co-négociateur l'ancien ambassadeur des États-Unis auprès de l'Organisation des

États américains sous le président Johnson, M. Sol M. Linowitz. Non seulement les deux hommes devront négocier le traité, mais encore convaincre le Congrès et le public américains qu'il est dans leur intérêt de le ratifier. La deuxième partie de leur mission risque d'être la plus difficile.

Mais pour l'heure, le tour de force sera d'arrêter dans le traité une date, dans vingt ans ou plus, où le Canal passera en entier sous l'autorité des Panaméens. Aux départements d'État et de la Défense, certains veulent que les États-Unis conservent leur prédominance pour quelque cinquante ans encore, mais l'homme fort de Panama, le général Omar Torrijos Herrera, préfère l'an 2000. En fait, il en existe beaucoup à Washington qui sont en faveur de cette échéance puisque le canal devient de moins en moins utile aux États-Unis. Les gros bâtiments de la marine, les superpétroliers et les minéraliers ne peuvent passer par ses écluses étroites. De plus, environ 95 p. cent du transport entre les ports de la côte ouest des États-Unis et ceux de l'Est et du Golfe se fait maintenant par service rail-route et par camions semi-remorques.

L'ère glorieuse

Pourtant, subsiste encore chez bon nombre le sentiment que la perte de l'emprise américaine sur le Canal et la Zone marquera la fin d'une ère glorieuse. Un grand nombre d'Américains estiment, avec raison, que le Canal est l'une des merveilles du monde. Mais l'époque de la diplomatie de la canonnière pendant laquelle les États-Unis construisirent le Canal et créèrent le nouvel État de Panama à cette seule fin est révolue.

M. Carter semble le reconnaître. Le choix de M. Linowitz en tant que co-négociateur n'est pas fortuit. Cet avocat washingtonien dirige depuis trois ans la Commission sur les relations entre les États-Unis et l'Amérique latine, un organisme privé, et a participé à la rédaction de ses deux rapports.

Le dernier, publié en décembre dernier, exhorte l'Administration Carter à prendre l'initiative dans l'élaboration d'un nouveau traité sur le Canal. Qualifiant le différend avec Panama de «question la plus urgente» à laquelle doit faire face la nouvelle Administration, il a pressé M. Carter «d'expliquer au peuple américain pourquoi il est non seulement souhaitable mais absolument nécessaire d'avoir un nouveau traité avec Panama qui soit juste». Selon le rapport, il y va notamment de toute la texture des relations entre les États-Unis et l'Amérique latine. En l'ab-

sence d'un nouveau traité, les États-Unis peuvent difficilement aborder les autres questions de l'hémisphère puisque l'Amérique latine appuie solidement les revendications de Panama en faveur de la conclusion d'un nouveau traité et de la prise en main (dans les meilleurs délais) du Canal et de la Zone.

M. Carter, croit-on à Washington, veut que M. Linowitz tienne ces propos au Congrès des États-Unis et à la population dans le cadre de son mandat de co-négociateur. On s'attend que l'ancien ambassadeur auprès de l'OEA entreprenne une vaste tournée de conférences aux États-Unis afin d'attirer l'attention de la population sur la question de Panama dans l'espoir de gagner des appuis au nouveau traité et d'amener le Congrès à le ratifier.

Si M. Carter peut venir à bout de tout cela dans les premiers mois de son Administration, il fera beaucoup pour corriger l'indifférence à l'endroit de l'Amérique latine que lui ont légué ses prédécesseurs.

Mais cela ne suffit pas.

Des négociations tout aussi épineuses attendent Washington sur la voie du rapprochement qui se prépare avec Cuba. L'Amérique latine est partagée sur la question: certains États reconnaissent l'île du premier ministre devenu président, Fidel Castro; d'autres, à l'instar de Washington, n'entretiennent pas de relations. Mais la tendance actuelle est à la réinsertion de la nation d'allégeance communiste dans le système de l'hémisphère. Les exilés cubains, fortement concentrés en Floride, s'opposent bruyamment à tout lien avec leur patrie d'origine aussi longtemps que le président Castro sera au pouvoir. Toutefois, un tel changement est peu probable car le dirigeant cubain est bien en selle. Certes, son engagement en Angola et les répercussions qui en découlent pour l'avenir du continent africain restent un obstacle sur la voie de la normalisation, mais on ne s'attend pas que la présence de 10 000 soldats cubains ou plus en Afrique soit permanente. De plus, le président Castro a clairement indiqué dans de récents discours que Cuba souhaite des liens, au moins économiques, avec les États-Unis. Il est donc probable qu'une reprise des relations entre Cuba et les États-Unis s'amorce lentement, même si, pour ce faire, M. Carter doit faire montre d'un rare sens de l'équilibre diplomatique.

A long terme, cependant, la revendication par l'Amérique latine d'un meilleur accès au marché américain pour ses pro-

duits dresse un obstacle encore plus difficile. Ces demandes ne datent pas d'hier. Elles remontent à l'époque du président Roosevelt et aux accords commerciaux qu'il a signés, dont bon nombre offraient des conditions privilégiées aux pays de l'Amérique latine. Des Administrations successives ont adouci quelque peu les conditions d'échange, mais une grande partie des produits latino-américains sont encore frappés par les tarifs élevés et par divers embargos. Mais c'est toute la question du commerce avec le Tiers monde qui est mise en cause. Accorder une préférence aux biens de l'Amérique latine à l'exclusion de ceux des autres nations du Tiers monde provoquerait un tollé général. «Comme on ne peut contenter tout le monde et son père, nous serons inévitablement pris à parti», aux dires d'un spécialiste des affaires étrangères attaché à la *Brookings Institution*, qui a participé aux négociations commerciales des États-Unis avec l'Amérique latine. Pourtant, Washington s'est engagé par ses promesses lors de différentes réunions de l'hémisphère à promouvoir de meilleures relations commerciales et M. Carter a souscrit à ces engagements.

Il faut encore ajouter la question des droits de la personne sur laquelle M. Carter a déclaré qu'il entend être ferme. Certains pays d'Amérique latine dominés par des régimes militaires font piètre figure dans ce domaine. Le gouvernement militaire du Chili présente un cas d'espèce, tout comme celui de l'Argentine d'ailleurs. Diverses organisations de l'hémisphère, dont l'OEA, ont également dénoncé le Paraguay, l'Uruguay et Cuba. «L'Administration doit faire comprendre l'appui des États-Unis aux droits de la personne sans s'ingérer dans les affaires intérieures des pays de l'hémisphère, en somme, marcher sur des œufs», de dire un fonctionnaire du Département d'État. Certains gouvernements pourraient prendre en mauvaise part trop d'attentions et regretter l'époque de la «bienveillante indifférence» de Richard Nixon. Mais M. Carter ne cédera pas sur ce point et cela pourrait lui causer des ennuis.

Il existe d'autres problèmes: l'acquisition par le Brésil de la technologie nucléaire avec laquelle il pourrait fabriquer des ogives nucléaires; la situation incertaine dans les Antilles où foisonnent des mini-États sans viabilité politique et économique; les cours à la hausse du café, des bananes et d'autres produits de base; le transit des stupéfiants par le Mexique, la Jamaïque et la Colombie; enfin, le flot sans cesse croissant d'immigrants illégaux qui arrivent du Mexique.

Activiste

Il reste encore à voir comment M. Carter abordera ces questions. Mais les premières indications donnent à penser qu'il compte choisir l'activisme en ce qui a trait à l'Amérique latine. Il connaît un peu l'espagnol et le parle avec hésitation, mais suffisamment pour se gagner des sourires d'admiration des Latino-Américains. Dans un domaine où la forme a souvent autant d'importance que le fond, ses efforts pour parler l'espagnol seront appréciés.

Mais il faudra plus que quelques mots d'espagnol pour réparer le tort qu'ont causé l'inaction et les erreurs d'aiguillage et de jugement des mandats Nixon et Ford. Les agissements américains au Chili, qui remontent même à l'époque Kennedy lorsque Washington aurait appuyé avec de l'argent et des conseils les adversaires d'Allende lors de sa première campagne présidentielle ont laissé un arrière-goût désagréable. Ce n'est pas que les Latino-Américains regrettent beaucoup le président Allende; c'est le cas de certains mais non de la majorité. Ce qui les trouble, c'est que si Washington a agi aussi cavalièrement par le passé pour obtenir ce qu'il

voulait, il pourrait récidiver. M. Carter a promis qu'il n'entreprendrait aucune activité du genre, certes, mais les Latino-Américains sont comme saint Thomas: il faut leur montrer.

Pour le président Carter, il s'agit là sans doute de son plus grand défi. S'il peut montrer aux Latino-Américains qu'il se soucie vraiment d'eux, comme il a commencé à le faire en faisant de M. Lopez Portillo son premier visiteur officiel à Washington, s'il peut leur montrer qu'il entend faire disparaître les points de friction, comme il essaie de le faire avec les négociations de Panama, s'il peut réussir des percées diplomatiques, comme cela semble être le cas avec Cuba, s'il peut, en somme, traduire dans les faits la rhétorique de bon voisinage qui depuis des décennies marque la politique des États-Unis à l'endroit de l'Amérique latine, il y a de fortes chances qu'il puisse ouvrir une ère nouvelle dans les relations avec l'hémisphère. Alors peut-être, la remarque de cet extra-terrestre s'avérera-t-elle juste: Washington attache effectivement beaucoup de prix à ses relations avec l'Amérique latine.

Comité sur les défis de la société moderne

Environnement: coopération à des fins politiques

par Patrick Kyba

Les spécialistes de l'environnement ont tendance à ne juger la valeur d'un organisme qu'en fonction de son aptitude à résoudre les problèmes écologiques. Les pouvoirs publics ne peuvent se permettre un point de vue aussi étroit car l'environnement n'est que l'un des divers facteurs dont ils doivent tenir compte lorsqu'ils prennent la décision d'adhérer à un organisme de protection de l'environnement et de participer à ses travaux. Dans le contexte international, les mérites d'un organisme risquent de dépendre moins de son efficacité dans le domaine de l'environne-

ment que de sa valeur en tant que moyen d'atteindre des objectifs politiques et économiques. Cela ne veut pas dire pour autant que les pouvoirs publics puissent ignorer toutes considérations écologiques lorsqu'ils portent de tels jugements. En fait, cela implique qu'ils déterminent la valeur d'un organisme selon des critères plus larges. Depuis une dizaine d'années, une multitude d'organismes internationaux de protection de l'environnement ont vu le jour. Pour le gouvernement canadien, la difficulté est de choisir ceux d'entre eux qui répondent le mieux à nos besoins sans

nous imposer une contribution trop lourde. L'opinion publique aimerait que nous appartenions à autant d'organismes que possible mais nos faibles ressources obligent nos dirigeants à procéder à une sélection soigneuse, compte tenu de leurs objectifs politiques, économiques et écologiques.

Les principaux organismes internationaux de protection de l'environnement qui existent à l'heure actuelle sont de deux sortes. La vaste majorité est à caractère scientifique et le Canada fait partie d'une soixantaine d'organismes de ce genre qui lui communiquent des renseignements s'appliquant directement à ses problèmes écologiques. Les autres combinent l'environnement et divers autres sujets; la plupart, créés à des fins toutes différentes, se sont, au cours des dix dernières années, orientés vers la protection de l'environnement, poussés par la crise écologique et leurs convictions que la solution des problèmes écologiques est indissociable de considérations politico-économiques. Le Canada s'intéresse directement aux programmes de travail de cinq de ces organismes; il s'agit du Comité de l'OTAN sur les défis de la société moderne, du Comité de l'environnement de l'OCDE, du Programme sur l'environnement de la Communauté européenne, des Conseillers supérieurs en écologie de la CEE et du Programme des Nations Unies pour l'environnement.

Le Comité sur les défis de la société moderne (CDSM) est unique car il fut constitué pour des raisons politiques et non par souci de l'environnement; et c'est pour des motifs politiques et non écologiques qu'à l'origine le Canada a accepté de s'y joindre. Aujourd'hui, les facteurs politiques qui présidèrent à sa création ont perdu de leur importance et, dans le domaine de l'environnement, cet organisme est loin de valoir ses homologues. En outre, il répond à bien peu de critères qui guident le choix du gouvernement canadien lorsqu'il décide d'adhérer et de participer à un organisme international de protection de l'environnement. Néanmoins, il existe toujours et il semble avoir été accepté tant par les fonctionnaires que par les politiciens canadiens qui estiment qu'il mérite que nous poursuivions notre participation. La question se pose alors de savoir pourquoi le Canada a consacré une aussi grande part de ses faibles ressources au CDSM.

Controverse

La création du Comité, à la fin de 1969, fut très controversée. Le président Nixon en soumit l'idée aux alliés de l'OTAN sans leur consentement et sans même leur en

avoir parlé au préalable et il fallut plusieurs mois aux États-Unis pour calmer les réticences de la plupart des membres de l'Alliance. Ces pays, dont le Canada, loin d'être indifférents à la volonté du président de préserver «la qualité de la vie pendant ce dernier tiers du XX^e siècle», et de s'opposer à l'intensification des échanges d'informations et de la coordination des efforts entrepris par chacun dans le domaine de l'environnement, estimaient, en fait, que le CDSM n'était pas l'instrument approprié pour atteindre ces objectifs. Ils craignaient que le Comité ne fasse, moins bien, un travail qui était déjà fait ailleurs et qu'il n'alourdisse le fardeau du personnel, trop peu nombreux, de leurs diverses institutions de protection de l'environnement. En outre, certains voyaient dans cette proposition une manœuvre peu subtile visant à calmer les sentiments pacifistes aux États-Unis et admettaient mal cette tentative de rapprochement entre l'armée et le mouvement écologique. Devant l'insistance des États-Unis, il était impossible de refuser mais, à ce jour, le CDSM souffre des circonstances qui présidèrent à sa création.

Tous les pays membres de l'OTAN se sentirent plus ou moins contraints d'approuver le projet et à prendre part aux travaux du CDSM. Le Canada s'y sentit encore plus obligé du fait du désir qu'il caressait depuis longtemps de donner plus d'importance à l'article II de la charte de l'OTAN et surtout parce qu'il venait de modifier sa contribution militaire à l'Alliance, en dépit des objectifs des États-Unis et de la République fédérale d'Allemagne, les deux partisans les plus ardents du Comité. Accepter le Comité et prendre part à ses travaux devint un moyen de prouver notre attachement à l'Alliance et de museler les critiques qui s'opposaient au retrait de troupes canadiennes d'Europe.

En outre, certains conseillers des ministères des Affaires extérieures et de l'Environnement en vinrent à la conclusion que le Comité pourrait servir à améliorer nos relations avec les États-Unis dans le domaine de l'environnement. En dépit de l'existence de la Commission internationale mixte, plusieurs problèmes demeuraient entre les deux pays; les con-

Le professeur Kyba est directeur du Département d'études politiques du Collège des Sciences sociales de l'Université de Guelph. Spécialiste de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), il a étudié en particulier le Comité sur les défis de la société moderne de l'OTAN. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

seillers pensaient que, sous les auspices du CDSM, il serait possible d'entreprendre des études qui obligeraient les Américains à leur chercher une solution, de concert avec le Canada. Le projet de gestion et de planification d'ensemble des bassins fluviaux, qui entre dans le cadre de l'étude de la pollution des eaux intérieures que nous avons proposée lors de la première réunion plénière du Comité, est un exemple parfait de ce genre de manœuvre; en effet, son principal but avoué était de «démontrer comment deux pays pouvaient coopérer à la réduction de la pollution des eaux à leur avantage mutuel». Le bassin fluvial choisi par le Canada comme sujet de l'étude était celui du Saint-Jean, objet d'un vieux litige avec les États-Unis.

Enfin, la valeur du CDSM aux yeux du Canada s'accrut en proportion directe des difficultés qu'éprouvait le gouvernement à suivre sa «Troisième option». Le désir du Canada d'établir un lien contractuel avec la Communauté européenne, afin de réduire sa dépendance économique des États-Unis, ne fut pas très bien reçu au début et le Comité devint alors pour le Canada une autre porte d'entrée en Europe; un autre forum où les membres de la Communauté pourraient entendre le point de vue canadien; et un moyen permettant au Canada d'instaurer une tradition de coopération en matière d'environnement avec certains membres dans l'espoir de la voir s'étendre à la Communauté tout entière. L'environnement est, après la culture, le domaine dans lequel il est le plus facile de parvenir à un accord d'échange d'idées et de personnel; le premier signe tangible des bonnes dispositions de la Communauté à l'égard d'un lien contractuel avec le Canada fut, en effet, un engagement prévoyant l'échange des renseignements sur des problèmes écologiques d'intérêt commun et d'un travail conjoint en vue de leur solution.

Poursuite de la participation

Ces raisons, toutes d'ordre politique, expliquent pourquoi, à l'origine, le Canada a accepté le CDSM. Elles n'expliquent pas pourquoi nous continuons à prendre part à ses activités car aucune n'est maintenant aussi importante qu'au début. Le lien contractuel avec l'Europe est établi. Le Canada a confirmé son intention de respecter ses obligations militaires à l'égard de l'Alliance en prenant récemment la décision de rééquiper ses forces; par ailleurs, il est fort peu probable que notre appartenance au Comité ait jamais remplacé, pour les alliés, des tanks, des navires et des avions. Nos différends avec les États-

Unis en matière écologique subsistent; ils sont davantage du ressort de la Commission mixte internationale, du ministère de l'Environnement, depuis longtemps en relation avec l'Agence de protection de l'environnement (*Environmental Protection Agency*), et des fonctionnaires chargés de l'environnement au ministère des Affaires extérieures et au département d'État.

Il existait, à l'époque un autre facteur qui explique bien des choses. En 1969, alors que l'opinion publique commençait à peine à prendre conscience des problèmes écologiques, le gouvernement n'avait une idée très précise ni de ses objectifs ni de ses priorités en la matière. Et il n'avait pas encore établi les critères qui lui auraient permis de choisir, parmi les nombreux organismes nouveaux, ceux qui auraient le mieux convenu aux besoins et aux aptitudes du Canada. Par conséquent, les décisions du gouvernement en matière d'environnement, au niveau international surtout, étaient le plus souvent impulsives et trop influencées par des facteurs politico-économiques. La décision d'accepter le CDSM illustre parfaitement cette politique d'impulsion. Si, en 1969, le gouvernement avait eu des objectifs précis dans le domaine de l'environnement, il aurait été dans une meilleure position pour refuser la proposition américaine. S'il avait appliqué au Comité les critères que ses fonctionnaires ont depuis mis au point, nous n'aurions probablement jamais pris part à ses activités, même pour aussi peu que nous l'avons fait jusqu'à présent.

Critères de jugement

De nos jours, tout organisme international de protection de l'environnement doit répondre à des critères concernant sa composition, ses objectifs, son programme de travail, ses mécanismes, sa valeur prouvée ou espérée; et ce n'est qu'après avoir examiné tous ces facteurs que le Canada décide, compte tenu de considérations politico-économiques, d'y adhérer ou non et détermine les ressources qu'il y consacra. Appliqués au CDSM, ces critères suffisent à nous convaincre que, du point de vue de l'environnement au moins, le Comité ne devrait être, au mieux, qu'un organisme secondaire pour notre pays.

Les membres du Comité sont en nombre restreint, ce qui pourrait être un avantage, mais dans le cas présent aucun des problèmes écologiques internationaux majeurs qui touchent les membres de l'Alliance ne peuvent être réglés au sein de l'OTAN. Le Canada, par exemple, doit se tourner vers la Conférence sur le droit de

la mer ou vers des accords bilatéraux avec plusieurs des pays du pacte de Varsovie, pour essayer de résoudre ses problèmes de pêche. Cela seul est la preuve que le CDSM ne peut être très important pour le Canada ou tout autre membre de l'Alliance.

Les objectifs du Comité sont admirables. Il a pour mandat: d'étudier diverses méthodes permettant d'améliorer les échanges de vues et d'expériences dans le domaine de l'environnement entre membres de l'Alliance; de se pencher sur des problèmes écologiques précis dans le but de pousser les gouvernements membres à y remédier; de s'acquitter de tâches variées visant à améliorer le système existant de réglementation de la protection de l'environnement au niveau international; et de coordonner les travaux des membres de l'OTAN dans ce domaine.

Néanmoins, ce mandat pêche gravement par omission dans un domaine qui devrait présenter un intérêt direct pour le CDSM: l'influence de l'armée sur l'environnement.

L'Alliance a là une occasion unique de contribuer largement au fonds de connaissances sur l'environnement et à la gestion du milieu; elle possède les talents scientifiques et les ressources nécessaires et, pourtant, le Comité évite cette question comme la peste. L'OTAN pourrait étudier des problèmes tels que l'évacuation des déchets militaires d'origine terrestre et maritime, elle pourrait envisager la possibilité de mettre l'infrastructure des forces armées au service de l'environnement, mais elle ne le fait pas. Et même une proposition aussi modeste que celle de l'ancien ministre de l'Environnement, M. Davis, qui avait suggéré, en 1973, qu'on étudie les effets des avions militaires sur la couche d'ozone n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour de la réunion plénière suivante du CDSM et n'a pas encore été reprise. En outre, ni le programme de travail ni les mécanismes du Comité ne lui permettent d'atteindre ses objectifs, aussi limités soient-ils.

Tout d'abord, le CDSM n'a pas de programme de travail propre. Son Secrétariat est délibérément réduit au minimum et il lui est expressément interdit de faire ses propres recherches. Il ne peut qu'attirer l'attention sur des questions d'intérêt commun et il est à la merci des membres qui ont toute latitude d'accepter ou de refuser ses suggestions. Par conséquent, les recherches faites sous les auspices du CDSM manquent totalement de cohérence et de direction.

Deuxièmement, la plus grosse partie

du travail d'échange d'informations et de coordination des politiques échoit évidemment aux agents de liaison désignés par chaque délégation pour s'occuper des questions relevant du Comité. Toutefois, aucun de ces représentants, à part celui des États-Unis, ne peut consacrer plus d'une partie infime de son temps aux affaires du CDSM. Le Canada ne fait pas exception en la matière. Notre agent de liaison depuis 1969 est le troisième secrétaire de notre délégation; il n'a jamais pu consacrer plus de dix pour cent de son temps à ses responsabilités au sein du Comité. En outre, il n'y a pas de réunions régulières des représentants du CDSM à Bruxelles, et les propositions visant à en instaurer ne se sont jamais concrétisées.

Troisièmement, le Comité ne se réunit officiellement que deux fois par an; l'une de ces sessions est entièrement consacrée aux rapports provisoires sur les études en cours et aux propositions visant à en entreprendre de nouvelles. L'autre a pour but de faciliter de francs échanges de vue sur des problèmes mutuels mais, jusqu'à récemment, l'absence d'un ordre du jour en a considérablement diminué l'utilité. Ces «tables rondes» écologiques se contentent maintenant sur une seule question, mais le trop long laps de temps qui les séparent, conduit invariablement chaque État à réitérer ses principes directeurs au lieu de proposer des solutions à ces problèmes.

Enfin, les mécanismes même de l'OTAN entravent le fonctionnement du Comité. L'Alliance applique fidèlement la règle de l'unanimité, c'est-à-dire que le Comité ne peut agir que si tous les membres sont d'accord et que ses recommandations sont sujettes à l'approbation de chaque gouvernement membre. Le problème se pose lorsqu'il s'agit, par exemple, de donner suite aux études faites sous les auspices du Comité. Il y a deux ans, le CDSM a introduit un système de rapport annuel afin de suivre les progrès faits par les gouvernements membres dans l'application des recommandations du Comité. A ce jour, l'engagement de faire rapport n'a pas encore été honoré et les pays responsables de ces travaux ont beaucoup de mal à obtenir les renseignements voulus.

La grâce justificante du CDSM s'est révélée être la valeur universellement acclamée du principe d'études pilotes qu'il a adopté comme principal moyen de remplir son mandat. En vertu de ce principe, tout gouvernement désireux d'étudier un problème précis dans le domaine de l'environnement est encouragé à soumettre sa proposition à l'approbation du Comité et

à s'assurer la coopération d'autres membres. Si le projet est approuvé, le pays pilote et ceux qui ont accepté de l'aider sont chargés du financement et de l'administration de l'étude et c'est à eux de fournir le personnel et le matériel nécessaires. Ainsi, les pays sont libres de ne participer qu'aux études qui les intéressent directement, ce qui garantit leur soutien jusqu'à la conclusion de l'étude.

Le CDSM a approuvé dix-neuf études et tous les pays de l'OTAN, à l'exception de l'Islande, ont participé, dans une certaine mesure, à au moins une étude. Depuis 1969, les études suivantes ont été achevées: environnement et planification régionale, aide en cas de calamité, sécurité routière, pollution de l'air, transports urbains et soins médicaux. Onze autres sont plus ou moins avancées; il s'agit du traitement des eaux usées, de l'évacuation des déchets dangereux, de l'énergie solaire, de l'énergie géothermique, de l'utilisation rationnelle de l'énergie, des méthodes d'évaluation de la pollution de l'air, de la mise au point d'un système de propulsion peu polluant pour les automobiles, d'alimentation et d'hygiène, de la télédétection de la pollution marine, de la désulphuration des gaz de combustion et de la qualité de l'eau potable. Le Canada en a suggéré deux, pollution des eaux intérieures et alimentation et hygiène; il est copilote de deux autres, pollution des eaux côtières et télédétection de la pollution marine; et des experts canadiens prennent part à plusieurs autres. Les dix-neuf études n'ont pas toutes été bien conçues ni bien exécutées mais, à ce jour, elles ont donné lieu à soixante-treize publications de genres divers, et la communication de ces résultats à tous les membres de l'OTAN a beaucoup fait pour l'image du Comité.

La valeur, maintenant reconnue, des études pilotes semble avoir réduit au silence les critiques qui, par le passé, avaient réclamé l'abolition du CDSM. Il est peu probable que le Comité doive à nouveau faire face à une opposition aussi violente que celle du Parlement hollandais qui, en 1973, demanda que le CDSM mette fin à ses activités et qu'elles soient

transférées à d'autres organismes internationaux. Néanmoins, il est tout aussi peu probable que le Comité devienne un organisme de protection de l'environnement très important pour le Canada ou tout autre pays de l'OTAN. Né sous une mauvaise étoile, il pêche maintenant par son manque d'envergure, par son programme de travail et son inaptitude à atteindre ses objectifs de façon à satisfaire pleinement ses membres. En outre, il ne possède pas les ressources qui lui permettraient de surmonter ces déficiences. Il pourrait enrichir le fonds des connaissances sur l'environnement s'il étudiait l'influence de l'armée sur l'environnement, si son Secrétariat, une fois agrandi, était encouragé à faire ses propres recherches, et si ses mécanismes étaient améliorés de façon spectaculaire. Toutefois, il est douteux que cela arrive puisque le Comité ne peut, de lui-même, procéder à de tels changements et qu'aucun des membres ne semble prêt à lui porter secours. Les membres ont, pour la plupart, l'impression qu'il vaut encore mieux laisser le Comité tel quel car le remanier pourrait faire plus de mal que de bien.

L'analogie avec le Commonwealth est frappante. Le CDSM semble en être à un stade où il n'y a pas d'inconvénients majeurs à en faire partie alors qu'il y a quelques avantages à en tirer pour ceux qui veulent en profiter. Pour le Canada, les avantages politiques tiennent à ce que nous plaisons aux États-Unis en poursuivant notre participation et à ce que le Comité nous offre une tribune supplémentaire pour présenter et expliquer nos vues et notre politique en matière d'environnement à des pays qui sont aussi membres de l'OCDE et de la Communauté européenne. Du point de vue de l'environnement, les avantages proviennent de notre participation aux études pilotes qui nous intéressent directement et du fait que nous avons accès aux conclusions des études entreprises par d'autres pays. Malgré tout, il est clair que le CDSM ne pourra jamais être guère plus qu'un organisme international de protection de l'environnement secondaire pour le Canada.

Une vision humaniste de l'ordre économique international

par Douglas Roche

Dans le monde d'aujourd'hui, la croissance économique des vingt-et-un pays les plus fortement industrialisés laisse loin derrière le milliard d'habitants des trente-cinq pays les plus défavorisés.

Le contrôle exercé par le monde industriel sur la plupart des richesses de la terre perpétue le problème de l'extrême pauvreté. Le tiers de l'humanité dans les pays industrialisés consomme plus de 60 p. cent des ressources naturelles. Un bébé canadien, en grandissant, consommera cinquante fois plus de ressources et d'énergie qu'un bébé d'une région en voie de développement. Par conséquent, le monde industrialisé a par tête d'habitant un impact beaucoup plus considérable sur l'environnement que les nations moins favorisées.

En prenant pour acquis la hausse constante de leur niveau de vie, la minorité de pays nantis s'enrichit aux dépens d'un nombre de plus en plus grand de pays pauvres. Pareille attitude ne saurait amener la paix et la sécurité dans un monde déjà alarmé par l'épuisement des ressources et la dissémination de la technologie nucléaire.

Quiconque recommande de combler l'écart entre nations riches et nations pauvres, tout en envisageant une augmentation continue de trois à cinq pour cent du revenu réel de la plupart des habitants des pays industrialisés, entre en contradiction avec lui-même.

Le maintien de la croissance dans le monde occidental suppose nécessairement le maintien de prix relativement bas pour les produits de base, la protection des industries intérieures et la production accrue de biens de consommation qui, à son tour, exige plus de ressources. Simplement pour poursuivre leur croissance économique, les pays industrialisés doivent continuer de s'approprier une part complètement disproportionnée des matières premières et de l'énergie de la terre. La redistribution ne serait possible que si les

pays industrialisés étaient prêts à accepter un nouveau mode de vie, ce qui ne risque guère d'arriver tant que l'économie industrielle du monde occidental reposera sur l'expansion et la cupidité.

Dans *Mankind and Mother Earth*, Arnold Toynbee formule la question de manière dramatique: «L'homme sera-t-il l'assassin de la Terre ou son rédempteur? Il peut l'assassiner en abusant de sa puissance technologique accrue. Ou il peut la sauver en surmontant la cupidité agressive et suicidaire qui, chez toutes les créatures vivantes y compris l'homme lui-même, a été le prix à payer pour le don de la vie. C'est là la question énigmatique à laquelle il doit désormais faire face».

Valeurs positives

La quête d'une justice globale ne saurait s'appuyer sur une attitude aussi négative que le simple fait de déplorer la pauvreté et la misère dans le monde en voie de développement, comme si nous ne pouvions rien faire de plus qu'appliquer des cataplasmes. Il nous faut reconnaître les nouvelles valeurs positives de l'interdépendance.

L'interdépendance biologique et physique intrinsèque à notre planète s'accompagne maintenant d'un réseau d'interdépendances créé par l'homme qui transforme la nature et les rouages de notre existence.

L'accélération des perfectionnements scientifiques et techniques a ouvert la porte à la possibilité de maximiser le bien-être physique, mental et social de chacun. Des instruments pour sonder le système

Ancien professeur, M. Roche est député progressiste-conservateur aux Communes (Edmonton-Strathcona). Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur le développement économique international. Son dernier livre, The Human Side of Politics, a été publié en 1976. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

solaire ont aidé à développer une science planétaire qui nous permet de mieux comprendre la structure physique, la chimie de la vie et les systèmes de stabilisation de notre planète. La détection et l'étude de l'énergie solaire, des changements climatiques et de la pollution atmosphérique apporteront un jour une contribution immense à la survie de tous les êtres humains. Plus d'une douzaine de pays possèdent actuellement leurs propres satellites; l'éducation et les télécommunications sont à la portée de centaines de millions de personnes, autrefois isolées. Des programmes spatiaux conjoints ont déjà fait l'objet de traités.

Sous les auspices du programme d'environnement de l'ONU, des gouvernements ont déjà entrepris de recueillir à l'échelle mondiale des données sur les conditions de la biosphère. La rapide exploitation technologique du lit de la mer a amené l'ONU à déclarer les océans (au-delà des limites territoriales de chaque pays) patrimoine commun. L'énergie atomique, l'électronique, l'agronomie industrielle, les antibiotiques, la microbiologie et la technologie du laser entraînent de profondes conséquences pour la partie non industrialisée du globe.

Lorsqu'on a saisi le concept de l'interdépendance, on en découvre de plus en plus d'exemples. Le commerce, l'agriculture et l'utilisation de l'énergie exigent tous de nouveaux engagements et mécanismes afin de mieux explorer, distribuer et gérer les ressources terrestres au profit de toute la population d'aujourd'hui et de demain.

Stabilité

La relation entre l'activité économique des centres hautement industrialisés et celle des pays en voie de développement est essentielle à la stabilité économique mondiale. L'effet de l'opinion publique mondiale et des organismes internationaux se fait déjà sentir dans la demande d'un code de conduite pour les sociétés multinationales, qui elles-mêmes ont renversé les barrières nationales sans aucune peine. Bien que les multinationales aient souvent, et à juste titre, été accusées d'exploitation, elles ont montré que le transfert d'aptitudes et de technologie, correctement exercé, peut ouvrir de nouvelles régions du monde à l'industrie.

La valeur de l'interdépendance devient plus apparente à mesure que l'on se rend compte que la religion, la race, la culture et les mœurs ne sont pas nécessairement des obstacles insurmontables entre les peuples. L'interaction fréquente des idées et des personnalités par les voyages et

les communications ne peut qu'influer sur notre comportement. Je ne prétends pas que nous ayons atteint l'idéal; je ne ferme pas les yeux sur les conflits tragiques qui déchirent encore la terre. Mais je vois, par suite de l'interdépendance, l'avènement d'une civilisation nouvelle, où les connaissances, l'imagination et l'esprit d'organisation de l'humanité sont mis au service de la responsabilité et de la modération.

Nombre de gens perdent espoir face à ce qui semble être la tâche impossible de partager les ressources mondiales et recommandent une «éthique de survie», selon laquelle les riches décident de sauver certains, et tant pis pour les autres. Bien qu'à mon avis la compassion l'emporte encore sur le cynisme dans l'opinion publique, la terrible complexité des problèmes que soulève la répartition juste et équitable engendre un scepticisme qui vient alimenter notre égoïsme. Si on ne peut rien faire contre la pauvreté, pourquoi essayer?

Le problème de la survie globale n'est pas un problème de manque de ressources, mais de distorsion des valeurs. Ce qu'il nous faut aujourd'hui, c'est la volonté morale d'appliquer équitablement les bénéfices de la technologie, au lieu d'en accroître simplement les progrès. Avons-nous le courage nécessaire pour demeurer sensibles, lucides et responsables face à un changement radical? Car, comme l'écrit Rollo May dans *The Courage to Create*: «Une époque est en train de mourir; le nouvel âge n'est pas encore né.»

Il faut beaucoup de courage et d'esprit créateur pour découvrir de nouvelles formes, de nouveaux symboles, de nouvelles structures qui serviront à bâtir une société plus humaine. L'ancienne époque était un âge d'égoïsme nationaliste. Le nouvel âge en est un d'interdépendance globale.

L'inévitable

Nous ne savons pas encore comment faire face aux exigences d'une nouvelle civilisation interplanétaire, d'où notre résistance. Mais le mouvement vers une forme d'ordre mondial est irréversible. L'impératif actuel, c'est d'établir une nouvelle éthique globale, vouée à fournir à chaque être humain la nourriture, le logement, l'éducation et les soins médicaux, de même que l'occasion de se réaliser pleinement.

Le premier but de la croissance économique devrait être d'améliorer les conditions de vie de chacun. Chaque individu devrait avoir accès à la nourriture, au logement, à l'éducation, à l'emploi et aux soins médicaux afin de réaliser pleinement son potentiel et de conserver sa dignité,

dans le cadre du bien-être de la collectivité. Un processus de croissance qui ne profite qu'à la plus riche minorité et qui maintient ou aggrave les différences entre les pays et à l'intérieur de ceux-ci n'est pas du développement: c'est de l'exploitation.

Au cours des quinze dernières années, l'Organisation des Nations Unies s'est efforcée de persuader ses membres d'instituer des régimes politiques et économiques plus équitables. En dépit de centaines de conférences, ce n'est qu'après l'effondrement du système monétaire, la crise du pétrole et les famines du début des années 1970 que les politiciens ont commencé à s'éveiller, ne réagissant, suivant leur triste habitude, qu'aux problèmes immédiats.

Les pays riches ont découvert que les discussions et négociations ne concernaient plus la quantité d'aide à fournir, mais les changements structuraux à effectuer dans les systèmes monétaire et commercial du monde. Ces changements sont précisés dans le «Nouvel ordre économique international» adopté lors de la sixième session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU en mai 1974 et réaffirmé lors de la septième session extraordinaire en septembre 1975. Le nouvel ordre économique débute par une déclaration d'objectifs: «corriger les inégalités et redresser les injustices existantes et assurer l'accélération régulière du développement économique, de la paix et de la justice pour les générations présente et futures», il décrit ensuite divers programmes de commerce international, d'industrialisation, de science et de technologie, de transfert des ressources et de production de nourriture.

Nouvelle répartition

Les pays en voie de développement veulent négocier un nouveau partage des ressources et richesses mondiales. Les pays riches envisagent ces réformes avec méfiance, réaction des plus naturelles puisque les systèmes actuels jouent en leur faveur. Un pays qui dépend de l'importation de ressources à bon marché en provenance de pays en voie de développement ne verra pas d'un œil favorable une nouvelle réglementation qui le contraindra à déboursier plus d'argent. Par ailleurs, il est peu probable que les pays en voie de développement acceptent sans mot dire que la plus value de leurs exportations de matières premières soit absorbée par des entrepreneurs occidentaux. Un affrontement pénible et des négociations ardues sont donc le prélude inévitable à tout mouvements vers le nouvel ordre économique.

• Le nouvel ordre économique propose de lier le prix des matières premières

exportées par les pays en voie de développement au prix que ces derniers paient les produits finis qu'ils importent; les pays riches répondent qu'il faut laisser les prix refléter les forces du «marché».

• Le nouvel ordre économique exige une entente globale et une réglementation internationale des marchandises; les pays riches préfèrent étudier chaque cas séparément et laisser les contrôles entre les mains des gouvernements nationaux.

• Le nouvel ordre économique demande de faire du Fonds monétaire international un instrument de développement; les pays riches veulent que le Fonds demeure une banque centrale qui contrôle les devises et la liquidité internationale.

• Le nouvel ordre économique demande la réglementation des multinationales dans l'intérêt des pays en voie de développement; les pays riches défendent les droits de ces sociétés.

Il me semble évident que, non seulement le Canada devrait-il avoir une politique globale intégrée pour faire face à l'enchevêtrement de problèmes mondiaux, mais que cette politique devrait jouir d'une haute priorité. Le Canada, en effet, peut jouer un rôle international beaucoup plus important au présent tournant de l'histoire. La situation mondiale nous offre autant d'occasions que de responsabilités; à l'aide d'une optique unifiée, nous pouvons aider les pays en voie de développement à atteindre l'autonomie et acquérir du même coup des associés commerciaux plus forts.

«L'internationalisme éclairé», pour reprendre l'expression du professeur John W. Holmes dans *Canada: A Middle-Aged Power*, coûte cher, mais c'est la seule réponse réaliste possible aux nouveaux grands problèmes: la répartition des ressources et de la population dans le monde entier. «Ce qu'il faut noter», dit-il, «c'est la tendance vers le principe du partage international, dirigée contre les pays qui ont le plus de ressources et d'espace par habitant. Le fardeau passe des grandes puissances aux riches puissances moyennes comme le Canada.»

Il m'est apparu clair, au cours d'un voyage d'études en Asie à l'automne dernier, que les gouvernants des pays en voie de développement savent que les pays occidentaux n'effectueront pas les changements demandés par le nouvel ordre économique et que, par conséquent, le reste du monde doit échapper à la dépendance dans ses pensées et ses actes. Les gouvernements sont forcés de conclure qu'ils doivent mettre en œuvre des politiques qui reflètent leur propre situation écono-

mique et sociale afin d'éliminer, une fois pour toutes, leur dépendance traditionnelle vis-à-vis des pays industrialisés. C'est-à-dire qu'au lieu de suivre des modèles occidentaux de développement technologique, ils apprendront à faire meilleur usage de leurs ressources, dont la plus importante est la main-d'œuvre.

Les pays de l'ANASE (Malaysia, Philippines, Singapour, Thaïlande et Indonésie), réunis en Indonésie, ont décidé d'intensifier les programmes d'aménagement rural intégré. La formation d'un personnel de développement communautaire s'est vu accordé une haute priorité.

Le front commun, établi d'abord à des fins de négociation, est devenu essentiel à la survie. Les pays industriels, malgré leurs belles paroles, ne sont pas encore à mi-chemin de l'objectif d'aide internationale, fixé à 0.7 p. cent du PNB. En outre, lorsqu'il considère les changements implicites dans l'ordre nouveau, l'Ouest craint de perdre son emprise traditionnelle sur l'économie mondiale.

Cynisme

Les pays en voie de développement font maintenant preuve d'un profond cynisme en ce qui a trait aux gestes faits en leur direction. Étant donné que l'aide monétaire prend une importance de plus en plus marginale dans le contexte global du développement, et étant donné qu'une grande partie de l'aide vient maintenant des pays arabes nouveaux riches, pourquoi le Tiers et le «Quart» monde ne seraient-ils pas solidaires? Pourquoi les Arabes n'useraient-ils pas de cette solidarité pour bouter Israël hors de l'ONU?

L'Ouest est également cynique en ce qui concerne la sincérité des pays en voie de développement qui disent vouloir bâtir leur propre société. Qui croit vraiment que les fruits de l'ordre nouveau se rendront aux millions de paysans qui continueront à vivre dans la misère tandis que leurs maîtres et compatriotes s'empiffreront? L'Indonésie, le Brésil, l'Iran, le Pérou, une douzaine d'autres États deviendront peut-

être des pays de classe moyenne, mais qu'y aura-t-il de changé dans la vie de la plupart des Indonésiens, Brésiliens, Iraniens ou Péruviens?

De plus en plus de gens de part et d'autre du fossé technologique accueillent maintenant avec cynisme les remises à plus tard élaborées, les diversions élégantes, les schèmes grandioses. Au Canada, on a de plus en plus l'impression que l'aide à l'étranger n'est rien d'autre qu'un exercice de purification de conscience.

Toutes ces formes de cynismes découlent de la faiblesse de notre croyance en la valeur et la force de l'être humain et en l'avenir de l'humanité. «L'humanité survivra-t-elle?» demande Rober Heilbroner dans *An Inquiry into the Human Prospect*. «Qui sait? Il est une question plus pénétrante: qui s'en soucie?» Il est évident que la plupart d'entre nous aujourd'hui ne nous en soucions pas . . . du moins, pas assez.

Il y a, certes, nombre d'individus et d'organismes qui se consacrent à améliorer l'intégrité de l'être humain global. Je ne me laisse pas abattre. Mais quand je verrai un parti politique, ou même un politicien, offrir un programme et une stratégie électorale visant à abolir la faim dans le monde dans les dix prochaines années, à fournir à chaque être humain de l'eau pure avant 1990, à offrir un logement convenable à chaque famille dans le monde entier, alors ma foi en la politique moderne sera renouvelée.

Les Canadiens ne se railleront pas à un nouvel ordre économique tant qu'ils n'auront pas compris l'importance de changer leur attitude vis-à-vis de ce qu'ils considèrent comme leur droit naturel: la poursuite incessante de la consommation immodérée. Lorsqu'un nombre suffisant de Canadiens auront fait ce pas, et que les politiciens s'en rendront compte, nous serons, en tant que pays, dans un meilleur état d'esprit pour négocier les changements nécessaires dans les relations internationales.

Perspective administrative sur les entreprises transnationales

par Maxime A. Crener et Georges M. Hénault

Le débat sur les entreprises transnationales (ET) prend depuis quelque temps un aspect passionnel; mentionnons simplement à titre d'exemple la récente déclaration de Dom Helder Camara, évêque de Recife (Brésil) au cours du dernier Congrès eucharistique de Philadelphie, au mois d'août 1976: «Une nouvelle forme de nazisme s'est instaurée en Amérique latine, sous le couvert de la lutte contre le communisme; les sociétés multinationales aggravent le colonialisme interne au premier des continents chrétiens . . . »

De telles réactions, suite aux actions souvent erronées, parfois malveillantes, des ET, entraînent celles-ci dans un débat qui les dépasse. Une nouvelle dimension s'ajoute, nous semble-t-il, à ce dernier: une confrontation idéologique sous-tend toutes les analyses effectuées sur les ET; à la limite nous pourrions dire que différentes sortes de *Weltanschauung* s'opposent directement à ce propos. Ainsi, ce que certains mettent en question à travers elles, c'est tout le système de l'entreprise privée, de la pro-

priété des moyens de production, de la croissance continue, etc. . . .

A la lueur des relations économiques internationales, nous essaierons dans notre propos de dégager une certaine problématique de l'entreprise transnationale, de son rôle et de ses effets sur les possibilités de développement du Tiers monde.

Politiques d'expansion de l'ET

Afin de mieux délimiter le cadre de notre étude, nous retiendrons deux idées majeures qui résument assez bien le processus et la politique d'expansion de l'ET.

a) Souci constant de la croissance pour maintenir en période moyenne un niveau suffisant de bénéfices;

b) souci constant d'une gestion efficace, c'est-à-dire de mettre mieux en valeur les atouts (variables essentiellement technologiques) et les moyens (variables de gestion financière et de marketing). Le schéma suivant résume, compte tenu de ces deux idées essentielles, les stratégies de croissance et d'expansion de l'entreprise.

Nouvelles technologies et nouveaux produits

	Aucun changement technologique	Produits reconditionnés ou adaptés	Nouveaux produits nouvelles technologies	
Nouveaux	Marchés existants	Pas de changement	Produits améliorés	Produit de remplacement ou nouvelle technologie dans le processus de production
	Nouveaux marchés régionaux	Expansion géographique des marchés	Expansion géographique et produits améliorés	Expansion géographique et nouvelle technologie du produit
Marchés	Nouveaux clients/marchés	Expansion des marchés par la clientèle	Expansion par la clientèle et produits améliorés	Diversification avec expansion de la clientèle et nouvelle technologie du produit
	Nouveaux marchés internationaux	Expansion des marchés par l'internationalisation	Expansion par l'internationalisation et produits améliorés	Diversification internationale avec expansion internationale des marchés et nouvelle technologie du produit

Comme on peut le voir dans le schéma, le passage d'une étape à l'autre sur l'axe de la technologie ou sur l'axe du marché ou un passage concomitant sur les deux axes ou encore l'un décalé par rapport à l'autre indique le stade ou la phase d'un processus de croissance de l'entreprise tout en satisfaisant aux deux conditions retenues préalablement. On remarque aisément que la case de la matrice obtenue par la colonne «Nouveaux produits — nouvelles technologies» et la ligne «Nouveaux marchés internationaux» indiquent le véritable début de la multinationalisation de l'entreprise. La firme ayant opté soit pour une stratégie de croissance des marchés, soit pour une stratégie d'innovation technologique, devra maintenir dans sa stratégie globale les facteurs suivants:

- rentabilité totale dans des marges acceptables;
- rythme de croissance globale, ce qui signifie le remplacement progressif de marchés déclinants par d'autres dans divers pays;
- une structure des marchés telle que le niveau de risque et/ou diffusion géographique des actifs soit inférieur à un niveau donné acceptable pour la firme;
- Minimisation des coûts de production et de transferts de biens et services entre filiales.

Ainsi ce type de critères (rentabilité, indépendance, croissance et minimisation du risque) a une incidence sur la concurrence internationale et le fait de déplacer ses actions sur un espace économique international accentue davantage les tensions de caractère politique.

Dès lors, le maintien, pour son propre développement, de telles contraintes amène tout naturellement l'entreprise dans une situation réellement politique.

Le contenu, même sous sa forme très rudimentaire du tableau ci-dessus, fait ressortir que, selon l'accent mis sur tel ou tel critère dans la pondération finale de

MM. Maxime A. Crener et Georges M. Hénault sont professeurs à la Faculté des sciences de la gestion de l'Université d'Ottawa et respectivement directeur du Département d'administration des affaires et directeur du Programme M.B.A. Ils sont aussi auteurs de cinq livres dans le domaine de la gestion et sont consultants auprès d'organismes privés, publics et internationaux. Ils poursuivent à l'heure actuelle, pour le compte des Nations Unies, des recherches sur l'Entreprise transnationale en Amérique latine. L'article ci-contre s'engage que leurs auteurs.

la stratégie globale de l'entreprise, la prise en considération ou non de l'élément politique est de nature à peser sur la perception qu'ont les acteurs de la scène internationale. Ainsi en simplifiant à l'extrême, on peut noter que, pour certains, la raison essentielle de la multinationalisation tient dans la plupart des cas aux caractères oligopolistiques de nombreuses branches industrielles. Pour d'autres, la firme transnationale n'est, dans l'optique d'une théorie économique marxiste, que l'aboutissement d'un processus où le capital est avant tout un rapport social et les liens entre «centre» et «périphérie» véhiculent le transfert de plus-value selon la conception de «l'échange inégal». Comment dès lors concilier la croissance de l'ET dans l'espace économique mondial et son impact politique au sein du système international?

Pour cela, nous nous proposons d'explicitier tout d'abord le fait multinational dans le système international et plus particulièrement dans le sous-système PVD (pays en voie de développement) et ensuite, notre suggestion d'intégration socio-économique.

ET et relations internationales

Les ET prennent conscience de leur impact socio-économique et admettent, pas toujours explicitement, leur abus de pouvoir en maintenant par exemple les activités de recherche et développement au siège social, en centralisant leurs décisions financières, etc. . . . En accord avec, entre autres, G. Adam, S. Amin, C. Furtado, C. Michalet, C. Palloix, Brooke et Zimmers, M. Callon affirme que l'ET reproduit le développement inégal. Ainsi, Sir E. Woodroffe, président d'Unilever, résume le point de vue d'un gestionnaire en affirmant: «La plus grande menace de l'ET est d'être perçue comme étrangère et d'apparaître donc suspecte aux yeux du pays d'accueil». Il poursuit, afin d'atténuer quelque peu ce point de vue, en disant: «Mais l'ET à l'étranger se trouve souvent accusée de viol par ces mêmes gens qui ont cherché à la séduire».

Ceci dit, faisons ressortir maintenant quelques points plus névralgiques dans le débat «passionnel» ET-Développement, tout en étant conscients que les caractéristiques propres des ET et leurs tailles rendent inextricable la liaison entre économie et politique.

Ainsi l'imperfection des marchés — due au monopole de compétence administrative et technologique des grandes entreprises — rend l'égalisation des revenus à travers les frontières impossible. Ce monopole, cependant, selon la théorie Hymer-

Kindleberger, implique un développement international des entreprises pour améliorer les rendements économiques.

Mais également, la recherche des profits monopolistiques ou oligopolistiques, complétée par l'absence fréquente de véritable redistribution par la fiscalité au niveau des pays, peut restreindre l'utilisation optimale des ressources, notamment comme le note Kindleberger, par le bouleversement des marchés locaux.

Dès lors, comme l'écrit Penrose, le pouvoir pour les ET d'imposer un prix de monopole a les mêmes caractéristiques de distribution que celui de percevoir un impôt. Le cas du pétrole pousse certains à souligner les possibilités de concurrence (Kindleberger, Johnson), d'autres à souligner les dangers des monopoles internationaux (économistes marxistes).

L'investissement direct international apporte au pays hôte du capital, de la technologie et la compétence administrative. Cependant, il faut se demander dans quelle mesure le capital international représente véritablement une addition nette au capital local. D'une part, comme le souligne Penrose — et Magdoff qui parle, lui, de tribut financier — le capital est rapidement payé par les bénéficiaires. D'autre part, Kindleberger note que l'investissement international peut simplement pallier le manque d'habileté nationale à investir (par exemple: par préférence pour la liquidité).

L'investissement international peut, d'autre part, s'opposer au plan national du pays hôte, ou à ses désirs.

Se pose également le problème de la recherche et du progrès technologique. Johnson souligne qu'il est meilleur marché de l'importer et de l'adapter que de le faire sur place. A nouveau surgit le conflit entre intérêts nationaux et cosmopolites.

De tous les non-marxistes, Behrman est celui qui insiste le plus sur les différences entre les objectifs des entreprises et ceux du pays d'accueil (l'efficacité économique mondiale peut aller à l'encontre de celle des pays d'accueil). Il propose trois styles d'action:

- restrictions sur investissements ou activités industrielles;
- renforcement de l'industrie nationale;
- accords intergouvernementaux.

Les libéraux, tels Kindleberger ou Johnson, préfèrent des mesures d'incitation (lois fiscales, antitrusts...). Ils assument également que les États hôtes ont le pouvoir de négocier des ententes avec les groupes multinationaux et réciproquement.

Ou alors, comme le souligne dans un article récent Erich H. Jacoby, le fondement réel de la suprématie des ET tient

d'une part à leur appropriation du processus technologique et des compétences administratives, ce qui leur a permis, d'autre part, à travers les manipulations commerciales de maintenir une emprise sur les PVD qu'il est impossible de rompre par les voies politiques classiques existantes (ex.: expropriation, nationalisation...). Dès lors, si la relation intrinsèque entre économie et politique ne peut plus être brisée dans son processus analytique, pourquoi ne pas concevoir des actions ponctuelles qui puissent déterminer des degrés variables d'indépendance et en particulier d'indépendance relative dans le cas des relations ET et PVD. L'intégration socio-économique nous semble être un moyen privilégié d'interaction permanente.

De l'adaptation à l'intégration socio-économique managériale

Rappelons que les ET peuvent se caractériser, entre autres, par leur grande flexibilité et leur capacité à s'adapter à un environnement économique. Par exemple, Nestlé fabrique cinquante sortes de café pour répondre aux goûts culturels de ses marchés; la majorité des cadres étrangers parlent la langue du pays hôte. C'est là, en effet, une des raisons de leurs succès.

Les pays d'accueil, et plus particulièrement, les pays en voie de développement exigent plus et demandent aux ET de s'intégrer au milieu. Le problème d'intégration a cependant été abordé sous son aspect purement économique. Par exemple, Robinson la définit ainsi: «Niveau d'activités sous-contractées par l'entreprise étrangère aux entreprises indigènes dans les domaines d'achat de services, de produits et de compétences techniques».

Lorsqu'on déborde le cadre économique des négociations entre ET et PVD pour essayer d'inclure des aspects socio-culturels des conflits entre les deux parties, on se bute à la fluidité conceptuelle de la notion d'intégration socio-économique et aux difficultés de l'opérationnaliser. Ce concept nous semble cependant jouer un rôle de désamorçage dans le conflit proprement politique même si les idéologies des deux parties diffèrent.

Intégration socio-économique

L'intégration des ET aux PVD est l'aboutissement d'un processus dynamique qui commence dès la période de négociation et se poursuit pendant l'étape d'implantation puis celle de l'adaptation.

L'intégration socio-économique peut se concevoir comme une philosophie d'action du comportement administratif par

laquelle l'ET accepte les objectifs nationaux de développement et contribue à leur réalisation.

Elle peut se caractériser, entre autres, par:

- l'émergence d'une sous-culture organisationnelle qui respecte les systèmes de valeurs du pays d'accueil. Elle se traduit par un comportement administratif adapté au milieu.

- un système de production micro-économique qui fournit des biens qui satisfont les besoins locaux ou les objectifs macro-économiques du pays d'accueil. Par exemple, pour illustrer ce deuxième aspect, le Mexique a récemment accepté un investissement direct d'une compagnie automobile japonaise à la condition qu'une partie des voitures montées au Mexique soit réexportée vers les marchés sud-Américains, et ce afin de satisfaire le besoin de devises étrangères.

- une commercialisation non-monopolisante afin de permettre la concurrence avec les produits nationaux.

- une politique financière en vertu de laquelle les bénéfices sont réinvestis sur place.

Une des premières étapes de l'intégration socio-économique des ET passe donc par l'acceptation de systèmes de valeurs différents.

N'est-ce-pas, d'ailleurs, ce que suggère le ministère des Affaires extérieures de notre pays en incitant et invitant les investisseurs canadiens à «respecter les politiques et les intérêts des pays d'accueil».

Mesure sommaire de l'intégration

Évaluer l'adéquation entre stratégies des ET et politiques de développement des PVD est une tâche très complexe si on a l'intention d'en saisir toutes les dimensions dynamiques. Cependant, il est possible de trouver des critères qui traduisent, de façon relative, ces interactions, ce qui permet une mesure grossière mais cependant opérationnelle de l'intégration socio-économique.

Par convention, on peut, tout d'abord, attribuer un signe positif ou négatif à la mesure lorsqu'il y a accord ou désaccord entre les directions convergentes ou divergentes des stratégies micro-économiques et des politiques macro-économiques. Ce signe pourrait donc se traduire par les effets des nombreuses variables qui s'incorporent dans un des critères du calcul. Par exemple, pour l'acquisition d'une technologie à meilleur prix, un pays peut décider d'insister sur les clauses d'achat ou de location de brevets plutôt que d'imposer la création d'un centre de Recher-

che et Développement (R et D) sur place. Dans ce cas, les activités de R et D d'une ET situées à l'extérieur du pays d'accueil peuvent concorder avec la politique du pays-hôte et être mesurées de façon positive alors que, pour d'autres gouvernements insistant sur la présence de centres de R et D, la même activité serait considérée de façon négative.

Les clauses contractuelles doivent être bien définies au niveau des attentes des PVD à l'égard des ET et peuvent s'exprimer en objectifs opérationnels à atteindre à court, moyen ou long terme. La comparaison entre ces contraintes gouvernementales pour les ET et leurs activités détermine ainsi le degré d'intégration socio-économique évaluée en pourcentage.

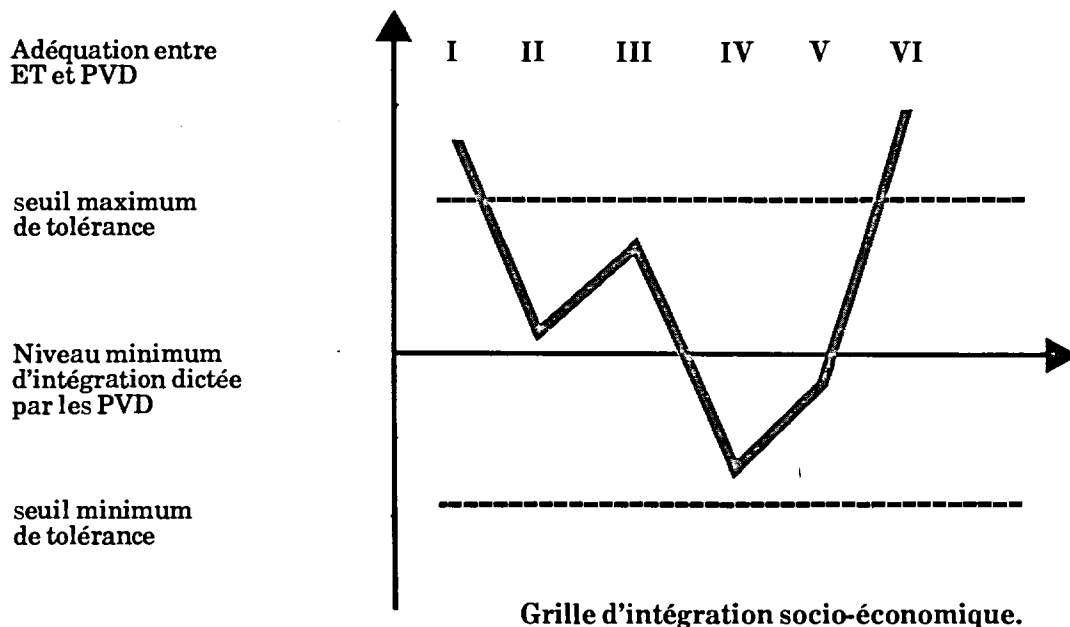
En guise d'illustration, nous pourrions prendre en considération les critères suivants, dont la liste ne prétend pas être exhaustive:

- I Le comportement managérial et relations siège social — filiale
- II Centralisation ou décentralisation de la R et D
- III Centralisation ou décentralisation de la production
- IV Centralisation ou décentralisation des activités de Marketing
- V Centralisation ou décentralisation des activités financières
- VI Adaptation aux relations de travail locales

Ce qui se traduit sous la forme graphique suivante: (voir p. 29).

On peut, dès lors, établir un profil par entreprise qui permet tout d'abord de visualiser l'intégration socio-économique et ensuite de contrôler le degré d'adéquation entre stratégies des ET et politique des PVD.

C'est alors qu'il est nécessaire de déterminer des seuils maximum et minimum de tolérance d'interaction. Le seuil maximum représente le niveau le plus élevé qu'une ET peut privilégier en ne détruisant pas ces objectifs managériaux traduits par sa philosophie d'actions de type capitaliste ou en ne dépassant pas la tolérance de certains administrateurs vis-à-vis leurs systèmes de valeurs. Au-delà de certains compromis, le conseil d'administration de l'ET pourrait remettre en question sa participation même au sein du PVD en la jugeant extrémiste et non rentable. Quant au seuil minimum, il détermine le non-respect des politiques de développement du PVD par l'ET. Cet abus peut entraîner des mesures de corrections et



rétorsion de la part du PVD qui s'expriment, entre autre, par l'expropriation ou la nationalisation pure et simple.

Conclusion

L'intégration socio-économique, ainsi évaluée, pourra se traduire en objectifs concrets et servir d'outil à la mesure de l'efficience aussi bien que de l'efficacité des ET dans les PVD.

De plus elle impose à certains gou-

vernements de PVD d'élaborer clairement des plans d'action en ce qui concerne leurs attentes vis-à-vis des ET. Les règles du jeu sont ainsi plus clairement et mieux définies pour le bénéfice des deux parties en cause.

Ce n'est qu'à cette condition que le comportement managérial stratégique d'intégration socio-économique pourra devenir un stabilisateur du développement des PVD tout en atténuant leur dépendance.



Les consuls à la rescousse des Canadiens à l'étranger

par Glen Buick

L'angoisse que nous connaissions depuis le soir du 27 juin a fait place à un immense soulagement et à un sentiment de reconnaissance envers le ministère des Affaires extérieures soucieux du bien-être des ressortissants canadiens.

(Lettre au directeur des Opérations consulaires, le 16 août 1976).

Il est très rassurant de savoir que le ministère des Affaires extérieures ne s'occupe pas seulement de grandes questions, mais aussi des problèmes particuliers des citoyens canadiens à l'étranger.

(Lettre — texte original anglais — au directeur des Opérations consulaires, le 27 septembre 1976).

Ces extraits de lettres n'ont rien d'unique ou d'inhabituel. Ils ne sont qu'un échantillon de l'importante correspondance que le ministère des Affaires extérieures reçoit chaque année en reconnaissance des services rendus par le personnel consulaire canadien dans les missions à l'étranger ou à l'Administration centrale à Ottawa. Naturellement, nous recevons aussi des plaintes, mais en proportion suffisamment moindre pour que nous ayons la certitude d'être au moins en voie de répondre à l'objectif premier des opérations consulaires: accorder protection et assistance aux ressortissants canadiens qui voyagent ou résident à l'étranger. L'«assistance» dont il s'agit peut d'ailleurs être très différente de celle qu'on attend généralement de personnages aussi haut placés que les diplomates et les consuls. A preuve ce compte rendu d'une affaire consulaire que notre ambassade en Espagne nous a fait parvenir récemment:

Le sujet est un citoyen canadien à la retraite qui, après avoir pris une chambre d'hôtel à Madrid et y avoir laissé ses bagages, ses pièces d'identité et ses

chèques de voyage, est sorti pour dîner mais n'a pu retrouver son chemin au retour ni se rappeler le nom de son hôtel. Les deux jours suivants, nous avons eu beau dépouiller soigneusement les répertoires d'hôtels, et les agents de la police et du tourisme espagnols ont eu beau se livrer à de nombreuses recherches, le nom et l'adresse de l'hôtel demeuraient introuvables. Finalement, l'une de nos employées engagées sur place et son ami se sont portés volontaires pour guider le sujet en voiture dans les rues de Madrid. Il leur a fallu quatre heures pour localiser enfin le fameux hôtel. Les effets personnels et les pièces d'identité du sujet étaient restés tels quels dans sa chambre. A Noël, l'ambassade a reçu une lettre de remerciement du sujet rentré au Canada. Nombre total d'heures-personnes consacrées à l'affaire: vingt.

Croissance de la demande

La demande de services consulaires de toutes sortes s'accroît à un rythme constant du fait que de plus en plus de Canadiens voyagent, travaillent et vivent à l'étranger. En 1976, les missions canadiennes ont enregistré près d'un demi-million de demandes d'aide consulaire. Grâce à elles, 3 145 Canadiens à bout de ressources ont pu obtenir de l'aide financière, le plus souvent de parents ou d'amis au Canada, et 627 autres tombés malades ou victimes d'accidents ont pu recevoir les soins médicaux et l'assistance dont ils avaient besoin. Nos missions ont aussi été

M. Buick est le directeur de la Direction de la politique consulaire au ministère des Affaires extérieures. Il a notamment été affecté à Rio de Janeiro, Dublin et Georgetown. A l'instar de la plupart des agents des Affaires extérieures, M. Buick a été chargé de responsabilités consulaires au cours de sa carrière. Auparavant, il a été responsable du Service de presse. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

avisées de 456 décès de Canadiens à l'étranger; elles ont veillé à ce que les proches parents soient informés et, au besoin, à ce que des dispositions soient prises pour les funérailles. Elles ont par ailleurs délivré au delà de 38 000 passeports et répondu à environ 460 000 demandes de visas, de conseils, de renseignements ou de services de notariat. Elles ont enfin été informées que 1 018 citoyens canadiens avaient été emprisonnés au cours de l'année, les ont aidés à se trouver un avocat et ont veillé à ce qu'ils soient traités avec humanité. Au début de 1977, le nombre officiel des Canadiens dans les prisons étrangères était de 236, soit 90 aux États-Unis, 18 en France, 17 en Inde, 13 en Allemagne, 12 au Mexique, 10 en Espagne et le reste dans 27 autres pays. Sur les 146 personnes détenues ailleurs qu'aux États-Unis, 120 ont été arrêtées pour des affaires de stupéfiants, soit plus de 80 p. cent.

Si l'on considère que plus de 2 800 000 passeports valides sont actuellement entre les mains de citoyens canadiens au pays et à l'étranger, et que les résidents du Canada ont effectué plus de 36 millions de visites aux États-Unis l'an dernier, il ressort clairement que la demande de services consulaires n'est pas appelée à diminuer de façon appréciable. Dans ces conditions, quelle sorte de politique préside et doit présider à la prestation des services consulaires au public canadien?

Les secrétaires et les sous-secrétaires d'État qui se sont succédé au ministère des Affaires extérieures ont souligné l'importance du rôle consulaire de ce dernier. Le besoin d'un passeport ou d'un autre service consulaire constitue en effet pour la plupart des Canadiens leur seul contact direct avec le Ministère, d'où la nécessité d'assurer les services en question avec le maximum d'efficacité (c'est d'ailleurs pour cette raison que l'ancien Bureau des affaires consulaires s'appelle aujourd'hui Bureau des services consulaires). Ces dernières années, le Ministère s'est efforcé de bien exécuter ces tâches, mais mieux encore, il a cherché des moyens de s'en acquitter avec encore plus de succès. Entre autres choses, il a mis sur pied un programme de formation poussée à l'intention de son personnel consulaire affecté au pays et à l'étranger. En 1976, plus de 150 fonctionnaires et employés de soutien des ministères des Affaires extérieures, de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration et de l'Industrie et du Commerce ont bénéficié de ce programme de formation avant d'être envoyés à l'étranger.

Cent neuf missions canadiennes s'acquittent régulièrement de fonctions consulaires à l'étranger. De plus, on a entrepris récemment de nommer des consuls honoraires dans les régions où le besoin s'est fait sentir, c'est-à-dire là où la concentration de résidents et de voyageurs canadiens est tellement élevée que la mission canadienne responsable ne parvient plus à répondre à la demande et qu'il est impossible d'y remédier par un arrangement avec un autre service consulaire du Commonwealth. Ce programme de complément de services est encore très restreint mais déjà, au cours des 18 derniers mois, des consuls honoraires ont été nommés à Malaga, en Espagne, ainsi qu'à Guadalajara et Acapulco, au Mexique. L'expérience permet déjà de conclure que nous avons vraiment accru ainsi notre capacité de répondre avec diligence aux besoins urgents des Canadiens en difficulté dans ces régions particulièrement fréquentées.

Le Ministère a en outre mis au point et amélioré les plans et les mesures d'urgence nécessaires pour faire face aux situations critiques susceptibles de se présenter dans toutes les régions du globe; il est aussi intervenu en faveur d'une plus grande liberté de mouvement des personnes, au sens où l'entend l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, en insistant plus particulièrement sur la réunion, au Canada, des familles divisées; il a enfin élaboré et mis en œuvre un programme d'information consulaire destiné à sensibiliser davantage les Canadiens aux problèmes auxquels ils sont susceptibles de faire face à l'étranger.

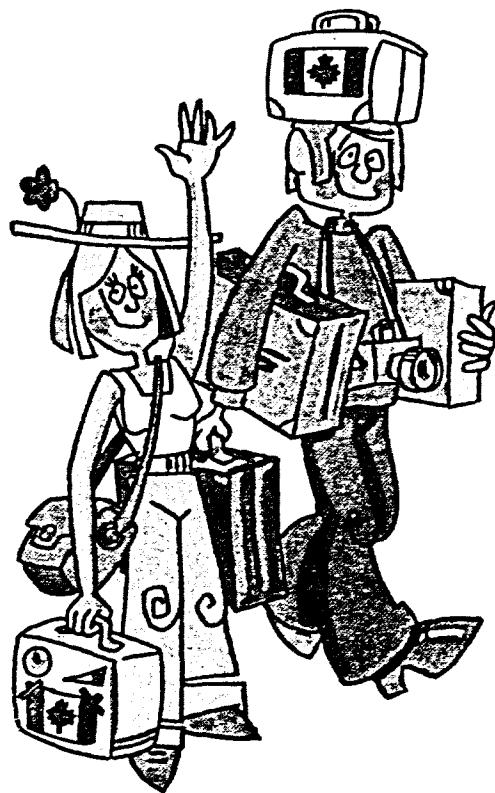
Formation

Le programme de formation, bien que bref, vise à familiariser les employés consulaires avec les divers besoins administratifs des Canadiens à l'étranger, comme la délivrance des passeports et l'observance des prescriptions de la Loi sur la citoyenneté, avec les conditions d'admissibilité des étrangers au Canada en vertu de la Loi sur l'immigration, avec les fonctions notariales qu'ils peuvent être appelés à remplir et, enfin, avec les divers problèmes auxquels les Canadiens se heurtent à l'étranger. Il cherche aussi à développer chez le personnel consulaire un culte de l'humanité et du bon sens au moins aussi fort que celui du devoir. On comprend mieux l'utilité d'une telle introduction quand on lit l'extrait suivant d'un compte rendu d'une de nos ambassades en Afrique septentrionale, décrivant les difficultés auxquelles s'exposent les Canadiens qui contreviennent à la loi: . . . les cas de brutalité proprement dite

se produisent généralement pendant l'interrogatoire préliminaire au commissariat de police; ils sont extrêmement rares une fois que les inculpés ont été transférés en prison. En dépit de ses ressources financières et humaines extrêmement limitées, l'administration des prisons fait en réalité de son mieux pour traiter ses pensionnaires le plus humainement possible, en particulier les étrangers. Il faut avouer, cependant, que les conditions de détention sont extrêmement difficiles, comparées à celles des prisons canadiennes. Il n'est pas rare, par exemple, de compter jusqu'à douze prisonniers dans une cellule conçue pour deux. Un Canadien nous a rapporté que . . . ils étaient une quarantaine dans sa cellule et qu'ils dormaient la nuit serrés les uns contre les autres comme des sardines en boîte. Les rations alimentaires sont plutôt maigres: du pain et de l'eau chaude pour le petit déjeuner et le déjeuner, plus un bol de soupe pour le dîner. Dans certains établissements, les prisonniers étrangers sont tenus d'observer le Ramadan (le mois de jeûne islamique) au même titre que leurs codétenus. Les systèmes de chauffage sont inexistant, et comme les températures hivernales peuvent parfois descendre assez bas, il est bien chanceux celui qui a droit à une couverture supplémentaire et qui a pour «matelas» une simple couche de paille sur le sol. Les visites médicales sont très irrégulières . . . et l'ambassade doit rester vigilante pour détecter les cas de maladie et suivre de près les prisonniers qui souffrent de problèmes médicaux chroniques. Bien que la plupart des étrangers soient laissés en paix, la mauvaise conduite (insultes à l'endroit du gardien, etc.) entraîne normalement une violente correction suivie d'un rasage de tête et d'une semaine de réclusion. En passant, tout gardien a le droit, s'il le désire, d'amener un prisonnier devant la cour sous un nouveau chef d'accusation, de lui faire subir un autre procès et d'obtenir une nouvelle condamnation. C'est ainsi que pour avoir simplement, dans un accès d'énerverment, poussé un agent de police au moment où on l'arrêtait avec une ou deux autres personnes (il conduisait un autocar d'excursion), un citoyen canadien a été battu au point qu'il en a perdu temporairement l'usage d'un œil, à cause de l'infection, et s'est retrouvé sous le coup d'une accusation d'«outrage» et de possession de drogue.

Que doit faire le consul canadien lorsqu'un de ses compatriotes se retrouve

sous les verrous? Les Canadiens détenus à l'étranger peuvent, de plein droit, demander la protection des missions diplomatiques et consulaires canadiennes s'ils considèrent avoir été l'objet d'une discrimination, d'un traitement préjudiciable ou d'un déni de justice. En pareils cas, les représentants consulaires sont là pour fournir des renseignements et prêter conseil et assistance dans les limites de leur compétence et de leur autorité. Plus particulièrement, ils veilleront à ce que l'inculpé ait droit aux services d'un avocat, en lui fournissant plusieurs noms sur demande ou en le renvoyant aux services d'assistance judiciaire s'il est sans ressources. Il est possible à l'occasion d'avancer des



fonds pour couvrir les frais de justice lorsque l'assistance judiciaire gratuite n'est pas disponible. Les représentants consulaires peuvent aussi aider le détenu à entrer en contact avec des parents et des amis, informer ces derniers du déroulement de l'affaire, faire suivre le courrier et faciliter les transferts de fonds destinés à l'inculpé. Lorsque c'est possible et souhaitable, ils rendent visite aux prisonniers canadiens pour s'enquérir de leur état et veiller au respect de leurs droits et de leur dignité. Ils peuvent au besoin faire des démarches auprès des autorités locales, régionales et nationales pour obtenir des renseignements, pour accélérer le cours de la justice ou pour améliorer les conditions de détention. Ils peuvent encore obtenir les services de médecins qualifiés et acheter, contre remboursement ultérieur, les archives judiciaires ou autres actes au-

thentiques dont l'inculpé privé de moyens peut avoir besoin pour assurer sa défense. Enfin, ils peuvent organiser, toujours contre remboursement, le rapatriement du détenu, lorsque celui-ci est sans le sou et que l'État qui le détient exige son départ immédiat. Les fonctionnaires consulaires rendent tous ces services aux Canadiens emprisonnés, dans les limites du possible et des besoins, sans porter de jugement sur leur culpabilité ou leur innocence. Faire tout en son pouvoir pour un inculpé représente souvent de nombreuses heures de travail pour plus d'un membre du personnel de l'ambassade et exige parfois d'importants déplacements. Il faut, par exemple, parcourir une fastidieuse distance de 200 milles pour se rendre de Rabat, où travaille le vice-consul canadien au Maroc, à Marrakech, où un jeune fumeur de marijuana croupit dans sa cellule; de même, le consul du Canada à Lima, au Pérou, a dû parcourir 600 milles en avion lorsqu'il a appris l'arrestation (démentie par la suite) d'un dirigeant syndical canadien en Bolivie.

Heureusement, les choses vont parfois beaucoup mieux, comme en témoigne l'anecdote suivante survenue en janvier dernier: ayant perdu tout son argent et son billet d'autobus pour Managua, au Nicaragua, un jeune homme se présenta à l'ambassade de San José, au Costa Rica, en disant qu'il n'avait eu de contact avec aucun membre de sa famille depuis 1962 et qu'il ne connaissait personne qui pût l'aider à Vancouver, sa destination finale. Le gouvernement aurait-il l'obligeance de le rapatrier? Il suffit d'un télégramme à Ottawa et d'un coup de téléphone (chanceux, il faut l'avouer) de la Direction des opérations consulaires à New Westminster pour joindre son frère, lequel accepta de lui avancer \$400. Deux jours plus tard, il était rentré au pays.

Double citoyenneté

Les fonctionnaires consulaires doivent résoudre des problèmes bien particuliers lorsqu'ils ont affaire à des gens qui ont à la fois la citoyenneté canadienne et celle d'un autre pays. Le Ministère remet l'avertissement suivant chaque fois qu'il délivre un passeport canadien:

Il arrive que par naissance, ascendance, mariage ou naturalisation vous êtes considéré par les autorités d'un autre pays comme ressortissant de ce pays même si selon la loi canadienne vous êtes citoyen canadien. Aussi se peut-il que lors d'une visite vous soyez accusé de violation des lois concernant le service militaire obligatoire, la taxa-

tion ou l'émigration illégale. Dans les cas de double nationalité, les autorités canadiennes ne peuvent vous offrir qu'une aide minime étant donné que l'État a, à l'intérieur de ses frontières, pleine juridiction sur les personnes qu'il considère comme étant ses ressortissants.

Avant de vous rendre dans un pays dont vous êtes peut-être ressortissant, nous vous conseillons de vérifier votre statut personnel auprès de son ambassade ou ses consulats au Canada et de vous assurer que vous êtes entièrement délié de tous devoirs ou obligations envers le pays en question.

Cet avertissement n'a rien de futile, à preuve le compte rendu suivant que nous avons reçu de notre ambassade à Belgrade:

Le sujet, de sexe masculin et âgé de 26 ans, est revenu en Yougoslavie, son pays d'origine, pour y effectuer un séjour de trois mois. Il avait légalement quitté le pays avec ses parents à l'âge de cinq ans et venait rendre visite à ses grands-parents, qui habitent un petit village macédonien. Il a appelé l'ambassade pour nous signaler que son passeport avait été saisi quand il avait demandé un nouveau visa de séjour et pour nous informer qu'il était astreint au service militaire.

Au cours d'une visite qu'il nous a rendue par la suite, nous l'avons mis au courant des dispositions de la loi yougoslave régissant le service militaire. Nous l'avons aussi averti que s'il essayait de quitter le pays illégalement, il serait passible de poursuites en vertu du Code pénal pour avoir tenté d'éviter le service militaire, et que si jamais il réussissait dans pareille entreprise, le pays lui serait alors fermé. Nous pouvions toujours lui délivrer un nouveau passeport, mais c'était peine perdue puisqu'il n'obtiendrait pas le visa de sortie nécessaire.

Le sujet est donc retourné dans son village et a par la suite entrepris son service militaire. Son passeport nous est parvenu par l'entremise du ministère des Affaires étrangères, accompagné d'une note soulignant la «citoyenneté yougoslave» du sujet.

Quatorze mois plus tard, il réapparaissait, recouvrant son passeport et partait pour le Canada.

Il ne s'agit pas toujours d'un voyage aller-retour, mais parfois d'une décision de quitter le Canada et de rentrer «au pays», souvent prise dans un état quelconque de stress émotif. Les personnes

de citoyenneté canadienne qui envisagent de retourner dans le pays dont elles ont également la citoyenneté pour y vivre en permanence devraient savoir que beaucoup d'autres qui l'ont fait avant elles se sont ravisées par la suite et ont alors eu beaucoup de peine à obtenir la permission d'émigrer de nouveau. C'est du moins ce qu'en disent par expérience les fonctionnaires consulaires canadiens, en particulier ceux affectés dans les pays d'Europe de l'Est. En effet, en pareils cas, rien ne garantit aux «enfants prodiges» qu'ils obtiendront des autorités locales la permission de quitter le pays dont ils ont également la citoyenneté quand ils en feront la demande. Et en cas de refus, le gouvernement canadien sera souvent impuissant à leur venir en aide.

Services essentiels

Mais le travail consulaire n'intéresse pas que les Canadiens en difficulté à l'étranger. Une partie importante du temps total consacré aux «tâches consulaires» par les ambassades, les hauts-commissariats et les consulats canadiens est employée à la prestation de services essentiels aux étrangers — il s'agit principalement de délivrer des visas de toutes sortes, d'intervenir pour le compte de particuliers établis au Canada et d'effectuer des démarches relatives à la réunion des familles. Se classent en fait sous cette dernière rubrique la majorité des activités consulaires des missions diplomatiques du Canada en Europe de l'Est et en Chine, ainsi qu'une bonne part des activités consulaires canadiennes à Cuba. Pour des raisons humanitaires, le gouvernement canadien cherche en effet depuis longtemps à persuader les gouvernements de ces pays de faire preuve de compréhension pour leurs ressortissants qui demandent la permission d'émigrer afin de rejoindre des membres de leur famille établis au Canada. L'une des principales préoccupations du Canada tout au long des négociations à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe a été de faire adopter des dispositions significatives en matière de contacts humains et, surtout, de réunion des familles. Amener ces gouvernements à laisser partir leurs citoyens est un processus qui demande beaucoup de temps et de patience, et même lorsque cela réussit, il est rarement possible d'en attribuer tout le mérite à ceux qui se sont chargés des démarches nécessaires.

L'un des événements majeurs survenus ces dernières années dans la politique consulaire canadienne a été la mise sur pied d'un «programme d'information»

visant à mettre les Canadiens en garde contre les problèmes auxquels ils s'exposent en voyageant à l'étranger. En plus de signaler aux agents de voyages et aux sociétés de transport les cas particuliers où il semble que leur négligence a causé des difficultés pour les voyageurs, nous publions chaque année une brochure distribuée à grande échelle dans le public voyageur canadien (un exemplaire accompagne chaque passeport délivré). Elle renferme des conseils à l'intention des voyageurs, ainsi que les adresses et les numéros de téléphone de tous les consulats et ambassades du Canada dans le monde entier. Entièrement revue et corrigée, elle paraît cette année sous le titre de *Bon voyage, mais . . .* Par ailleurs, le Ministère a mené une campagne spéciale de publicité et d'information dans la presse étudiante d'une part, pour avertir les jeunes voyageurs des pièges qui les guettent à l'étranger — notamment les problèmes liés aux affaires de drogue — et dans la «presse allophone», d'autre part, pour mettre en garde les Canadiens d'origine étrangère contre les problèmes qu'ils peuvent rencontrer s'ils voyagent dans les pays de leur ancienne ou de leur autre nationalité. Nous avons en outre réalisé et distribué dans le public un documentaire de 28 minutes intitulé *En détresse* (court métrage mettant en lumière certains problèmes consulaires qui peuvent survenir au Mexique) et participé à des entrevues avec la presse et à des émissions de radio et de télévision pour sensibiliser davantage le public à la réalité consulaire. Nous avons aussi publié et distribué une affiche rappelant au public voyageur la nécessité d'être muni de tous les documents utiles (passeports, visas, certificats de vaccination, etc.). Dans tous les médias, le message est essentiellement le même: «Bon voyage, mais rappelez-vous, les autres pays ne sont pas comme le Canada. Leurs lois et leurs coutumes sont différentes — souvent beaucoup plus strictes — et leurs procédures judiciaires souvent complexes s'appliquent entièrement aux Canadiens en difficulté à l'étranger. La règle à ne pas oublier est que les lois canadiennes ne s'appliquent pas à l'étranger, tout comme les lois étrangères ne s'appliquent pas au Canada.»

Dans un ouvrage sur le droit international, *The Institutes of the Law of Nations*, paru en 1883, James Lorimer disait de la fonction de consul qu'elle s'entourait de «moins de dignité et de privilèges que celle d'ambassadeur», mais qu'elle était «à peine moins importante». Lorimer ne pensait certainement pas à la

situation canadienne, car ce n'est qu'à partir de la Seconde Guerre mondiale que le titre de consul a été porté par un diplomate canadien à l'étranger, mais l'importance qu'il attachait à la fonction de consul s'applique aussi bien au service consulaire canadien d'aujourd'hui. Pour le Canada, le service consulaire ne peut être dissocié du service extérieur, et la plupart des ambassadeurs canadiens ont d'abord exercé des fonctions consulaires à diverses époques de leur carrière. Ils étaient guidés dans cette tâche par le paragraphe suivant, tiré du premier manuel consulaire officiel du Ministère, *Instructions for the Guidance of Officers Performing Consular Duties* (sic!), paru en 1956:

Les instructions qui suivent . . . visent principalement à orienter les fonctionnaires consulaires dans leur tra-

vail et ne veulent nullement imposer une ligne de conduite uniforme et inflexible dans les situations peu communes où il faut déroger aux procédures normales pour des besoins d'ordre pratique et humanitaire. On s'attend donc que les fonctionnaires consulaires les interprètent avec intelligence, jugement et souci de l'intérêt public, en se rappelant qu'aucune tentative n'a été faite pour prévoir les exceptions qui s'imposent d'elles-mêmes à l'évidence.

Quand le ministre reçoit sur nos services consulaires des lettres comme celle du 3 août 1976, qui concluait: «en tant que contribuable, je suis heureux de constater que, pour une une fois, mon argent a été dépensé à bon escient, il nous est permis de penser que nos représentants consulaires ont eu à cœur de respecter ces recommandations fondamentales.

Échec des opérations de maintien de la paix

par F. S. Manor

«Le système international serait-il ce qu'il est si les Nations Unies n'existaient pas?» Le professeur Raymond Aron posait cette question dans son ouvrage magistral intitulé *«Paix et guerre entre les nations, une théorie des relations internationales»* (Calmann-Lévy, 1962) et sa réponse était la suivante: «Je l'ignore; je me suis borné à l'affirmation, à mes yeux évidente, que les Nations Unies n'avaient pas exercé d'influence majeure sur le cours des relations internationales.»

Depuis lors, le prestige et l'influence des Nations Unies ont diminué encore davantage. On peut donc se demander si le Canada devrait continuer à dispenser l'une de ses ressources les plus rares, c'est-à-dire le personnel militaire formé, dans une entreprise qui me semble aussi futile que dangereuse.

Je pense qu'il est temps que le Canada abandonne son rôle de gardien de la paix, qui s'est caractérisé par une longue série d'échecs. Il faudrait prendre cette décision maintenant, avant que nos forces armées, en particulier celles qui se trouvent au Moyen-Orient, en viennent à faire face à des dangers auxquels elles ne sont pas préparées militairement, et qui pourraient avoir de graves répercussions sur la politique intérieure et extérieure.

Globalement, la mission du maintien de la paix, fautive dans sa conception et futile dans son exécution, ne mérite sûrement pas les efforts déployés par le Canada pour recueillir l'honneur douteux d'être appelé «chevalier sans reproche». A vrai dire, dans le cadre actuel de ses fonctions de gardien de la paix, le Canada a été astreint à jouer de plus en plus le rôle d'un chevalier errant.

Le désir d'établir un organisme supranational qui constituerait une force destinée à assurer le respect de la loi et le maintien de l'ordre, comme le fait par sa simple présence un agent de police au cours de sa ronde, ne date pas d'aujourd'hui. Pourtant, il ne s'est jamais concrétisé parce qu'il existe une grande différence entre le

M. Manor est l'éditorialiste en chef du Winnipeg Free Press. Vieux routier du journalisme, il a travaillé pour l'Agence de presse Reuters au Proche-Orient avant la Seconde Guerre mondiale. Après avoir combattu dans les Forces britanniques, il est revenu au journalisme à titre de correspondant en Italie du Times, puis en Scandinavie pour la chaîne Kemsley. M. Manor fait partie de la rédaction du Winnipeg Free Press depuis 1954. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

droit municipal, incarné par l'agent de police, qui souvent ne porte pas d'armes comme en Grande-Bretagne, et le droit international.

Pour citer de nouveau le professeur Aron: «Le droit qui établirait la paix entre les nations ressemblerait au droit constitutionnel plus qu'à tout autre . . . et c'est le droit constitutionnel qui demeure toujours le plus proche de ses origines violentes.» Ainsi, un droit supranational ne pourrait probablement être imposé qu'au moyen de nouvelles violences, telles que celles qui accompagneraient la naissance d'un nouvel empire. Aucune tentative pacifique visant à instaurer un ordre supranational n'a jamais réussi. Je me souviens, grâce à mes cours d'histoire, de la vaine tentative du roi hussite Georges de Bohême, au XV^e siècle, en vue de faire participer le roi de France à une ligue européenne disposant de sa propre armée. Je me rappelle personnellement des efforts déployés par la Société des Nations afin d'organiser une armée de ce genre. La surveillance du plébiscite de la Sarre en 1935 constitue l'exemple le plus célèbre de ces tentatives. Je peux encore me souvenir très nettement de l'enthousiasme et du soulagement avec lesquels le monde avait alors accueilli cet effort visant à maintenir la paix entre les nations. La tension montait et la crise se préparait quand les forces armées de la Société des Nations sont intervenues, gage d'un avenir meilleur où la Société des Nations assurerait la paix et la tranquillité. L'euphorie devait toutefois être de courte durée.

«L'année au cours de laquelle la Sarre a été rendue à l'Allemagne, au lieu d'inaugurer une détente dans les relations internationales, a vu s'accumuler plus de nuages noirs sur l'Europe qu'aucune autre période depuis la Grande Guerre.» C'est ce qu'affirme le professeur H. A. L. Fisher dans son essai sur le maintien de la paix intitulé *A History of Europe* (Eyre & Spottiswoode, 1935.)

Persistance du rêve

Toutefois, le rêve persiste et les aspirations qu'il renferme font à présent partie du texte du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, dont l'article 43 déclare que «1. Tous les Membres des Nations Unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de Sécurité, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la

paix et de la sécurité internationales.» Et le paragraphe 3 de cet article stipule que «L'accord ou les accords seront négociés aussitôt que possible, sur l'invitation du Conseil de Sécurité.»

Trente-deux ans plus tard, on attend toujours ce ou ces accords. «L'objectif était trop ambitieux, l'idéal trop difficile à atteindre pour le monde . . .» Ou, comme le déclarait Lord Acton «il me semble que l'homme d'État se trouve toujours dans une position non morale, parce qu'il doit envisager les solutions possibles aussi bien que les meilleures . . .» Les fonctionnaires qui ont rédigé la Charte étaient soucieux de ne pas cacher les aspects réels de la situation internationale car ils savaient que le concept élaboré à Yalta des «quatre agents de police» chargés de maintenir la paix dans le monde avec l'aide d'une force internationale était dépassé dès 1945, les attaques idéologiques de l'Union soviétique ayant alors atteint leur point culminant.

Sir Charles Webster, un des délégués britanniques faisant partie du comité de rédaction a écrit que les projets prévoyant la création d'un comité d'état-major militaire des Nations Unies visait principalement à assurer un «contact direct et permanent entre les responsables des forces armées des grandes puissances, ce qui n'avait jamais pu être réalisé dans la Société des Nations». Même la réalisation de cet espoir «avait dû malheureusement être remise à plus tard.» (*The Art and Practice of Diplomacy* par Charles Webster, Chatto & Windus, 1961.)

Il est intéressant de noter que le Canada jouait alors un rôle de premier plan parmi les États qui envisageaient les dispositions de l'article 43 avec une certaine appréhension. C'est sur l'insistance du Canada, appuyé par la Grande-Bretagne, que l'article 44 a été inséré dans la Charte pour veiller à ce que ce soit le gouvernement national et non le Conseil de sécurité qui détermine la manière dont le contingent national devrait être déployé. Le Canada désirait bien faire, mais la leçon de Chanak (en 1922) ne devait pas être prise à la légère.

Idée irréalisable

L'idée de constituer une force internationale placée sous la direction d'un comité d'état-major militaire des Nations Unies s'est avérée irréalisable. Par contre, une idée plus modeste prévoyant la création d'une force de police internationale placée sous les auspices des Nations Unies a continué à retenir l'attention des hommes d'État. En 1955, alors que les frontières

d'Israël étaient violées par des terroristes pillards qui s'avançaient parfois jusqu'aux abords de Tel Aviv, M. Adlai Stevenson a proposé qu'une force de police internationale de ce genre établisse des patrouilles le long de la frontière israélienne. L'idée n'a pas été approuvée par le *Comité des relations étrangères du Sénat des États-Unis* et, un an après, la crise de Suez éclatait.

C'est au cours de ces semaines de crise, alors que les canons tonnaient dans le Sinaï, tandis qu'à Budapest les insurgés hongrois se battaient contre les tanks soviétiques, et que Nikita Khrouchtchev menaçait de lancer des bombes atomiques sur Londres et Paris, que le premier ministre du Canada, M. Lester B. Pearson, a saisi l'occasion de réaliser son rêve de mettre sur pied une force de police impartiale des Nations Unies. Son action rapide a permis de tirer la Grande-Bretagne et la France d'une position intenable sur le canal de Suez, et de placer une force symbolique entre les Égyptiens et les Israéliens. L'idée du maintien de la paix a alors atteint le sommet de sa popularité et M. Pearson a reçu le prix Nobel de la paix.

Malheureusement, cette opération rapide et spécifique a servi de fondement à l'idéal inaccessible du maintien permanent de la paix. On croyait vraiment que les relations internationales avaient atteint une nouvelle dimension, et un porte-parole d'Ottawa faisait fièrement remarquer que les nouvelles forces de police des Nations Unies devenaient plus importantes et que «c'est pour cette raison que le ministère des Affaires extérieures se passionne pour les forces des Nations Unies et que ces dernières ont une telle importance pour le grand public». Où sont les neiges d'antan!

Lorsqu'en octobre 1957 Nikita Khrouchtchev inventa un nouveau danger de guerre, cette fois entre la Syrie et la Turquie, M. Pearson a immédiatement proposé qu'on poste des forces de police des Nations Unies aux frontières des deux pays. Avant que quiconque se soit rendu compte de ce qui se passait, M. Khrouchtchev, lors d'un cocktail, cessant d'agiter le spectre de la guerre, mit fin à cet étrange épisode.

Toutefois, le Canada ne renonçait pas à son ambition de voir se créer une force permanente de police des Nations Unies «pour éteindre les flambées de rébellion sur la scène internationale avant qu'elles ne provoquent une catastrophe générale.» A l'instigation de certains pays, dont le Canada, on a convoqué en juin 1964 une conférence internationale chargée de discuter de la constitution de cette force.

En 1971, les membres de la conférence siégeaient encore.

Entre temps, les premiers doutes concernant la validité du concept d'une force de police des Nations Unies commençaient à apparaître. Au Congo, Zaïre (autrefois Congo) — où le problème a resurgi récemment — les Suédois, qui formaient une part importante des forces des Nations Unies postées dans ce pays, se sont fait échauder à cause de leur détermination à vouloir mettre fin à la sécession katangaise. Le contingent suédois a subi des pertes, ce qui a sensiblement refroidi l'ardeur de ses soldats.

Comme me le confiait alors un diplomate suédois: «Le problème est que les soldats suédois ont des mères, et que les mères ont le droit de vote.»

L'affaire embrouillée du Congo a ravivé le scepticisme du Canada à l'égard de la viabilité d'une force de police des Nations Unies. En 1963, M. John Diefenbaker faisait remarquer avec une clairvoyance remarquable, que, s'il survenait un désaccord, les contingents nationaux servant au sein d'une force des Nations Unies chargée d'assurer le maintien de la paix devraient suivre les ordres de leurs gouvernements plutôt que ceux des Nations Unies. De fait, en 1967, un certain nombre de contingents des Nations Unies ont quitté le Sinaï pour rentrer dans leurs pays respectifs sans attendre le résultat de la décision de l'ONU concernant l'ordre du président Nasser d'expulser les forces des Nations Unies de son territoire. Lorsque l'on a ouvert le feu, le contingent indien des Nations Unies, accidentellement ou intentionnellement, a traversé la ligne de front des Israéliens et a été sérieusement malmené.

La débâcle des forces des Nations Unies en 1967 a prouvé la futilité de l'idée du maintien de la paix et a incité M. Abba Eban, qui était alors ministre des Affaires étrangères d'Israël, à faire remarquer qu'un parapluie qui se ferme dès qu'il se met à pleuvoir n'est guère utile.

Pire échec

A Suez, on a enregistré le pire échec de l'ONU. Par ailleurs, les autres opérations auxquelles des Canadiens ont participé en tant qu'observateurs devant veiller au maintien de la paix n'ont obtenu que peu de succès.

Pendant des années, les soldats canadiens ont patrouillé le long des frontières séparant l'Inde du Pakistan sans pouvoir empêcher qu'éclatent des guerres terribles entre ces deux pays. Des Canadiens se trouvaient au Congo, et pourtant les com-

bats ont continué de se dérouler dans ce pays d'une façon tout aussi brutale qu'au-paravant. Des soldats canadiens étaient postés au Yémen, devenu aujourd'hui un fief de l'Union soviétique qui, en dominant le détroit de Bab el Mandeb depuis le Yémen et la Somalie, menace les réserves de pétrole de l'Ouest au Moyen-Orient.

Le Canada a fait partie de la Commission internationale de contrôle en Indochine avec la Pologne et l'Inde, cette dernière faisant fonction de président. Le commandant Hugh Campbell a commenté cette opération internationale en des termes amers. «Les Polonais ont prouvé que l'impartialité ne figure pas dans le Manifeste communiste» écrivait alors l'aviateur canadien.

Je désire citer ici l'entretien que j'ai eu avec un officier canadien français qui faisait alors partie de la Commission internationale de contrôle au Laos. Des avions soviétiques en provenance du Viet-Nam du Nord parachutaient alors des vivres aux forces communistes se trouvant dans la plaine des Jarres. Le gouvernement laotien s'est plaint de cette situation à la Commission, et cette dernière s'est rendue dans la plaine des Jarres pour enquêter. L'officier canadien a remarqué que certaines caisses s'étaient ouvertes en tombant et que l'on pouvait apercevoir à l'intérieur un grand nombre d'armes automatiques et de munitions. Le Canadien a commencé à compter les armes mais a été rapidement arrêté par son collègue polonais qui affirmait «Ce ne sont pas des mitrailleuses, c'est du riz». Témoin de la discussion, l'Indien qui présidait la Commission a fait remarquer qu'il ne pouvait comprendre l'objet de la controverse car il ne voyait aucune caisse.

Chypre

Enfin, pour finir en beauté, les Canadiens sont toujours à Chypre, bien qu'en 1964 M. Pearson ait promis que les soldats canadiens ne seraient pas envoyés dans l'île pour une «période indéfinie» et que les forces des Nations Unies contribueraient certainement à assurer la paix et la stabilité à Chypre. Au lieu de cela, les forces des Nations Unies ont servi pendant dix ans de prétexte commode aux deux parties en présence pour refuser de conclure une entente. L'idée de deux zones, qui est aujourd'hui acceptée par l'archevêque Makarios, lui avait été proposée par les Turcs en 1964. Lorsque ces derniers ont envahi l'île en 1974, le parapluie des Nations Unies s'est une fois de plus rapidement refermé.

Les forces de police des Nations Unies n'ont pas le droit d'utiliser leurs armes,

sauf pour riposter, tout comme s'ils étaient des agents de police britanniques (bien que même ces derniers doivent aujourd'hui être armés et que parfois ils tirent les premiers); et au premier signe de danger, les troupes reçoivent l'ordre de se diriger vers le poste d'évacuation le plus proche. Il s'agit là d'un rôle dégradant et indigne d'un soldat.

J'ai visité Chypre en décembre 1976. Le soleil brillait, les orangeries regorgeaient de fruits dorés, les bougainvilliers formaient des taches de couleurs vives qui nous faisaient oublier la grisaille de l'hiver canadien où la température se situait déjà bien en-dessous du point de congélation.

Partout se répandait l'odeur des pins méditerranéens à laquelle se mêlait le goût salé de la Méditerranée bleue et calme. *Où toute perspective est agréable . . .*

J'ai passé une bonne partie de ma vie parmi les soldats, et je sais que le mécontentement fait partie intégrante de la panoplie du soldat. Je suis convaincu que les Assyriens qui chargeaient comme des loups sur un troupeau de moutons se plaignaient d'avoir trop de lait et de miel dans leurs rations; nous savons que les soldats d'Alexandre grognaient et que, pour ce qui est de rouspéter, les légionnaires romains remportaient la palme. Pourtant, au milieu d'un hiver canadien, j'estimais que même l'artiste le plus grognon serait heureux d'être cantonné dans un cadre aussi enchanteur.

Pourtant, je me suis vite rendu compte de la somme de frustrations et d'atteintes au moral que comportait la tâche d'un soldat chargé de cette mission futile du maintien de la paix à un endroit où, comme le disait M. Pearson en 1965, «il n'y a pas d'ennemi à battre». Un agent de police peut arrêter un délinquant tandis qu'un soldat des forces des Nations Unies ne peut qu'intercéder, persuader et, en fin de compte, déposer un grief au quartier général des Nations Unies à New York, où il sera abandonné comme bien d'autres plaintes qui l'ont précédé. En 1976, le moral des soldats canadiens chargés d'assurer le maintien de la paix n'était pas meilleur qu'en 1964, quand «la majorité (des soldats canadiens postés dans le Sinaï) étaient ennuyés et frustrés par la monotonie lassante de la routine quotidienne.»

«Je suis un officier d'infanterie formé pour commander et combattre» disait alors un lieutenant à Terence Robertson du Magazine *Weekend*. «Le pays a dépensé une fortune pour que je devienne un bon officier et un bon combattant . . .»

Dans le Sinaï, ce lieutenant surveillait les contrebandiers faisant le trafic des

drogues et les terroristes, qu'il ne pouvait arrêter mais tout simplement signaler à l'armée égyptienne, laquelle les relâchait rapidement.

Toujours en 1964, le commandant qui dirigeait alors le contingent de soldats canadiens cantonnés à Chypre déclarait qu'il n'aimerait pas que les soldats de métier canadiens soient indéfiniment chargés d'opérations de maintien de la paix telles que celle de Chypre «ce qui en quelque sorte diminuerait leur aptitude à faire la guerre.» Treize ans plus tard, il ne fait aucun doute que la mission des Nations Unies sape le moral des soldats.

Le devoir d'un soldat est d'assurer la sécurité de son pays et de sa société par la menace ou, au besoin, l'emploi de la force. Ce n'est pas un travail de soldat de garder le magasin d'un concessionnaire cyprite grec dont la réserve d'automobiles neuves est située dans le *no man's land* qui sépare le secteur grec du secteur turc de Nicosie. Ce n'est pas une tâche d'officier supérieur ayant une formation poussée de vérifier si un poste d'observation turc dépasse de quelques pieds le poste d'observation grec qui lui fait face.

Police civile

Les Autrichiens et les Australiens ont envoyé leur police civile à Chypre. Il n'y a aucune raison pour que le Canada ne suive pas le mouvement. Les opérations actuelles constituent un gaspillage qui, en outre, sape le moral du soldat, lequel sait que la tâche est inutile et que pourtant il court le risque d'être tué. Lorsqu'en 1974 les Syriens ont lancé un de leurs missiles soviétiques SAM sur un avion canadien *Buffalo* non armé, tuant tous ses passagers, ils n'ont jamais présenté d'excuses, ni offert de verser une indemnité aux familles des soldats, ni exprimé de regrets pour le décès d'hommes qui se trouvaient dans la région pour protéger la paix et la tranquillité des Syriens.

Jusqu'en 1974, l'opération de Chypre a coûté au contribuable canadien plus de 75 millions de dollars. Au même moment, dans la seule organisation de maintien de la paix qui ait remporté du succès, c'est-à-dire l'OTAN, les soldats canadiens continuaient à faire marcher leurs vieux chars d'assaut *Centurion* à l'aide de gomme à mâcher. Le Canada garde 500 hommes à Chypre et 850 soldats dans le Sinaï, tandis que l'OTAN réclame des hommes et du matériel pour contrebalancer la supériorité de trois contre un des chars et de l'artillerie lourde soviétiques, ainsi que l'avantage numérique de l'URSS qui bénéficie de 150,000 soldats de plus que l'OTAN.

Alors que l'opération de Chypre est devenue une comédie dénuée de sens, celle du Sinaï comporte d'innombrables dangers. Le but visé par la diplomatie au Moyen-Orient est d'assurer la paix et de veiller à ce que chaque pays reste chez lui, à l'intérieur de frontières sûres et reconnues. Pourtant, la poursuite de la course aux armements a doté la région d'un potentiel de destruction effrayant.

La présence des forces des Nations Unies légèrement armées au milieu des missiles et d'autres armes perfectionnées est un non-sens. Les Nations Unies ayant aujourd'hui perdu beaucoup de leur prestige, remarque-t-on encore leur présence? Par-dessus le marché, les Canadiens sont comme en Indochine, une fois encore, mêlés à un contingent polonais. Ce dernier n'a été prié de se joindre aux forces des Nations Unies qu'en raison de l'insistance du Canada à participer à l'opération. Ni l'Égypte, ni l'Union soviétique ne voulaient du Canada au Moyen-Orient. Et pourtant, le Canada a tenu à participer à cette opération. Pourquoi?

Les rapports avec les Polonais risquaient d'être très tendus. M. Diefenbaker a affirmé qu'au cours de la guerre du Yom Kippour de 1973 des Polonais avaient piloté des avions MIG égyptiens et, à ce jour, les relations diplomatiques entre la Pologne et Israël sont toujours rompues. Il est certain que la leçon apprise au Viet-Nam, à savoir que «l'impartialité ne figure pas dans le Manifeste communiste» est encore valide. Aucun fait nouveau survenant dans le monde communiste ne devrait entraîner une révision de ce jugement.

De longues années d'expérience nous ont également appris que dans une crise chaque contingent national des forces des Nations Unies obéit aux ordres de son propre gouvernement plutôt qu'à ceux des Nations Unies. On ne peut donc exclure la possibilité qu'en cas de nouveau conflit certains des soldats des Nations Unies enlèvent rapidement leurs casques bleus pour coiffer les casques de leurs forces nationales. Où cela mènerait-il les 850 Canadiens?

«*The Economist*» de Londres a qualifié les soldats des forces des Nations Unies chargées du maintien de la paix de «journalistes en uniforme». Même M. Pearson était en fin de compte désillusionné par les opérations de maintien de la paix, et il s'est opposé en 1969 à la décision d'envoyer toute nouvelle force des Nations Unies au Moyen-Orient.

Priorité absolue

La politique de défense du Canada consis-

te avant tout à maintenir l'équilibre international. Par conséquent, nos troupes devraient se trouver aux endroits où l'équilibre est le plus menacé et où leurs qualités militaires contribueraient à corriger le déséquilibre dangereux existant dans les armes et les effectifs sur le front de l'Europe centrale.

Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ne contribuent pas à assurer la stabilité internationale. Bien au contraire, en créant un climat fictif qui ne correspond aucunement aux dures réalités, elles ont compromis l'équilibre instable

existant à certains endroits. Au mieux, elles constituent un gaspillage d'argent et de ressources. Au pis, elles peuvent entraîner la mort de soldats canadiens.

Les 1 350 soldats canadiens qui s'ennuyent aujourd'hui à Chypre et risquent d'avoir des surprises désagréables dans le Sinaï, appartiennent au front de l'Europe centrale, où ils pourront se conduire comme des soldats et où l'on a besoin d'eux de toute urgence pour faire fonctionner le nouveau matériel du Canada. Ils devraient être affectés à l'OTAN le plus tôt possible.

Réveil du régionalisme

par Sandy Craig

Le phénomène est si répandu, si spontané et si difficile à cerner que personne ne sait exactement comment l'appeler. Le problème considérable consistant à choisir le plus exact des deux termes, nationalisme ou régionalisme, est relativement mineur par rapport à celui qui consiste à retenir (ou à écarter) les termes d'infranationalisme, de nationalisme des minorités, d'ethnie, de tribalisme, d'associationnisme, de séparatisme, de décentralisation et bien d'autres.

En bref, ce qui se passe au Canada en ce moment est dans une large mesure une réplique des problèmes auxquels doivent faire face de nombreuses autres sociétés dans la plupart des régions du monde. Bien qu'il faille tenir compte des limitations considérables de la méthode comparative, on peut arriver à des conclusions intéressantes lorsqu'on étudie le nationalisme ou le régionalisme dans d'autres pays en s'inspirant de l'exemple canadien. Cela est particulièrement vrai lorsqu'il existe

une grande similitude dans les variables essentielles, telles que la nature de la structure socio-économique, le niveau d'éducation, le contexte culturel, etc. Dans ces conditions, la région qui se prête le mieux à une comparaison avec le Canada est l'Europe occidentale, et en particulier la Grande-Bretagne.

Dans le présent article, on utilisera le terme de régionalisme, bien que bon nombre des acteurs en cause préfèrent l'appeler nationalisme, et que certains parlent même de séparatisme. Le régionalisme englobe une vaste gamme de positions et de réactions diverses allant des revendications visant à attirer davantage l'attention sur les besoins locaux, par exemple de l'Île-du-Prince-Édouard, jusqu'aux aspirations vers le séparatisme intégral. Les problèmes considérables et les dangers possibles que renferme la dernière option sont évidents. Le présent article n'a toutefois pas pour but principal d'analyser et de décrire en détail les diverses variétés de régionalisme. Il vise plutôt à établir des comparaisons sur le plan international entre les points de vue des gouvernements centraux et des régions et à voir s'il serait possible de concilier ces points de vue et comment cela pourrait se faire.

Les gouvernements doivent aujourd'hui faire face à de nombreux problèmes, dont le principal semble être celui qui consiste à trouver le juste milieu entre la

M. Craig est professeur agrégé de science politique à l'Université de Western Ontario. Ancien journaliste, il a été correspondant à Buenos Aires pour le Guardian et d'autres journaux britanniques. Il a également été consultant pour l'Institut international d'études stratégiques et a déjà collaboré à Perspectives internationales, L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

planification centrale, la satisfaction des besoins des diverses parties du pays et la réponse aux demandes du peuple. Les pays doivent s'efforcer d'atteindre ces objectifs dans un contexte politique et économique qui leur échappe en grande partie.

Ressemblances

La Grande-Bretagne et le Canada sont différents à plus d'un chapitre, et pourtant ils présentent, pour des raisons évidentes, des ressemblances considérables. Cela est particulièrement vrai à l'heure actuelle, où la Grande-Bretagne fait face à sa crise constitutionnelle la plus grave depuis plus de deux siècles et demi, tandis que de nombreux Canadiens estiment que leurs problèmes institutionnels sont les plus sérieux qu'ils aient connus depuis la création du pays. La déclaration faite par le *Scottish Office* en novembre 1975, selon laquelle «le statu quo n'est pas une option» semble être également valable pour le Canada. On peut établir d'autres comparaisons. Les politiciens traditionnels sont divisés et désarmés et se demandent ce qu'ils doivent et peuvent faire. De nouveaux groupes de politiciens de fraîche date, pleins d'idées et de zèle, entrent en scène, tant en Écosse et dans le pays de Galles qu'au Québec.

On assiste, jusqu'à un certain point, à une évolution semblable dans d'autres démocraties occidentales. Ce qui donne au mouvement sa force et son intensité particulières en Grande-Bretagne et au Canada est le réveil des sentiments d'identité nationale distincte. En Grande-Bretagne, cette situation s'explique partiellement par la perte du prestige économique et politique de l'ancienne puissance impériale, tandis qu'au Canada elle semble être en grande partie attribuable à l'insuffisance d'une identité nationale ou d'un nationalisme englobant tout le pays. Quelles qu'en soient les causes, on a toutefois assisté à une polarisation croissante dans chaque pays au cours des dernières années.

Les positions des deux parties en présence ou, dans le cas de la Grande-Bretagne, des deux groupes d'adeptes, doivent retenir l'attention. Au risque d'affirmer l'évidence, il faut envisager la question au moins de deux points de vue différents, soit de celui de Londres, mais aussi de celui d'Édimbourg et de Cardiff.

Dans le cas de la Grande-Bretagne, une partie du problème consiste à déterminer si l'autorité centrale se trouve à Londres ou à Bruxelles. L'aliénation causée par la centralisation excessive a atteint son point culminant lors de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté

économique européenne (CEE) en 1973. Plus on s'éloignait de Londres, plus on pouvait s'attendre à ce que les députés et la population votent contre la décision de «faire partie de l'Europe». Lors du referendum de juin 1975, 58 p. cent seulement des Écossais ont voté en faveur du maintien de la Grande-Bretagne dans la CEE, contre 67 p. cent de l'ensemble des Britanniques. Les îles Shetland et Western, qui constituent la partie la plus éloignée de l'Écosse, sont les seules régions de la Grande-Bretagne qui ont voté contre la CEE. Et le pays qui a été pendant longtemps le modèle le plus populaire auprès des nationalistes écossais, la Norvège, légèrement moins peuplé mais beaucoup plus riche que l'Écosse grâce à la réglementation locale des recettes tirées du pétrole, avait carrément décidé, lors d'un referendum, de ne pas entrer dans la CEE.

Reconnaissance des problèmes

La CEE reconnaît l'existence des problèmes que pose la centralisation excessive et essaie de remédier à cette situation. Ses politiques régionales visent à atteindre l'un des objectifs fondamentaux du Traité de Rome, c'est-à-dire «de renforcer l'unité des économies des États membres et d'assurer leur développement harmonieux en réduisant les différences existant entre les diverses régions et en diminuant le retard des régions moins favorisées.»

Toutefois, la politique de la CEE en matière d'expansion régionale est encore essentiellement nouvelle et n'a pas encore fait ses preuves. Ses objectifs sont aussi irréprochables que ceux du ministère canadien de l'Expansion économique régionale, qui ont été fixés en 1969 par le gouvernement fédéral afin d'analyser les problèmes et de contribuer à la mise en valeur des régions tant rurales qu'urbaines dans une province donnée ou l'ensemble des provinces.

Néanmoins, beaucoup d'habitants des régions éloignées estiment que l'écart considérable séparant les objectifs des réalisations s'est élargi au lieu de se rétrécir. Au sein des États nationaux actuels, le principe dominant reste, sans conteste, la centralisation. Par exemple, M. Pierre Trudeau estime que, selon les paroles de Lord Acton, grand libéral du XIX^e siècle, «la coexistence de plusieurs nations au sein d'un même État est un test ainsi que la meilleure garantie de la liberté de cet État...»

Dans les régions périphériques de la Grande-Bretagne ou du Canada, les arguments justifiant cette «coexistence» ne sont pas aussi convaincants qu'au centre

de ces pays. Bon nombre d'autres observateurs expriment également leur mécontentement à l'égard de la situation actuelle. Dans l'article qu'il a écrit pour *Europe Tomorrow (L'Europe de demain)*, M. John Pinder, directeur de la P.P.E. (Planification politique et économique) exprime son indignation en ces termes:

La situation des régions éloignées de l'Europe centrale, c'est-à-dire des territoires situés à l'extérieur du «quadrilatère d'or» qui est compris entre Milan, Paris, les comtés centraux de l'Angleterre et la Ruhr, est une honte dans une société qui se vante de connaître le plein emploi. Cette situation n'aurait sûrement pas été tolérée si ces régions avaient été des États indépendants. Dans le cas où les techniques de création d'emplois n'auraient pas encore été disponibles, toutes les ressources gouvernementales auraient été utilisées afin de les découvrir. Toutefois, en raison de l'idéologie centralisatrice de l'État national moderne, les personnes qui détiennent le pouvoir économique et politique ont relégué au second plan l'importance du chômage dans une région défavorisée, à condition que le taux de chômage moyen pour le pays soit assez bas. Les gouvernements centraux, même s'ils ont consacré plus d'efforts à l'expansion régionale au cours des dernières années, ne lui ont pas accordé la priorité absolue qu'elle mérite; les grandes entreprises ont davantage tendance à implanter des filiales fabriquant des pièces que des installations essentielles dans les régions en expansion; et les syndicats nationaux, en imposant un niveau de salaire national uniforme dans les régions prospères et dans les régions cherchant à se développer, entrave, tout à fait involontairement, la création d'emplois dans les régions moins favorisées...

Un indice de la difficulté de réconcilier les deux camps est que les alliances ou les conventions sont souvent conclues pour des raisons différentes de chaque côté. A titre d'exemple, l'Écosse s'est unie à l'Angleterre en 1707 pour des raisons économiques tandis que l'Angleterre avait été motivée surtout par des considérations d'ordre militaire.

Lorsqu'une association aboutit à la prédominance d'un groupe, cela signifie que les politiques suivies ne répondent pas toujours aux attentes des régions moins puissantes ou moins peuplées. Le mécontentement de ces régions est surtout attribuable à l'opinion répandue que leurs besoins ne sont pas satisfaits par le gou-

vernement central. Lorsque l'aspiration à l'identité nationale accompagne ce mécontentement, les demandes adressées au gouvernement central augmentent. Ce point est bien illustré par la situation qui existait en 1969 lorsque Daniel Johnson était premier ministre du Québec et que son gouvernement lui avait indiqué les conditions qu'il jugeait nécessaires à la préservation de l'intégrité et de l'identité du Québec: «la liberté de prendre ses propres décisions en ce qui a trait à i) l'épanouissement de ses citoyens en tant qu'êtres humains (c'est-à-dire dans les domaines de l'éducation, de la sécurité sociale et de la santé); ii) leur bien-être économique (c'est-à-dire en créant tout instrument économique et financier jugé nécessaire); iii) leur enrichissement culturel (c.-à-d. par les arts, la littérature, etc.); et iv) la présence de la communauté québécoise à l'étranger.»

Les mesures requises pour répondre à une telle variété de demandes sont des indicateurs de la popularité dont jouit en ce moment la revendication de l'identité nationale auprès des plus jeunes et des mieux instruits, tant en Grande-Bretagne qu'au Canada. Bien entendu, il existe aussi un grand nombre de questions concrètes dont il faut tenir compte, notamment celle de la gestion et de l'exploitation des ressources.

Ressources naturelles

Le premier Centre d'études canadiennes non situé en Amérique du Nord a été inauguré en 1974 par M. Allan MacEachen à l'Université d'Édimbourg. Le professeur J. Wreford Watson, qui était chargé d'organiser les conférences du Centre et avait auparavant rempli les fonctions de géographe en chef au Canada, a parlé en ces termes de «L'utilisation des ressources naturelles au Canada et en Grande-Bretagne» lors du premier grand séminaire qui a eu lieu au Centre en 1974 sur le thème «Fédéralisme: relations entre le gouvernement central et les régions»:

L'eau et l'énergie hydraulique constituent des ressources importantes en Écosse et au pays de Galles, car ces deux régions sont formées de terrains montagneux où les précipitations sont abondantes, et elles se prêtent à merveille à l'installation de réservoirs et de canalisations d'eau ainsi que de stations hydro-électriques. Chaque région possède des pouvoirs étendus en ce qui concerne l'utilisation de l'eau et les recettes qui en découlent; toutefois, les mesures de décentralisation devraient leur accorder une aide plus spécifique, et

surtout plus de pouvoirs *indépendants*, afin qu'elles puissent maximiser les bénéfices qu'elles tirent de ces avantages naturels. Par exemple, on pourrait bien davantage tirer profit de la vente ou du projet de vente d'eau à l'Angleterre, ou même de l'intérêt pour les industries à s'installer dans le pays de Galles et en Écosse afin d'utiliser les abondantes ressources en eau de ces régions. Avant tout, la décentralisation devrait permettre à l'Écosse et au pays de Galles d'assumer la responsabilité réelle de leur propre développement *sans devoir constamment faire appel au gouvernement central*.

L'Écosse et le pays de Galles possèdent en ce moment diverses autres ressources, notamment du pétrole, dans le cas de l'Écosse. M. Wreford Watson estime que pour que «La décentralisation amorcée en Grande-Bretagne profite de l'expérience du Canada, car il faut» conclure des ententes de partage fiscal satisfaisantes pour les deux parties, «qui soient suffisantes pour permettre à l'Écosse et au pays de Galles de mettre en valeur leurs ressources comme ils l'entendent, et de diriger leurs propres services.» De bien des façons, les problèmes du partage fiscal résument ceux du régionalisme. Comme tous les Canadiens le savent, les États nationaux exigent d'avoir le dernier mot sur l'économie de leurs régions, mais ils ont encore plus besoin de la satisfaction et de la collaboration de l'ensemble de la population. Un autre document, intitulé «Pétrole, fédéralisme et décentralisation — Comparaison entre le Canada et la Grande-Bretagne» et présenté par M. James Kellas de l'Université de Glasgow lors de la table ronde qui a eu lieu en 1974, déclare que «les Écossais pourraient très bien suivre l'exemple du Canada, maintenant que les problèmes du pétrole et de l'autorité centrale font l'objet de discussions de plus en plus nombreuses. Quelles sont les leçons à tirer de cette expérience?» Pour pouvoir résoudre le problème des ressources, tous les Britanniques devront effectivement s'inspirer de l'expérience de divers autres pays, et en particulier du Canada.

Réactions

Les régions qui ne sont pas situées au centre ou à proximité du centre manifestent leur mécontentement de diverses façons: on assiste à des émeutes dans le sud de l'Italie, à des attentats à la bombe en Corse et à des manifestations en Bretagne. Une des raisons pour lesquelles certaines régions du Canada, notamment les provinces Maritimes et le Québec, et de la

Grande-Bretagne, ont en quelque sorte plus de cohésion, est que leurs habitants ont éprouvé un sentiment marqué d'identité nationale pendant une période plus longue avant l'Union ou la Confédération que par la suite. Ce sentiment d'identité se manifeste une fois de plus dans une vaste gamme d'activités. Il existe une pléthore d'études, et on fait sans cesse des comparaisons avec des régions plus petites et plus pauvres qui n'en sont pas moins des États indépendants.

Ni au centre, ni dans les régions périphériques, on n'est arrivé à un accord général sur la meilleure voie à suivre car les préjugés sont trop enracinés et le problème est trop complexe pour pouvoir être résolu facilement. Si l'on tient compte de ce fait, on peut toutefois établir des comparaisons générales.

A certains égards, la situation existant en Grande-Bretagne est plus grave que celle qui règne au Canada. Selon les paroles de M. Kellas «Au Canada, le système fédéral fait toujours l'objet de négociations politiques intenses et d'ajustements constants.» En d'autres termes, les provinces et le gouvernement central ne se sont jamais parfaitement entendus, loin de là, ce qui est précisément la raison pour laquelle le Canada a opté en faveur d'un système fédéral plutôt qu'unitaire. Dans le cas de l'État unitaire de Grande-Bretagne, le désaccord entre les associés est plus récent et plus difficile à régler. La situation s'est encore davantage détériorée sous l'effet d'autres conséquences plus générales de l'un des principaux facteurs qui avaient causé le problème, c'est-à-dire le déclin politique et économique de la Grande-Bretagne. Une série d'émissions de la télévision anglaise ainsi que le livre qui s'est inspiré de cette série portaient le titre suivant «Pourquoi la Grande-Bretagne devient-elle plus difficile à gouverner?» (*Why is Britain becoming harder to govern?*).

Peut-on concilier le centralisme et le régionalisme? Dans le cas de l'Europe occidentale et du Canada, il y a peut-être lieu d'être optimiste parce qu'il n'existe pas de polarisation extrême dans ces pays; il s'agit en outre de sociétés complexes dont les habitants appartiennent à diverses allégeances et ne sont pas pour la plupart des unionistes ou des séparatistes à outrance. Une partie importante de la population des régions admet que les facteurs institutionnels ou constitutionnels ne sont peut-être pas la seule cause des problèmes.

Il existe une croyance populaire répandue, surtout dans les régions métropolitaines, selon laquelle le nationalisme



Photo PC

Un mois après la victoire électorale du Parti québécois, M. René Lévesque fait son entrée à l'Assemblée nationale pour la première fois en tant que premier

ministre en compagnie du lieutenant-gouverneur, M. Hugues Lapointe, lors de la session inaugurale.

des minorités et le supranationalisme (ou la confédération) s'excluent mutuellement. L'affirmation de l'identité nationale est, au mieux, qualifiée d'esprit de clocher et, au pis, de nationalisme régressif et réactionnaire, à une époque où l'intégration poussée est considérée comme la condition préalable au progrès politique et économique.

Un courant grandissant d'opinion estime toutefois que les deux extrêmes sont loin d'être contradictoires, et les arguments avancés à l'appui de cette idée sont séduisants, du moins en théorie. Un

genre de «nouveau fédéralisme» proposé notamment par de Rougemont Pinder donne une force intellectuelle à des opinions telles que «les petites dimensions sont les meilleures» (*small is beautiful*) ou, selon l'expression québécoise, «La démocratie c'est comme le folklore, c'est local.» On considère que le régionalisme et l'intégration sont convergents plutôt que contradictoires. M. Pinder explique bien cette idée:

Il n'est pas réaliste d'espérer satisfaire les besoins de ces régions grâce à une amélioration quelconque des techniques

existantes, ainsi qu'à un plus grand empressément de la part des autorités centrales à affecter des ressources à l'expansion régionale. Jusqu'à ce que les régions possèdent plus de pouvoir politique, les ressources qui sont nécessaires pour faire du bon travail continueront à être dispensées pour réaliser les projets des autorités qui disposent du pouvoir nécessaire, et les politiques qui servent de fondement aux accords nationaux sur les salaires et aux ententes monétaires et fiscales, ou l'emplacement du bureau principal des grandes sociétés, continueront à favoriser les centres florissants de chaque État. Si nous désirons que la prospérité soit équitablement répartie entre les diverses régions, nous devons d'abord redistribuer le pouvoir politique. Cela ne signifie pas que chaque petite région devrait avoir une indépendance nationale complète, ainsi que l'exigent les extrémistes nationaux et régionaux, ce qui constituerait un immense pas en arrière dans l'histoire et équivaldrait à l'abandon d'un agencement raisonnable des affaires mondiales adapté aux conditions de la vie moderne. Ce qui est nécessaire, c'est de transformer les États centralisés existants en systèmes fédéraux dans lesquels les gouvernements régionaux exerceraient un pouvoir considérable mais qui garderaient un gouvernement suffisamment fort au centre. Il est remarquable que les deux États fédéraux d'Europe, la Suisse et la République fédérale d'Allemagne, souffrent relativement peu de la prédominance d'un centre unique et démesuré de prospérité drainant les richesses économiques des autres parties du pays; la même remarque est valable pour les États-Unis d'Amérique. On dispose rarement d'une preuve aussi frappante pour appuyer une théorie politique et économique radicale.

La théorie du «nouveau fédéralisme» a même gagné des partisans à Bruxelles. Au cours d'un discours prononcé à Édimbourg à la fin de 1976, M. Roy Jenkins, qui occupait alors le poste de président de la CEE, a signalé les deux principales tendances de l'intégration politique qui a eu lieu en Europe au cours de l'après-guerre:

La première tendance, qui s'est manifestée de façon prédominante au début de la période, visait à réaliser l'intégration politique et économique, à créer des ensembles encore plus grands et à établir des institutions unitaires exigeant un abandon croissant de souveraineté de la part des États membres.

L'autre, qui est à mon avis plus forte à présent que jamais auparavant, avait pour objectif de diversifier les anciennes structures de pouvoir et d'influence et d'en créer de nouvelles auxquelles les simples citoyens pourraient s'identifier et dans lesquelles ils pourraient jouer un rôle direct et efficace. Ces tendances peuvent sembler contradictoires, sinon incompatibles. A mon avis, cette impression est fautive. Les deux tendances ne s'opposent qu'à certains moments et à certains niveaux...

(Dans le cadre de la décentralisation) il faudrait s'inspirer de quatre principes fondamentaux consistant à définir exactement les pouvoirs des organismes législatifs et exécutifs décentralisés, à minimiser les ingérences du Parlement et du gouvernement de Westminster, à établir des méthodes équitables de règlement des différends et à confier au Parlement de Westminster toutes les questions concernant le Royaume-Uni dans son ensemble. Les revendications légitimes visant à accorder aux Écossais le droit de gérer leurs propres affaires doivent donc être conciliées avec les demandes tout aussi légitimes visant à doter l'ensemble du Royaume-Uni d'un gouvernement démocratique et efficace.

A certains égards, les difficultés que connaissant certains secteurs de la société occidentale constituent une nouvelle manifestation de la «crise de participation» qui avait tant préoccupé les politiciens et les intellectuels il y a environ dix ans. Les complexités et les difficultés croissantes auxquelles doivent faire face les gouvernements centraux provoquent un vif mécontentement dans la population, surtout dans les régions éloignées. L'argument des régionalistes européens affirmant que «la disparité entre les régions riches et défavorisées est une version moderne de la désintégration des classes sociales qui s'est produite dans le régime capitaliste du XIX^e siècle» est peut-être exagéré, mais il est impossible de faire cesser rapidement des situations persistantes de tension, même si elles n'existent qu'à l'état latent. M. Northrop Frye écrivait en 1971 que «le séparatisme des provinces de l'Atlantique ou des Prairies repose souvent sur l'impression que l'Ontario s'imagine être Israël ou la terre promise tandis que les autres provinces jouent le rôle de nomades errant dans le désert.» Les sentiments traditionnels et enracinés de supériorité ou d'infériorité mettront un temps très long à disparaître, à supposer qu'ils y parviennent.

La politique est une entreprise difficile, parce qu'elle doit tenir compte de considérations d'efficacité et de responsabilité. Dans le second cas, une partie du problème a trait à la nécessité pour le politicien d'être comptable de ses actes, mais un autre problème essentiel consiste à trouver un moyen permettant de consulter vraiment le peuple afin de découvrir ce qu'il désire exactement. Cet objectif est encore plus difficile à atteindre dans le cadre de crises constitutionnelles, car il faut se demander quels sont les groupes qui doivent être consultés, les questions qu'il convient de poser et les options qu'il faut proposer. Il n'est pas étonnant qu'il existe tant de spéculation et aussi peu de réponses décisives à l'égard des principales questions institutionnelles qui se posent aujourd'hui en Grande-Bretagne et au Canada.

En Grande-Bretagne, les gouvernements ont tenté vaillamment au cours des dernières années de découvrir quelles sont les options possibles. La Commission royale d'enquête sur la constitution (*Rap-*

port Kilbrandon) de 1973 a envisagé les diverses solutions possibles, soit l'État unitaire, la décentralisation, le fédéralisme ou l'indépendance. Chacune de ces possibilités comporte plusieurs variables, mais le *Rapport* s'est prononcé nettement en faveur de la décentralisation.

Les commissions royales peuvent être à la fois moins pressées et plus exactes que les gouvernements. Il est possible qu'à long terme nous assistions à la décadence de l'État national. Toutefois, à court et à moyen termes, il faut bien vivre dans le présent, avec toutes les exigences et les revendications contradictoires que cela comporte. Les politiciens doivent se préoccuper de leur propre survie et de celle de leur gouvernement. La décentralisation, ou les réponses aux revendications globales des régions, exigeront dans une large mesure que l'on fasse des essais et des erreurs, des compromis pénibles ou ennuyeux et certains sacrifices, ou pour le moins que l'on mette un frein à ses désirs, dans certaines sphères de la société.

La Malaysia et Singapour: les «plus petits dominos»

par David Van Praagh

Lorsque les troupes communistes sont entrées dans Saïgon le 30 avril 1975, les chefs de gouvernement du Commonwealth étaient réunis à Kingston, en Jamaïque. Le premier ministre de l'Inde, Indira Gandhi, a proposé une résolution offrant des félicitations unanimes au gouvernement révolutionnaire provisoire. Le premier ministre Lee Kuan Yew de Singapour s'est insurgé. «Il n'était pas question pour moi, a-t-il expliqué plus tard, de féliciter mes ennemis de leur victoire.»

Deux ans après la chute de Saïgon, Madame Gandhi a été dépouillée de son mandat par les électeurs de l'Inde; le

Gouvernement révolutionnaire provisoire, autrefois Front de libération nationale ou Viêt-cong, a été absorbé par Hanoi dans l'intérêt de la réunification du Viêt-nam; Monsieur Lee poursuit sa carrière politique, vivement conscient du fait que Singapour et la Malaysia sont les «plus petits dominos» de l'Asie du Sud-Est, mais refusant toujours d'accepter la notion d'une inévitable marée communiste.

Le principe de survie appliqué par le leader des Chinois hors de Chine est partagé, du moins en théorie, par les gouvernants malais de la Fédération de Malaysia. M. Lee l'a résumé en ces termes à Kingston

et à Washington, il y a deux ans: «la clé d'une solution globale à l'insurrection est la croissance économique, le progrès, et la distribution des fruits de ce progrès. Une économie robuste, accompagnée d'une baisse du chômage et du taux de natalité et d'une hausse du revenu par personne, doit profiter à la majorité de la population».

En somme, la distribution équitable des bénéfices économiques assurera la stabilité politique en minimisant le mécontentement populaire. Si les gouvernants de plus de pays en voie de développement s'inspiraient de cette croyance, les tensions nationales et internationales en seraient certainement allégées, mais un nouveau problème se poserait: Les défenseurs de cette position affirment en fait que le désir politique des gouvernants de répandre les fruits de la technologie moderne et de l'initiative individuelle ont la préséance sur la participation politique des gouvernés.

La Malaysia et Singapour ont tous deux gardé une forme de gouvernement parlementaire calquée sur le modèle britannique, avec élections régulières. Mais une élite domine le régime politique à un point tel qu'il est impossible de concevoir actuellement pour l'un ou l'autre de ces pays, que le parti au pouvoir puisse être battu aux urnes, comme l'a été le parti du Congrès de M^{me} Gandhi en Inde.

Si les bénéfices économiques sont distribués de manière équitable, ce genre de régime est peut-être préférable à un régime où la liberté politique perd tout son sens face à l'injustice économique croissante. Il est certainement préférable à la situation à laquelle M^{me} Gandhi a réduit l'Inde en supprimant la liberté politique sans améliorer les conditions de vie des masses.

Mais en partie parce que la démocratie a refait surface dans le plus populaire des pays du Tiers monde, il sied de se demander si les chefs des pays plus petits de Malaysia et de Singapour prennent les mesures nécessaires et appropriées pour résister aux pressions croissantes de régimes communistes disciplinés.

Deux réponses

Il y a deux réponses à la question puisque Singapour et la Malaysia sont deux nations distinctes. Cependant, leur passé est si étroitement lié qu'il convient d'étudier leur avenir ensemble. En outre, que l'on accepte ou non la «théorie des dominos» après la chute du Viêt-nam, du Laos et du Cambodge aux mains des Communistes, il ne fait aucun doute que la Malaysia et Singapour agissent sur leur économie et leur culture réciproques par suite de leur proximité géographique, et que tous deux

sont influencés par la Thaïlande et l'Indonésie, ainsi que par les grandes puissances asiatiques ou autres qui ont des intérêts importants dans la région.

La Malaysia et Singapour ont obtenu leur indépendance politique dans le sillage du mouvement anti-colonialiste d'après-guerre en Asie. La Malaysia, pays sous-peuplé, est le plus gros producteur mondial de caoutchouc et d'étain. La situation de Singapour à l'entrée du détroit de Malacca, qui sépare le continent asiatique de l'Indonésie, en fait un site idéal à des fins militaires et commerciales. L'importance de la Malaysia et de Singapour pour les puissances européennes et asiatiques et le fait que Chinois et Indiens se sont installés dans les deux pays afin d'en développer le potentiel économique a ralenti et perturbé la formation de mouvements nationaux.

En 1819, Sir Stamford Raffles débarquait dans ce qui allait devenir un des plus grands ports du monde. Mais le premier membre de son équipage à mettre pied à terre a peut-être laissé une empreinte plus permanente en fondant le premier clan chinois dans un village de pêcheurs malais. Des vagues successives d'immigrants chinois, et des maisons de commerce britanniques, ont fait de Singapour un grand centre commercial. Les Anglais y ont également construit une base navale, mais les Japonais ont mis un terme à cette prétention, coulant le *Repulse* et le *Prince of Wales* et envahissant Singapour par le côté opposé à la bouche de ses canons, au début de la guerre du Pacifique.

Même après la pénible occupation japonaise, Singapour a conservé sa distinction militaire de quartier-général du Commandement britannique en Extrême-

Journaliste spécialiste des affaires asiatiques et des questions du développement international, M. Van Praagh est professeur agrégé à l'École de journalisme de l'Université Carleton, à Ottawa. De 1965 à 1972, il a été le correspondant du Globe & Mail de Toronto en Asie du Sud et du Sud-Est. Il a également été collaborateur du Washington Post, du Toronto Daily Star, d'autres journaux canadiens et américains ainsi que de la Société Radio-Canada. Il termine actuellement un ouvrage sur l'Asie du Sud et du Sud-Est et il est l'auteur d'un chapitre sur l'Asie du Sud-Est dans un livre publié récemment intitulé Canada and the Third World. Le présent article est le fruit d'un voyage que M. Van Praagh a effectué en Asie à la fin de 1976. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

Orient jusqu'en 1971. En Malaysia, les Anglais ont réduit une insurrection communiste planifiée à une poignée de guérillas chinois en retraite après 12 ans d'état d'urgence, en 1960, trois ans après que la Malaisie eut obtenu *Merdeka*, l'indépendance. De Singapour, leurs Gurkhas se sont dispersés pour amortir l'«affrontement» de Sukarno avec la Malaysia, qui avait été formée en 1963 et qui regroupait les neuf états de la péninsule malaise encore gouvernés par des sultans malais, les anciens *Straits Settlements* de Malacca, Penang et Singapour; la possession britannique de Nord Bornéo (devenue Sabah); et Sarawak, autrefois gouverné par les rajahs blancs de la famille Brooke. Singapour n'avait pas obtenu son indépendance à part parce que les Anglais, et les Malais, craignaient les prétendues tendances pro-communistes de la majorité chinoise.

Si le concept longtemps réprimé de «la Malaysia aux Malaysiens» s'était implanté en réponse au défi indonésien, la Fédération originale aurait peut-être survécu et serait peut-être devenue une entité nationale plus forte que la Malaysia ou le Singapour d'aujourd'hui. Mais les sultans malais et leurs associés politiques de Kuala Lumpur y ont vu une machination communiste de Lee Kuan Yew, ennemi juré du communisme. Singapour a été prié de quitter la Fédération, qui a ainsi échappé à une majorité globale chinoise, et la politique raciale est devenue le mot d'ordre en Malaysia. Ces événements ont eu lieu en 1965, année où débutait l'intervention américaine sur une vaste échelle dans la guerre civile au Viêt-nam.

Sous la protection américaine

Comme les Anglais abandonnaient leur rôle militaire, Singapour et la Malaysia, bien qu'ils n'aient jamais été alliés avec les États-Unis, se sont tournés de plus en plus vers Washington. Les deux pays avaient fait des progrès économiques remarquables, en partie grâce à la guerre en Indochine (Singapour raffinait du pétrole pour les bombardiers américains qui décollaient de la Thaïlande et fabriquait des médicaments pour le Viêt-cong), mais leur régime politique laissait à désirer. Lorsque les Chinois ont semblé gagner du terrain par le biais de partis multiraciaux lors des élections de 1969 en Malaysia, des affrontements sanglants entre Malais et Chinois ont fait éruption à Kuala Lumpur, le gouvernement parlementaire a été suspendu et les Malais ont pris le pouvoir. Lorsque Lee s'est élevé contre les critiques de la presse à Singapour en 1971, il a liquidé

deux journaux de langue anglaise et arrêté les administrateurs d'un journal de langue chinoise accusés de promouvoir le «chauvinisme» chinois.

Même le progrès économique des deux pays, qui se compare des plus favorablement à celui de la plupart des autres nations du Tiers monde, a révélé des faiblesses lorsque mis à l'épreuve. Le taux de croissance extraordinaire de 10 ou 12 p. cent ou plus dont jouissait Singapour, grâce à ses raffineries, ses usines électroniques et ses services financiers internationaux, a dégringolé à 2 p. cent environ lors de la récession mondiale déclenchée par l'embargo arabe sur le pétrole en 1973. En Malaysia, le deuxième plan quinquennal, qui a commencé en 1971 et était conçu de manière à déplacer les entrepreneurs chinois de leur position d'avantage économique et à hausser le niveau de vie des Malais défavorisés a provoqué le mécontentement dans les deux groupes en paraissant enrichir les Malais déjà à l'aise.

Lorsque les États-Unis ont commencé à retirer leurs troupes de l'Asie du Sud-Est, Lee a su renoncer à poursuivre des chimères internationales. Sous Abdul Razak, qui avait succédé à Tunku Abdul Rahman au poste de premier ministre lorsque celui-ci s'est montré incapable de faire face à la crise raciale de 1969, la Malaysia a établi des relations diplomatiques avec la Chine et tenté de rallier l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (l'Indonésie, la Malaysia, les Philippines, Singapour et la Thaïlande) à sa proposition de non-alignement. Mais les généraux en Indonésie étaient plus intéressés à fabriquer un réseau de défense pouvant englober d'autres membres de l'ANASE s'ils le jugeaient bon. Et la chute de Saïgon en avril 1975 a commencé à éveiller les gouvernants de Malaysia et de Singapour, sinon la population elle-même, à la faiblesse et à l'isolement de leurs deux pays qui, ensemble, comptent moins de 15 millions d'habitants.

Tendances générales

Cette brève esquisse de l'histoire de la Malaysia et de Singapour révèle plusieurs tendances générales:

Les ressources économiques, et les ressources humaines pour les exploiter, sont suffisantes pour créer des sociétés quasi-modèles.

Exception faite de Lee Kuan Yew, les gouvernants n'ont pas fait preuve des qualités nécessaires pour assurer la distribution équitable des revenus économiques provenant de ces ressources.

Les questions raciales ont eu un effet déterminant sur les règles économiques et politiques du jeu.

Le problème racial, de concert avec une crainte profonde de la subversion communiste, a entravé l'épanouissement de véritables institutions démocratiques telles qu'un régime multipartite, une presse libre et une opposition parlementaire.

L'orientation de la Malaysia et de Singapour a été en grande partie déterminée par des influences culturelles, économiques et politiques étrangères, ce qui a rendu difficile l'éclosion d'un vrai nationalisme, mais les deux pays échappent de plus en plus aux forces extérieures positives.

Ces tendances se sont accentuées au cours des deux années qui se sont écoulées depuis la fin de la guerre en Indochine. Si les tendances négatives continuent, on ne peut écarter la possibilité d'un effondrement rapide des conditions normales en Malaysia, comme celui qui s'est produit presque du jour au lendemain en mai 1969, accompagné peut-être d'un changement radical dans la situation de Singapour sous l'influence d'une puissance étrangère. Ce qui inquiète le plus les gouvernants de Malaysia et de Singapour depuis le retour au pouvoir des militaires en Thaïlande en octobre 1976, c'est qu'une guerre civile ne vienne détruire l'autorité dans ce pays, confirmant ainsi la théorie des «dominos».

La meilleure protection de ce côté est le nationalisme thaï et le fait qu'en 1973-1976, ce nationalisme s'est identifié à un régime démocratique qui ne reposait pas uniquement sur l'anticommunisme. Pour que cette protection s'exerce pleinement, les démocrates thaïs devront regagner la réputation de héros nationaux qu'ils ont acquise lorsque le gouvernement militaire a été renversé en octobre 1973. Entre-temps, la société thaïlandaise montre des signes de division profonde; étudiants frustrés et généraux ambitieux occupent des pôles opposés.

La meilleure protection contre la possibilité que la Thaïlande, en tombant, n'entraîne la Malaysia et Singapour dans sa chute réside dans l'ingéniosité et les ressources économiques de ces deux pays. Pour que cette protection s'exerce pleinement, les gouvernants des deux pays devront procéder rapidement à une distribution des richesses propres à minimiser les différences raciales, et ne tenir compte que des périls communistes réels. Mais le temps fuit, les événements en Thaïlande et en Indonésie ne sont pas de nature à

inspirer confiance et Hanoi cherche des occasions de manifester la puissance d'un Viêt-nam uni.

Pour appuyer l'exploitation systématique et profitable du caoutchouc et de l'étain, la Malaysia est devenue un producteur de pétrole plus qu'autosuffisant. Elle a résisté sans trop de peine à la récession, et le niveau de vie en milieu urbain a connu une hausse spectaculaire. Mais le nombre de Malais en milieu rural demeurent à l'extérieur du grand courant économique malgré leur situation privilégiée de *bumiputras*, fils musulmans de la terre. Alors que le troisième plan quinquennal vise à réduire l'influence communiste en aidant les Chinois à faibles revenus, nombre de Chinois dans les villages, déjà soupçonnés, souvent à tort, de sympathies communistes, peuvent espérer encore moins d'aide et plus d'opposition de la part du gouvernement.

Les données officielles tendent à minimiser le nombre de Chinois parmi les 12 millions d'habitants de Malaysia, mais il se situe entre 4 et 5 millions. Il y a, en outre, plus d'un million d'Indiens et d'aborigènes, souvent mariés à des Chinois, au Sarawak et au Sabah. Les minorités en général, et la minorité chinoise en particulier, ont été aliénées par des lois dont le but était de réduire la domination de l'économie par les Chinois, mais qui menacent d'affaiblir la présence chinoise qui cimentait l'économie. S'il existe des moyens d'amener des Malais dans une entreprise sans nuire à sa bonne marche, on ne saurait les trouver dans le domaine de l'éducation. Au moins la moitié des places dans les universités sont réservées aux Malais et personne n'ignore que le «B plus» d'un étudiant chinois est l'équivalent du «C moins» d'un étudiant malais et que seul un «A» ouvre les portes de l'université à un Chinois. En outre, les cours au niveau universitaire, comme aux niveaux inférieurs, se donnent de plus en plus en malais, ce qui accroît le risque que la Malaysia ne perde non seulement ses professionnels chinois, mais aussi ses contacts avec le monde extérieur, à l'exception de l'Indonésie.

Tour de force économique

A presque tous les points de vue, les exploits économiques de Singapour peuvent être qualifiés de prodigieux. Selon les critères de l'ONU, Singapour ne peut plus être classé parmi les pays en voie de développement. Ses 2.2 millions d'habitants (76 p. cent de Chinois, 15 p. cent de Malais et le reste partagé entre Indiens et Eurasiens) jouissent du plus haut niveau

de vie en Asie, exception faite du Japon. Fidèle à la parole de Lee Kuan Yew, Singapour est devenu en grande partie une société asiatique de classe moyenne, avec un revenu moyen par personne de près de 2 000 dollars par an. Des industries de plus en plus perfectionnées ont succédé à une économie de services au personnel militaire britannique; l'immense port s'adapte continuellement aux besoins nouveaux; et Singapour s'est assuré une réputation internationale à titre de centre financier et de consignataire de dollars asiatiques.

Toutefois, Singapour a dû faire appel aux banques internationales pour sauver ses réserves de dollars asiatiques lorsque la Pertamina, la société d'État qui détient le monopole du pétrole en Indonésie, a été presque acculée à la faillite par suite d'une mauvaise administration. Lee est conscient du besoin constant de créer de l'emploi. Et même à Singapour, certains ne quittent qu'à contrecœur leurs boutiques chinoises ou *kampongs* malais pour aller habiter dans des tours d'appartements subventionnées par l'État.

Aux élections de décembre dernier à Singapour, le parti de l'Action populaire de Lee s'est emparé des 60 sièges du Parlement pour la troisième fois d'affilée. Les votes en faveur des divers candidats de l'opposition sont tombés de 29 à 26 p. cent du total. Avant le vote, le ministre des Affaires étrangères, Sinnathamby Rajaratnam, a déclaré au cours d'une assemblée électorale que, bien que les communistes ne fussent pas la principale opposition officielle, si les candidats de l'opposition enregistraient des gains, la Malaysia et l'Indonésie en concluraient que les Chinois de Singapour étaient en train de virer communistes. Dans pareil cas, a-t-il souligné, les troupes malaises envahiraient Singapour et une «guerre raciale» s'ensuivrait. Entretemps, le premier ministre Lee déclarait qu'il ne tolérerait pas la renaissance du «chauvinisme chinois». Immédiatement après le décompte des voix, il a ordonné la détention pour une période indéfinie, sans aucune forme de procès, d'un candidat défait qui avait été emprisonné en 1971 à titre de rédacteur du plus grand journal de langue chinoise de Singapour. Maintenant comme alors, il s'agit «d'exploiter la question de l'éducation et de la langue chinoise» suivant l'expression du gouvernement, qui exige qu'un étudiant apprenne deux langues: la sienne et une autre, préférablement l'anglais. Dans les semaines qui ont suivi, le gouvernement a arrêté plusieurs avocats et journalistes et accusé de diffamation criminelle

certain ex-candidats dans le but, semble-t-il, de réprimer tout sursaut de dissidence.

Spectres politiques

Le spectre du communisme et du racisme hante également la politique malaysienne. Lorsque l'ancienne Alliance, composée d'associations de Malais, de Chinois et d'Indiens ont cédé du terrain aux partis officiellement multiraciaux lors des élections de 1969, le régime autoritaire malais d'abord, puis un nouveau groupe politique, le Front national, ont vu le jour. Le Front national est l'Alliance privée de politiciens chinois d'importance (à l'exception du ministre en chef de Penang) des anciens partis de l'opposition qui ont été persuadés de partager le pouvoir dans les États et dans la Fédération. Le seul parti réfractaire est le parti de l'Action démocratique, rejeton malaysien du P.A.P. de Lee. Le Front national a facilement remporté une première élection. Sous le premier ministre Hussein Onn, qui a pris la relève à la mort de Razak au début de 1976, le gouvernement a entrepris de lutter contre la corruption, et deux premiers ministres d'États réputés pour des activités de ce genre ont été démis de leurs fonctions. Mais la conservatrice Organisation nationale des Malais unis continue de dominer le gouvernement, même tandis que le premier ministre suppléant, Mahatir Mohamed, dénonce ouvertement l'autorité «chaotique» des Malais. La loi impose des restrictions sévères à la liberté de parole de l'opposition et de la presse. Et la tendance à chercher des boucs émissaires communistes semble plus prononcée que jamais.

A la fin de 1976, cette tendance a dépassé les bornes habituelles: trois intellectuels malais réputés, l'ancien secrétaire parlementaire de Razak, un sous-ministre qui avait travaillé pour le président Lyndon Johnson et le rédacteur d'un journal, ont été arrêtés et interrogés au sujet de prétendues activités communistes. Aucun chef d'accusation n'a été officiellement porté contre eux. Les arrestations étaient le résultat, en partie du moins, d'une enquête entreprise par Lee Kuan Yew de Singapour.

La menace communiste, tangible mais insaisissable, qui plane sur la Malaysia et sur Singapour est le Parti communiste malais dont les partisans armés, qui n'étaient en 1960 que quelques centaines de rebelles défaits et désorganisés, représentent aujourd'hui une force estimée à 2,500 guérillas. Cette force se divise en trois groupes idéologiques et son efficacité demeure un facteur inconnu, mais elle dispose d'un refuge sûr dans les collines

qui entourent la ville de marché chinoise de Betong, à l'extrémité sud de la Thaïlande. Elle se prévaut également depuis trente ans de la caution morale de la Chine, où vit peut-être le mystérieux Chin Feng, qui serait encore chef du P.C.M. Plus que les raids occasionnels en territoire malaysien ou la réticence des autorités thaïlandaises à attaquer le «saillant de Betong», c'est la composition du P.C.M. qui est la véritable source d'inquiétude. Le parti a toujours attiré une forte proportion de Chinois et, à l'heure actuelle, on estime que les deux-tiers de ses membres sont chinois. Mais la moitié d'entre eux, le tiers des guérillas, ne sont pas des Chinois de Malaysia, mais des Sino-thaïlandais, possiblement liés à des insurgés communistes dans d'autres parties de la Thaïlande, y compris le centre-sud, à mi-chemin entre Bangkok et la frontière malaysienne.

Cette filière internationale pourrait se révéler plus importante à long terme que les liens que les gouvernants de Singapour et surtout de Malaysia ont tenté de forger avec d'autres pays. Lee Kuan Yew a obtenu des nouveaux leaders chinois, à Pékin, au début de 1976, l'assurance que, contrairement au P.C.M., ils considéraient Singapour comme une entité distincte et lui concédaient le droit de lutter contre la subversion par ses propres moyens. Mais si une situation «révolutionnaire» se produisait en Thaïlande puis en Malaysia et à Singapour, on ne peut guère s'attendre à ce que la Chine préfère la stabilité à la «libération». Les gouvernements non communistes de Malaysia et de Singapour ont livré une dure bataille pour la stabilité. Le maintien de celle-ci exigera peut-être que le peuple de Malaysia et de Singapour soit libéré avant que les Communistes n'aient l'occasion de faire subir à ces pays le sort réservé aux dominos.

Lettres à la rédaction

À propos d'un article de M. Painchaud

Messieurs,

L'initiative de M. Painchaud vient à point (*Perspectives internationales*, mai/juin 1977), d'autant que les trois articles (*Perspectives internationales*, septembre/octobre) qu'il commente ont été conçus surtout pour ouvrir un dialogue sur un dossier immensément complexe et délicat dont la compréhension et l'application sont souvent imparfaites. Le but de son article, dit-il, est de provoquer une «réflexion préliminaire» sur ce qu'il appelle succinctement la «diplomatie culturelle» du Canada et d'en faire une «analyse critique». Cependant, pareille analyse suppose un examen fouillé des opérations de la diplomatie culturelle. Or, dans un violent réquisitoire contre ce qui lui apparaît comme des activités prétentieuses, vaines, irréalistes, faibles, naïves, snob, propagandistes et conformistes du gouvernement, il parvient à ne faire la critique éclairée d'aucune des questions, explications, définitions et réserves que contenaient les trois articles. Son analyse porte plutôt sur des généralisations de son propre cru qui, heureusement, n'ont guère de rapport avec l'état actuel et la raison d'être des activités du Ministère dans le domaine de la culture.

Il est également troublant de relever dans un article qui se veut une «réflexion préliminaire» des déclarations aussi catégoriques que les suivantes: la diplomatie culturelle canadienne s'appuie sur la «négation tacite» des deux cultures fondatrices et «cette culture canadienne n'existe que dans l'imagination de quelques fonctionnaires et hommes politiques sans contact avec la réalité du pays». (Situation difficilement conciliable avec le fait que, selon lui, «le gouvernement canadien est incapable de penser les politiques culturelles comme un ensemble cohérent . . . »).

Le professeur Painchaud dit craindre que la diplomatie culturelle ne soit qu'une façade qui cache la propagande gouvernementale. Ce souci l'honore. Cependant, on aurait pu s'attendre à ce qu'un critique se penche sur les tentatives des diplomates culturels afin de faire face aux problèmes. M. George Cowley a écrit que «le libre échange de réalisations et d'idées dans le domaine culturel présuppose une certaine indépendance par rapport aux objectifs politiques. L'art utilisé à des fins de propagande perd son titre et ceux qui le pratiquent perdent toute crédibilité». «Pour contrer toute tentative visant à utiliser son programme à des fins politiques ou de propagande à court terme, le spécialiste des affaires culturelles devra favoriser le plus possible la participation du secteur privé.» Dans mon article, j'ai souligné le rôle de démarreur que doit jouer le gouvernement tout en veillant «à ne pas faire du programme le véhicule de messages qu'il aura choisis, d'une propagande gouvernementale ou d'une image d'Épinal du Canada, ce qui saperait la crédibilité du programme. Une fois ce rôle de démarreur bien défini, l'entreprise devra être jugée à ses fruits». Si la politique définie dans ces énoncés est erronée, incomplète ou trompeuse, on s'attendrait à une critique détaillée et constructive.

Lorsque l'auteur s'interroge sur les études canadiennes, on note la même absence de relation entre l'analyse et les faits: «Enfin, que faut-il entendre par «études canadiennes?» «Quelle université à l'étranger peut espérer couvrir toutes ces dimensions du Canada dans un seul programme de cours cohérent?» Le professeur Painchaud laisse entendre qu'on s'est peu ou point préoccupé des ressources documentaires sur lesquelles les programmes d'études canadiennes doivent s'étayer. On trouvera dans mon article des réponses, ou à tout le moins des ébauches de solutions, à ces questions.

De même, il estime que les crédits affectés aux études canadiennes seraient mieux utilisés s'ils étaient consacrés à la formation de spécialistes universitaires canadiens de la politique étrangère du Canada. Malheureusement, il ne semble pas être au courant de la vaste gamme de programmes du Ministère conçus expressément à cette fin et dont certains existent depuis dix ans.

Il reproche également aux programmes d'études canadiennes d'être «dépourvus de toute crédibilité» du simple fait que le gouvernement fédéral a lancé cette initiative sans la participation des provinces. Le processus de consultation auprès des provinces et du milieu universitaire a besoin d'amélioration (et on prend actuellement les mesures qui s'imposent). Toutefois, il était en place dès la création du programme des études canadiennes, (tout comme la consultation auprès de la Commission mixte fédérale-provinciale et du Secrétariat du Conseil des ministres de l'Éducation).

A la fin de son article, M. Painchaud soutient qu'il existe des méthodes plus efficaces et plus authentiquement universitaires pour développer les études canadiennes à l'étranger. Son affirmation tombe alors à plat, sans rien dire sur la budgétisation, la sélection, la continuité, l'aide aux bibliothèques, etc.

Le professeur Painchaud a soulevé des questions importantes sur le rôle de propagande, l'efficacité, la portée et le caractère fédéral des programmes que le gouvernement lance à l'étranger. Il va sans dire que le gouvernement est une cible toute désignée. Mais, dans le cas qui nous occupe, il cherche plutôt à crever des ballons qu'il a lui-même gonflés.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

John W. Graham

Affaires extérieures

Messieurs,

Je tiens à adresser mes remerciements à M. Painchaud (*Perspectives internationales* de mai/juin 1977) pour avoir pris la peine de commenter le groupe d'articles sur les affaires culturelles auquel j'ai collaboré (*Perspectives internationales* de septembre/octobre 1976), mais je tiens aussi à exprimer ma déception de ce qu'il semble avoir accordé aux articles une lecture aussi rapide.

Le professeur Painchaud connaît à coup sûr des pays qui destinent la diplomatie culturelle à des fins purement politiques ou propagandistes. L'ennui, c'est qu'il suppose d'emblée que le Canada agit de semblable façon. Même si nous le voulions, où trouverions-nous les béni-oui-oui capables d'aller enseigner les études canadiennes à l'étranger? Dans la même veine, quel chœur canadien accepterait de ne chanter que des hymnes au Gouvernement, ou quel corps de ballet se confinerait au pas de deux du Parti? Peut-être pourrions-nous envoyer à l'étranger des troupes de théâtre qui ne joueraient que des pièces flatteuses à l'endroit du Canada, mais nous ne le faisons pas. Comme je l'ai dit dans mon article: «Le théâtre . . . ne peut refléter la société de façon convaincante que s'il le fait avec honnêteté. . . *Louis Riel* et *Rita Joe* jouent le même rôle qu'*Anne et le bonheur*», pour ne mentionner que trois de nos exportations théâtrales les plus connues.

«A beau mentir qui vient de loin», dit le proverbe, mais est-ce le cas des diplomates? Il y a trop de bonnes choses ici pour qu'il soit nécessaire de recourir au mensonge. Nous pouvons nous permettre de donner au Canada une image fidèle et laisser aux autres tout le loisir d'en faire autant.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

George Cowley

Affaires extérieures

Section de référence

I. LIVRES

- Chodos, Robert. *Caribbean connection*. Toronto: James Lorimer, 1977. 269 p.
- Johnston, Douglas, M. ed. *Marine policy and the coastal community; the impact of the Law of the Sea*. London: Croom Helm, 1976. 338 p.
- Murray, Vera. *Le Parti québécois: de la fondation à la prise du pouvoir*. Montréal: Cahiers du Québec/Hurtubise, 1976. 242 p.
- O'Leary, Grattan. *Grattan O'Leary: recollections of people, press and politics*. Toronto: Macmillan, 1977. 208 p.
- Reid, Escott. *Time of fear and hope: the making of the North Atlantic Treaty 1947-1949*. Toronto: McClelland and Stewart, 1977. 315 p.
- Rosen, Steven J. and Jones, Walter S. *The logic of international relations*. 2^e éd. Cambridge, Mass.: Winthrop Publishers, 1977. 453 p.
- Stacey, Charles P. *Mackenzie King and the Atlantic triangle*. Toronto: Macmillan, 1976. 74 p.

II. ARTICLES

- Boutet, Odina, «La stabilité avec l'indépendance». Dans *L'action nationale* 66:529-34 mars 1977.
- Byers, R. B., «The Canadian military». Dans *Current history* 72: 173-75 avril 1977.
- «Canada's economic squeeze». Dans *Business week* p. 60-70 mars 28 1977.

Chodos, Robert, «Trudeau, Lévesque woo the U.S.». Dans *Last post* 6:5-8 avril 1977.

Dobell, Peter C., «Québec separatism: domestic and international implications». Dans *World today* 33:149-59 avril 1977.

Glazier, Kenneth M., «Separatism and Quebec». Dans *Current history* 72:154-57 avril 1977.

Gwyn, Sandra, «The surly bonds of bigotry». Dans *Saturday night* 92:15-19 avril 1977.

Helleiner, G. K., «The political economy of Canada's tariff structure: an alternative model». Dans *Revue canadienne d'économique* 10:318-26 mai 1977.

Johnson, Barbara, «Governing Canada's economic zone». Dans *Administration publique du Canada* 20:152-73 printemps 1977.

Johnson, B. and D. Middlemiss, «Canada's 200-mile fishing zone: the problem of compliance». Dans *Ocean development and international law* 4:67-110 1977.

Leach, Richard H., «Canada and the United States: a special relationship». Dans *Current history* 72:145-49 avril 1977.

Lindsey, G. R., «Strategic aspects of the polar regions». Dans *Behind the headlines* v. 35, n° 6 mai 1977. 24 p.

MacIntosh, R. M., «The linkage of issues in Canada-U.S. relations». Dans *Canadian business review* 4:32-35 hiver 1977.

Marteau, Robert, «Le Québec, après deux siècles de funérailles». Dans *Esprit* p. 353-59 mars 1977.

«Nuclear proliferation: prospects, problems and proposals». Dans *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. V. 430 mars 1977.

Oxman, Bernard H., «The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: the 1976 New York sessions». Dans *American journal of international law* 71:247-69 avril 1977.

Ranger, Robin, «Arms control in theory and practice». Dans *The yearbook of world affairs* 1977. p. 112-137.

Regenstreif, Peter, «Canada's foreign policy». Dans *Current history* 72:150-3 avril 1977.

Roach, E. Hugh, «In defence of multinationals: the myths, the realities, and the future». Dans *Behind the headlines* v. 35, n° 5 février 1977. 33 p.

Rossetto, L., «A final look at the 1971 White Paper on Defence». Dans *Queen's quarterly* 84:61-74 printemps 1977.

Treaster, Joseph B., «Twilight in white Rhodesia». Dans *Atlantic* 239, n° 5:63-76 mai 1977.

Trudeau, Pierre-Elliott, «Canadian and American friendship: Canada's unity will not be fractured». Speech delivered to the Congress of

the United States, Washington, D.C. 22 février 1977. Dans *Vital Speeches of the day* 43:322-24 15 mars 1977.

Wilbrick, Mason and Melvin A. Conant, «The International Energy Agency: an interpretation and assessment». Dans *American journal of international law* 71:199-223 avril 1977.

Publications du ministère des Affaires extérieures

Communiqués, publiés par le Service de Presse du ministère des Affaires extérieures, Ottawa:

N° 26 (6 avril 1977) Le Carrousel de la Gendarmerie royale du Canada se produit en Irlande et en Angleterre du 3 mai au 24 juin, à l'occasion du Jubilé d'argent de sa Majesté Elisabeth II

N° 27 (6 avril 1977) Nomination au Conseil des gouverneurs du Centre de recherches pour le développement international

N° 28 (12 avril 1977) Attribution du prix littéraire Belgique-Canada au romancier belge Marcel Moreau

N° 29 (12 avril 1977) Objectifs proposés en matière de radioactivité pour l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs

N° 30 (12 avril 1977) Nominations diplomatiques:

M. Arthur G. Campbell est nommé ambassadeur en Norvège et simultanément accrédité en Islande

M. William M. Wood est nommé ambassadeur à la République du Zaïre et simultanément accrédité au Burundi, au Rwanda et en République populaire du Congo

N° 31 (14 avril 1977) Revue quinquennale de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs

N° 32 (19 avril 1977) Visite officielle au Canada du vice-président du Mali, du 20 au 22 avril

N° 33 (22 avril 1977) Conclusion de la visite officielle au Canada du vice-président du Mali, 20 au 22 avril 1977

N° 34 (22 avril 1977) Cinquième conférence des étudiants du Commonwealth: 25 au 27 avril 1977

N° 35 (29 avril 1977) *M. Roger Rousseau* est nommé ambassadeur au Venezuela

N° 36 (29 avril 1977) Un événement d'envergure dans les relations entre le Canada et la Chine: la visite du ballet de Changhaï

N° 37 (4 mai 1977) Visite de *M. Jean-Pierre Goyer* en France

N° 38 (13 mai 1977) Peintres canadiens contemporains: une exposition de tableaux de la Banque d'œuvres d'art du Conseil des Arts du Canada, présentée par le ministère des Affaires extérieures, Canada

N° 39 (16 mai 1977) Signature d'un accord entre le Canada et la Finlande sur les transports aériens

N° 40 (17 mai 1977) Ratification de l'Accord commercial Canado-Yougoslave

N° 41 (18 mai 1977) Participation d'organismes canadiens à la foire de Bologne

N° 42 (19 mai 1977) Conférence sur le droit de la mer — sixième session — Délégation canadienne

N° 43 (20 mai 1977) Réponse canadienne au Quatrième Rapport annuel de la Commission mixte internationale sur la qualité de l'eau dans les Grands lacs

N° 44 (19 mai 1977) Huitième session de la Commission mixte France-Canada

N° 45 (24 mai 1977) Délégation ministérielle du Canada — Conférence sur la coopération économique internationale, Paris 30 mai au 1^{er} juin

N° 46 (non daté) Notes préparées pour le discours du Canada à la conférence sur la coopération économique internationale par l'honorable A. W. Gillespie, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Paris 30 mai

N° 47 (1^{er} juin 1977) L'honorable Jean-Pierre Goyer — visite en Afrique francophone

N° 48 (6 juin 1977) Première rencontre de la Commission économique mixte canado-japonaise, Vancouver, 13 et 14 juin

Déclarations et Discours, publiés par la Direction des services de l'information du ministère des Affaires extérieures, Ottawa:

N° 77/3 Le Canada réaffirme sa profonde aversion pour le système de l'*apartheid*. Déclaration faite le 30 mars 1977, au Conseil de sécurité des Nations Unies à New York par M. William H. Barton, représentant permanent du Canada aux Nations Unies

N° 77/4 Les relations canado-américaines font l'admiration de nombreux pays. Discours prononcé le 22 février 1977 par le premier ministre Pierre-Elliott Trudeau devant le Congrès des États-Unis à Washington

N° 77/5 Les droits de l'homme constituent l'un des problèmes les plus complexes de la politique étrangère. Allocution prononcée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Don Jamieson, à l'occasion d'un séminaire parrainé par le Conseil canadien des Églises et le Conseil canadien des Évêques catholiques, Ottawa, 16 mars 1977

N° 77/6 Défis auxquels le Canada et les États-Unis doivent faire face. Discours prononcé par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Don Jamieson, devant le *Southern Council on International and Public Affairs* et le *Council on Foreign Relations*, Atlanta (Georgie), 29 avril 1977

N° 77/7 Le Canada et les pays de la région du Pacifique. Discours d'ouverture prononcé par M. R. L. Rogers, directeur général du Bureau des affaires de l'Asie et du Pacifique, au ministère des Affaires extérieures, à l'occasion d'une rencontre avec les membres du Comité canadien du Conseil économique des pays de la région du Pacifique, Ottawa, 4 avril 1977

TRAITÉS

Bilatéraux

L'Association internationale de développement
Accord entre le Gouvernement du Canada et l'Association internationale de développement prévoyant l'administration, par l'Association, de certains fonds qui seront fournis par le Gouvernement pour des projets de développement déterminés
Washington, le 22 avril 1977
En vigueur le 22 avril 1977

Cuba

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de Cuba sur leurs relations mutuelles en matière de pêche
La Havane, le 12 mai 1977
En vigueur le 12 mai 1977

Finlande

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Finlande relatif aux services aériens entre leurs territoires respectifs et au-delà de ceux-ci
Ottawa, le 16 mai 1977
En vigueur provisoirement le 16 mai 1977

Pologne

Accord à long terme sur les céréales entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Pologne
Ottawa, le 24 novembre 1976
En vigueur le 1^{er} janvier 1977
Terminé le 19 avril 1977, avec effet rétroactif à compter du 1^{er} janvier 1977

Accord à long terme sur les céréales entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Pologne
Ottawa, le 19 avril 1977
En vigueur le 19 avril 1977, avec effet rétroactif à compter du 1^{er} janvier 1977

Trinité-et-Tobago

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Trinité-et-Tobago relatif au Régime de Pensions du Canada
Ottawa, le 26 avril 1977
En vigueur le 26 avril 1977, avec effet rétroactif à compter du 1^{er} janvier 1974

Yougoslavie

Accord relatif au commerce entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérative socialiste de Yougoslavie
Belgrade, le 24 octobre 1973
En vigueur le 17 mai 1977

Multilatéraux

Convention portant loi uniforme sur la forme d'un Testament international

Faite à Washington, le 26 octobre 1973
Instrument d'adhésion du Canada déposé le 24 janvier 1977 avec la déclaration suivante «le gouvernement du Canada adhère à la Convention portant loi uniforme sur la forme d'un Testament international, faite à Washington, D.C., le 26 octobre 1973, sous réserve de la déclaration suivante:

1. Le Gouvernement du Canada déclare qu'en application de l'article XIV de la Convention, cette dernière s'étendra seulement aux provinces du Manitoba et de Terre-Neuve

2. Le Gouvernement du Canada déclare en outre qu'il soumettra, à un moment ou à un autre après son adhésion, d'autres déclarations en conformité de l'article XIV de la Convention indiquant expressément les provinces additionnelles auxquelles s'étendra la Convention, lorsque ces provinces auront adopté les lois d'exécution nécessaires»

Amendements à la Convention portant création de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime, 1948

Adoptés le 14 novembre 1975
Instrument d'acceptation du Canada déposé le 6 avril 1977

Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles
Faite à Genève, le 18 mai 1977

BON D'ABONNEMENT

Perspectives internationales

Publication bimestrielle – le tarif d'abonnement annuel est de 4\$ pour le Canada et de 5\$ pour les autres pays.

Nom

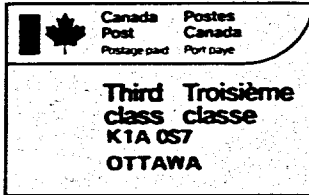
Adresse

.....

Pays Code postal (Zip Code)

Prière d'établir votre chèque ou mandat en devises canadiennes à l'ordre du *Receveur général du Canada* et de le faire parvenir à l'adresse suivante:

Centre d'édition
Approvisionnements et Services Canada
270, rue Albert
Ottawa (Ontario) K1A 0S9



En cas de non-livraison,
retourner cette couverture seulement au:
Ministère des Approvisionnement
et Services-Imprimerie
Ottawa, K1A 0S7, Canada

If undelivered,
return cover only to:
DSS Printing Operations
Ottawa, K1A 0S7, Canada



Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada

ISSN 0381-4874

septembre/octobre 1977

Perspectives internationales

Revue d'opinion sur les affaires étrangères

Problèmes de développement

Moralité et politique étrangère

Relations canado-américaines

Les sommets économiques de Londres

Droite et démocratie en Espagne

Perspectives internationales

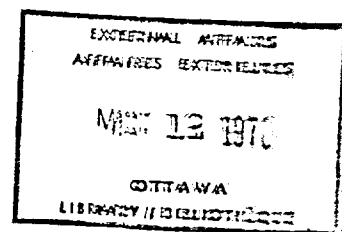


Table des matières

septembre/octobre 1977

Problèmes de développement	
L'aide aux pays les plus démunis/ <i>Escott Reid</i>	3
Un nouvel ordre international/ <i>Paris Arnopoulos, U. Concordia</i>	9
La Conférence mondiale de l'alimentation trois ans après/ <i>Charles H. Weitz</i>	16
<hr/>	
Moralité, réalisme et affaires étrangères/ <i>John W. Holmes</i>	22
<hr/>	
Nouvelle atmosphère des relations canado-américaines/ <i>Louis Balthazar</i>	28
<hr/>	
Les sommets économiques de Londres/ <i>Alex Inglis</i>	32
<hr/>	
Espagne: la droite et la démocratie/ <i>Jean-Pierre Thouez</i>	39
<hr/>	
Hua Kuo-feng au pouvoir/ <i>John R. Walker</i>	44
<hr/>	
Recension	
<i>Escott Reid: Time of Fear and Hope</i> / <i>James Eayrs</i>	48
<hr/>	
Lettres à la rédaction	52
<hr/>	
Section de référence	54
<hr/>	

Perspectives internationales est une revue bimestrielle publiée en français et en anglais par le ministère des Affaires extérieures à Ottawa. Il est permis de reproduire tout article qui y paraît, de préférence en indiquant la source.

Tarif des abonnements: Canada, 4\$ l'an ou 1\$ le numéro; autres pays, 5\$ l'an ou 1.25\$ le numéro.

Les remises s'établissent à l'ordre du Receveur général du Canada et doivent être adressées au Centre d'édition, Approvisionnement et Services Canada, 270, rue Albert, Ottawa (Ontario) K1A 0S9.

Publication autorisée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Envoi postal de troisième classe autorisé.

Directeurs de rédaction:

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

Perspectives internationales est une revue d'opinion sur le rôle du Canada dans le monde et sur des questions d'actualité internationale. Elle a pour objet de stimuler les discussions sur les affaires internationales et de susciter l'intérêt à leur égard. Son rôle n'est pas d'offrir un reflet des politiques ou des façons de voir du gouvernement canadien. Les directeurs de rédaction s'efforcent, au contraire, de publier fréquemment des articles où s'expriment des points de vue indépendants ou même opposés à ceux du gouvernement canadien. En conséquence, le ministère des Affaires extérieures ne peut assumer aucune responsabilité quant aux opinions exprimées, sauf dans le cas où il est mentionné expressément qu'un article signé par un agent du ministère correspond à une politique officielle.

Les lecteurs sont invités à offrir leurs commentaires sur les questions dont traite la revue. Prière d'adresser toute correspondance à *Perspectives internationales*, ministère des Affaires extérieures, édifice L. B. Pearson, 125 promenade Sussex, Ottawa, Ontario, Canada, K1A 0G1.

Comment aider les populations les plus démunies

par Escott Reid

Mon propos portera sur les voies qui s'offrent au Canada (et aux autres pays riches) pour contribuer à améliorer les conditions de vie des 750 millions d'indigents qui habitent les pays les plus pauvres du monde. Ces gens n'ont pas suffisamment à manger, n'ont que des haillons pour se vêtir et vivent dans des taudis. M. Robert McNamara, président de la Banque mondiale, en parle comme des «infiniment pauvres»; il voit en eux «des êtres humains vivant dans le dénuement le plus complet, qui tentent de survivre dans des conditions à ce point sordides et dégradantes que nos esprits ont peine à en concevoir toute la réalité, habitués qu'ils sont à des conditions plus privilégiées». Rabindranath Tagore appelle «les éternels locataires d'un monde où règne la cupidité et où rien ne leur appartient».

Il est immoral que la majorité des habitants des pays riches aient un niveau de vie très élevé quand des millions de gens vivent dans des conditions aussi misérables. Il est également imprudent de laisser cette situation se perpétuer. «L'Atlantique Nord ne peut demeurer une île de stabilité et de bien-être dans une mer de tourments et de misère.» C'est en ces termes que je m'exprimais en 1954 dans une communication à Lester Pearson sur la façon de mettre en pratique les engagements formulés à l'article 2 du Traité de l'Atlantique Nord. En 1977, dans son rapport final aux gouvernements des pays membres, le Groupe d'experts du Commonwealth a exprimé sa «conviction qu'une plus grande stabilité au sein de la communauté internationale et la paix dans le monde ne seront possibles que si le niveau de vie atteint un certain seuil minimum dans tous les pays».

Environ 1.25 milliard de personnes, soit trente p. cent de la population mondiale, habitent les pays très pauvres. (Les habitants des pays pauvres, dont les plus peuplés sont la Chine et le Nigeria, représentent eux aussi trente p. cent de

la population mondiale.) Dans les pays les plus démunis, le revenu annuel par habitant est présentement inférieur à 300 \$ (É.-U.) D'ailleurs, 950 millions de personnes s'entassent dans quatre d'entre eux: l'Inde, le Bangla Desh, le Pakistan et l'Indonésie. Les autres vivent pour la presque totalité dans le reste de l'Asie du Sud, en Asie du Sud-Est, et en Afrique, au sud du Sahara et au nord de la Rhodésie, de la Zambie et de l'Angola. Tout semble indiquer que plus de neuf personnes sur dix parmi les plus défavorisées habitent les pays très pauvres. La question de savoir comment les nations riches peuvent le mieux venir en aide aux indigents de la terre se résume donc presque entièrement à celle de savoir comment secourir les 750 millions d'hommes, de femmes et d'enfants démunis qui habitent ces pays.

En d'autres termes, si nous des pays riches voulons tendre la main à ces prisonniers de la famine, à ces «damnés de la terre», nous devons aider les pays très pauvres.

La tâche est immense, mais non impossible si les pays riches accroissent leur aide aux pays très pauvres et si les gouvernements de ces derniers pratiquent les politiques auxquelles bon nombre d'entre eux se dérobent à l'heure actuelle. M. Mahbub ul Haq, directeur du service de

*Au cours de sa carrière, monsieur Reid a occupé les postes de sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures, de haut-commissaire en Inde, d'ambassadeur en Allemagne, de directeur du Service de l'Asie du Sud et du Moyen-Orient à la Banque mondiale et de premier principal du collège Glendon, à Toronto. Il est l'auteur de *Strengthening the World Bank*, publié en 1973 (University of Chicago Press, pour l'Institut Adlai Stevenson) et de *Time of Fear and Hope: the Making of the North Atlantic Treaty, 1947-1949* (McClelland and Stewart 1977). L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

la planification politique à la Banque mondiale, déclarait dernièrement que des études effectuées par la Banque mondiale et l'Organisation internationale du Travail (OIT) montrent qu'un investissement annuel de quinze milliards de dollars pendant dix ans permettrait aux habitants les plus démunis des pays très pauvres d'atteindre le «seuil de la dignité humaine», et que les pays très pauvres eux-mêmes seraient probablement en mesure de fournir au moins le tiers de cette somme. Quinze milliards de dollars équivalent au vingtième des dépenses mondiales engagées chaque année pour l'armement.

Transfert des ressources

Le transfert des ressources réelles fournies par les pays riches aux pays très pauvres pourrait être augmenté par un accroissement des exportations de ces derniers. Les pays très pauvres ne peuvent se permettre d'investir des compétences et des capitaux fort rares pour se doter d'une industrie d'exportation, à moins d'être assurés qu'une fois surmontés les obstacles tarifaires et non tarifaires qui existent déjà, de nouvelles barrières ne seront pas dressées sur son chemin. Il s'agirait donc pour les pays riches de s'entendre pour soustraire progressivement, dans un délai de dix ans, par exemple, les importations provenant des pays très pauvres, à tous les obstacles tarifaires et non tarifaires. Les pays riches pourraient percevoir sur les importations qui mettent en péril une industrie nationale un droit spécial temporaire qui diminuerait progressivement au cours de cette période de réajustement de dix ans; les revenus provenant de ces droits serviraient à aider les entreprises et les travailleurs de l'industrie en cause à se recycler ou à en quitter les secteurs les plus menacés. (Si ces conditions de faveur n'étaient faites qu'aux pays très pauvres, et non à des pays comme la Corée du Sud, Hong Kong, Formose et Singapour, les mesures proposées se heurteraient à moins d'opposition au sein des pays nantis.)

Le Canada pourrait, pour sa part, prendre l'initiative en proposant aux pays riches de s'entendre pour abolir tous les obstacles tarifaires et non tarifaires appliqués aux importations provenant des pays très pauvres, sans concessions réciproques de la part de ces derniers. Les obstacles non tarifaires comprennent les contingents, les restrictions dites volontaires et les taxes. Le Canada pourrait également annoncer, de concert avec un aussi grand nombre de pays que possible, son intention d'accorder aux intéressés le traitement de faveur envisagé, quelle que soit l'issue des

négociations. Il devrait aussi créer un organisme chargé de l'expansion des importations, qui aurait pour tâche de faciliter la vente au Canada de biens produits dans les pays très pauvres. Des organismes de ce genre existent déjà en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas; ils aident toutefois non seulement les pays très pauvres, mais également tous les pays en développement. Le Canada pourrait en outre négocier avec les pays très pauvres des ententes bilatérales destinées à faciliter le transfert dans ces pays de compétences techniques et administratives du secteur privé canadien.

Le Canada devrait retirer son appui à la revendication par les États côtiers du droit d'exploiter les ressources minières de la marge continentale au-delà de la zone économique de deux cents milles. Il devrait consentir à ce que toutes les ressources minières situées à l'extérieur de la zone économique relèvent de l'Autorité internationale des fonds marins, et accepter de partager avec cette Autorité les revenus tirés de l'exploitation des ressources minières se trouvant dans la zone économique, au-delà d'une limite qui pourrait être fixée par exemple à quarante milles de la côte. Les revenus de l'Autorité devraient être transférés à l'Association internationale de développement (IDA) et aux guichets des prêts à des conditions de faveur des banques régionales de développement afin d'être affectés à des programmes d'assistance visant à aider les pays très pauvres à élever le niveau de vie de leurs citoyens les plus démunis.

Le Canada devrait également appuyer l'établissement d'un lien direct entre les droits de tirage spéciaux et l'aide aux pays très pauvres.

Le transfert à l'IDA et à d'autres organismes du même genre des revenus provenant de l'exploitation des fonds marins et des droits de tirage spéciaux constituerait le point de départ d'un régime fiscal international au profit des habitants les plus démunis des pays très pauvres. On pourrait conclure à juste titre de cette initiative que le transfert des ressources au profit des habitants les plus pauvres du monde n'est pas un acte de charité mais bien une question de justice. Plus ce principe sera reconnu, aussi bien dans les faits que dans les discours, plus saines seront les relations en matière d'aide entre pays riches et pays très pauvres.

Le Canada devrait augmenter progressivement ses contributions à l'Agence canadienne de développement international (ACDI), au Centre de recherches pour le développement international (CRDI), à

la Banque mondiale, à l'IDA, à la Société financière internationale (SFI), aux banques régionales de développement, au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et au Fonds international de développement agricole (FIDA).

L'importante consommation par les pays riches de denrées alimentaires et des rares ressources nécessaires à la production alimentaire comme l'énergie et les engrais constitue l'un des obstacles à l'accroissement suffisant des ressources réelles fournies aux pays très pauvres par les pays riches. En moyenne, le Nord-américain consomme chaque année cinq fois plus de céréales que l'habitant des pays très pauvres, soit 2,000 livres par rapport à 400 livres pour ce dernier. Il y a deux façons de réduire la consommation dans les pays riches: réduire la consommation par habitant et freiner la croissance démographique. Les pays riches devraient prendre les mesures qui s'imposent pour réduire leur consommation de viande provenant de bétail nourri aux céréales, ainsi que leur consommation d'énergie et d'engrais. Ils ne devraient pas encourager la croissance démographique, mais tout au contraire viser à une population stable.

Meilleur usage des ressources

Presque aucun des pays très pauvres n'a réussi à consacrer suffisamment de ressources à la production alimentaire. La politique nationale de ces pays a profité au dixième de la population qui est le mieux nanti, au détriment de la moitié la plus pauvre. En Asie du Sud, où vit probablement au moins la moitié des habitants les plus pauvres de la terre, l'obstacle majeur au développement rural est la concentration du pouvoir politique, social et économique entre les mains d'une petite élite rurale composée des grands propriétaires terriens et des prêteurs. Ceux-ci ont fait avorter ou ont tourné à leur avantage les programmes de réforme agraire. Ils ont profité du développement économique, ce qui a été très peu le cas des petits fermiers, des cultivateurs à bail, des métayers, des ouvriers agricoles et des artisans sous-employés des villages; ces derniers ainsi que leurs familles représentent environ les trois cinquièmes de la population rurale, laquelle compte pour les quatre cinquièmes de la population de l'Asie du Sud.

Bien que les pays très pauvres aient une main-d'œuvre abondante et peu de capitaux, la plupart d'entre eux favorisent les modes de production à fort coefficient de capital malgré les avantages tant économiques que sociaux des méthodes à

fort coefficient de main-d'œuvre. Parmi les stimulants les plus courants, mentionnons les faibles taux d'intérêt sur les prêts et le crédit, les taux de change surévalués, le haut degré de protection accordé aux industries locales à fort coefficient de capital, les taux d'imposition injustement faibles dont bénéficient les grands propriétaires terriens et grâce auxquels ces derniers peuvent accroître leurs profits et agrandir leurs exploitations au détriment des petits fermiers et des métayers, les privilèges accordés aux grands propriétaires par rapport aux petits fermiers en ce qui concerne la disponibilité et le coût des eaux d'irrigation, des engrais, des semences, du crédit et de l'assistance technique, et la préférence accordée aux grandes entreprises au détriment des petites dans l'octroi et le coût du crédit et des ressources rares.

Les pays très pauvres n'ont pas entrepris les vastes programmes de travaux publics de petite envergure qui pourraient procurer du travail productif aux populations sous-employées des campagnes. Il pourrait s'agir notamment de projets destinés à accroître la production agricole à court et à long terme, comme le nivellement des sols, des travaux de remblai, la construction de digues pour contenir les petits cours d'eau, l'aménagement de bassins pour recueillir les eaux de pluie, l'installation de canaux d'irrigation et d'écoulement, le creusement de puits de surface, le désenvasement des canaux et des petits réservoirs et le reboisement. Les projets devraient être conçus de manière à produire un rendement effectif élevé. La main-d'œuvre ainsi soustraite au chômage créerait des biens de production d'une valeur certaine. La production alimentaire serait accrue. De l'argent serait mis entre les mains des paysans les plus pauvres, des artisans sous-employés et des ouvriers agricoles, qui s'en serviraient pour se procurer les produits de première nécessité dont ils sont présentement privés. Ils achèteraient plus de nourriture pour apaiser leur faim, créant ainsi un marché pour la production alimentaire accrue résultant des projets auxquels ils auraient travaillé. Ils achèteraient des vêtements pour remplacer leurs haillons; dans la plupart des pays très pauvres, il est possible de fabriquer sur place des tissus pour vêtements de tous les jours. Leur participation à un travail productif, à un taux de rémunération raisonnable, susciterait donc davantage de production et d'emploi; elle leur vaudrait également une part accrue du revenu national. Dans presque tous les pays très pauvres, il n'en résulterait pra-

tiquement aucun accroissement de la demande en matière d'importations et aucun prélèvement sur des réserves de devises étrangères déjà rares.

La croissance démographique, une administration inefficace et la corruption entraînent un déboisement rapide de l'Himalaya. Dans les années soixante, la moitié des forêts du Népal ont été anéanties. Si on ne prend aucune mesure pour renverser cette tendance, la région de l'Himalaya deviendra probablement un désert montagneux d'ici dix ou quinze ans. Si cette prédiction se réalise, les réservoirs des grands barrages du Pakistan et de l'Inde s'envaseront d'ici vingt-cinq ans au lieu des cinquantes ans prévus, et les inondations désastreuses qui en résulteront dans les vallées de l'Indus, du Gange et du Brahmaputra détruiront les récoltes au Pakistan, en Inde et au Bangla Desh.

Un organisme d'aide d'un riche pays occidental ne peut pas faire grand-chose pour aider les gouvernements des pays très pauvres à résoudre ces problèmes, car s'il tente quoi que ce soit, il risquera, en tant qu'organisme d'un État souverain, de se voir accuser d'ingérence dans les affaires intérieures les plus délicates d'un autre État souverain, à savoir, le partage du pouvoir politique entre les diverses classes sociales et les effets de l'incompétence, de la corruption et de la puissance politique sur l'élaboration et la mise en application des politiques du gouvernement. Un organisme international de prêt est mieux placé pour exercer de l'influence, et celle-ci sera d'autant plus grande que les pays pauvres auront vraiment l'impression d'y être des membres à part entière.

Le Fonds monétaire international (FMI) a accordé dernièrement un prêt de tout près de quatre milliards de dollars (É.-U.) à la Grande-Bretagne; le taux d'intérêt varie de quatre à six pour cent et les remboursements seront échelonnés sur une période de cinq ans. Pour obtenir ce prêt, le gouvernement britannique a dû consentir à opérer des changements politiquement difficiles dans sa stratégie économique nationale. Les termes de l'entente ont été formulés dans une lettre d'intention de trois mille mots adressée par le Chancelier de l'Échiquier au directeur général du FMI. Grâce aux pressions exercées sur lui par le FMI, le gouvernement britannique a été en mesure d'adopter une politique plus dure que celle qu'il se serait senti en mesure d'appliquer sans cette contrainte.

L'Association internationale de développement accordera probablement à l'Inde des prêts totalisant trois milliards de dol-

lars (É.-U.) au cours des trois prochaines années. Aucun intérêt ne sera perçu et le remboursement s'échelonnera sur une période de cinquante ans. Mais à la différence de la Grande-Bretagne, l'Inde ne sera pas obligée de consentir à opérer des changements politiquement difficiles dans son programme économique national pour obtenir le prêt en question. Comme l'IDA n'exercera pas sur lui le même genre de pression qu'a exercée le FMI sur le gouvernement britannique, le gouvernement indien ne pourra l'invoquer pour durcir sa politique (par exemple, à l'endroit de l'élite rurale) comme il se serait senti en mesure de le faire dans le cas contraire. Sur ce plan, les règles du jeu sont différentes selon qu'il s'agit d'un pays riche ou d'un pays très pauvre.

Il est vrai que l'IDA assortit ses prêts pour des projets individuels de conditions qui favorisent le recours à des méthodes à fort coefficient de main-d'œuvre pour la réalisation du projet ainsi qu'une répartition équitable des bénéfices. Par ailleurs, elle engage sa participation à un programme de prêt de trois ans sans exiger du pays bénéficiaire des changements politiques majeurs susceptibles d'amener ce dernier à opter pour des stratégies et des projets de développement destinés à créer un niveau élevé d'emploi dans des secteurs productifs, à accélérer l'augmentation de la production des céréales vivrières et autres produits et services de première nécessité, et à en assurer une distribution équitable. Si les pays très pauvres se sentaient partenaires des membres de l'IDA au même titre que la Grande-Bretagne au sein du FMI, il serait peut-être possible pour l'IDA d'imposer ce genre de conditions, et pour les pays très pauvres de les accepter. Ce serait à l'avantage des citoyens les plus démunis des pays très pauvres, car ils auraient de meilleures chances de satisfaire leurs besoins essentiels en matière de nourriture, d'habillement, de logement et de travail productif et alors seraient mieux en mesure d'exiger la révolution sociale qui s'impose dans presque tous les pays très pauvres.

Avec le quart environ de la population totale de tous les pays membres, les membres nantis de la Banque mondiale détiennent plus de trois cinquièmes des votes au sein des organes directeurs de la Banque et de l'IDA. Des citoyens des pays riches occupent les quatre cinquièmes des 108 postes les plus importants dans l'organisation de la Banque et de l'IDA. La présence prépondérante des pays riches à la tête de ces deux organismes empêche les

pays pauvres qui en sont membres de se sentir de véritables partenaires.

La nécessité de créer un meilleur équilibre entre pays riches et pays pauvres au sein de la Banque mondiale et de l'IDA ne signifie évidemment pas qu'il faille y appliquer le système d'un vote par État. Cette solution irait en effet à l'encontre des principes mêmes de la démocratie, puisque la moitié la moins peuplée des États membres de la Banque détiendrait, avec une population totale d'environ 220 millions d'habitants, autant de votes que tous les autres États membres réunis, qui représentent au total approximativement 2.7 milliards d'habitants. Avec une population totale de 950 millions d'habitants, les quatre États membres très pauvres les plus peuplés (soit l'Inde, le Bangla Desh, le Pakistan et l'Indonésie) détiendraient quatre votes, comparativement à 65 votes pour les États membres les moins peuplés, qui ont ensemble une population d'environ 220 millions d'habitants.

Il faut non pas adopter le système de vote par État, mais modifier les critères de pondération des votes. Le système actuel se fonde sur le pouvoir économique relatif de chacun selon son revenu national, le volume de ses exportations et de ses importations et les réserves de sa banque centrale. Si l'on y ajoutait un facteur population, les pays pauvres seraient favorisés par rapport aux pays riches. Par exemple, si chaque pays membre se voyait accorder 30 votes supplémentaires au sein de la Banque, et 90 au sein de l'IDA, pour chaque million d'habitants qu'il compte, la proportion des votes détenus par les pays riches tomberait d'environ neuf p. cent.

De toute évidence, il faudra faire davantage pour que les pays pauvres membres de la Banque et de l'IDA obtiennent une part sensiblement plus importante du pouvoir décisionnel et exécutif de ces deux organismes. Dans mon livre sur la Banque mondiale publié en 1973, je formulais une douzaine de suggestions sur la façon d'établir un meilleur équilibre entre pays riches et pays pauvres au sein de la Banque et de l'IDA. Je soutenais alors, et je soutiens toujours, que moins les pays pauvres se sentiront écartés du processus décisionnel, moins ils auront tendance à considérer les dirigeants et le personnel du Groupe de la Banque comme des étrangers, et moins ils hésiteront à accepter leurs conseils. Les suggestions que j'ai faites en 1973 ne vont pas assez loin, mais c'est tout de même un début. Et le temps est venu de nous atteler à la tâche.

Nombre des suggestions que j'ai formulées sur la façon d'établir un meilleur

équilibre du pouvoir au sein du Groupe de la Banque mondiale (c'est-à-dire la Banque, l'IDA et la Société financière internationale) déplairont à certains groupes puissants dans les pays riches. Or ce sont des pays riches que proviennent précisément presque toutes les ressources financières du Groupe de la Banque mondiale. Il faut donc espérer qu'il se trouvera dans les pays riches des «hommes d'État ayant une vision globale, une conscience sociale et un sens de l'histoire» suffisamment poussés pour accepter la responsabilité de convaincre les électeurs et les élus de consentir aux changements qui s'imposent. Aux grands esprits les grandes entreprises.

Nécessité d'accroître l'efficacité des organismes internationaux

Il n'y a pas que la Banque mondiale, l'IDA et la SFI qui doivent être mises plus efficacement au service des efforts de la communauté internationale pour aider les gouvernements des pays très pauvres et des pays pauvres à accélérer le processus du développement économique et social, et les pays riches à se fixer des objectifs valables en matière de partage des ressources. Ce devrait aussi être le cas du Fonds monétaire international, des banques régionales, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, de l'Organisation mondiale de la santé, de l'Organisation internationale du Travail, de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, du Programme des Nations Unies pour le développement, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Mais l'organisme auquel le gouvernement canadien se doit d'accorder d'abord son attention est, à mon avis, le Groupe de la Banque mondiale. Plus tard, le gouvernement devrait étudier de quelle manière les autres organismes pourraient être renforcés.

Trois raisons me poussent à accorder la prépondérance au Groupe de la Banque mondiale. D'abord, il s'agit, et de loin, du plus important de ces organismes internationaux; il prêtera ou investira cette année quelque neuf milliards de dollars. Ensuite, les propositions faites par le président de la Banque en vue d'un accroissement substantiel du capital de cette dernière appellent nécessairement une révision en profondeur du rôle de l'organisme ainsi que de ses structures, de sa politique et de son mode de fonctionnement. Enfin, le Groupe de la Banque mondiale constitue

à ma connaissance le seul organisme international important dans le domaine du développement à avoir fait l'objet d'une étude poussée où étaient formulées en détail des propositions concernant son renforcement au moyen de modifications de sa constitution, de son administration et de sa politique, modifications particulièrement destinées à y établir un meilleur équilibre entre pays riches et pays pauvres. (Je fais ici allusion à l'ouvrage que j'ai rédigé, *Strengthening the World Bank*). Cet ouvrage renferme trente-huit propositions majeures et un grand nombre de propositions de moindre importance. Comme quatre années se sont écoulées depuis sa publication, certaines propositions ont besoin d'être modifiées. Je suggère donc que le gouvernement canadien utilise une version révisée des propositions formulées dans mon ouvrage comme base de discussion dans ses pourparlers avec les États-Unis, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et les pays scandinaves, pays qui sont les plus susceptibles de partager les vues du Canada en cette matière. Le consensus auquel en arriveraient ces pays pourrait ensuite être soumis à un groupe plus important de nations qui pourrait comprendre la France, l'Allemagne, l'Inde, le Pakistan, l'Iran, l'Arabie Saoudite et deux pays africains francophones. La question pourrait ensuite être portée devant l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) et devant une réunion du Commonwealth et des pays membres de la Francophonie avant d'être soumises officiellement aux gouverneurs du Groupe de la Banque mondiale.

C'est ainsi qu'ont été constitués la plupart des organismes internationaux pendant et immédiatement après la Seconde Guerre mondiale: d'abord, un petit groupe de pays esquissait des propositions préliminaires, puis un nombre de plus en plus grand de pays était consulté, et les discussions aboutissaient enfin à la tenue

d'une conférence internationale. Ce me semble être la meilleure voie à suivre pour opérer des réformes dans la douzaine d'organismes internationaux qui s'occupent de développement. Si l'on devait soumettre directement la question aux dirigeants de l'organisme, il y aurait moins de possibilité que soient mises en place les «nouvelles structures» auxquelles le premier ministre faisait allusion en mars 1975 dans un discours prononcé au palais du lord-maire de Londres, en parlant des «institutions et régimes aux dimensions immenses et aux attributs nouveaux» dont il juge la création essentielle. Une telle façon de procéder engendrerait plutôt ce que ce dernier a appelé un «rafistolage du système actuel» n'empêchant aucunement les groupements d'intérêts représentés au sein de l'organisme, alliés aux forces de l'inertie, de faire obstacle aux réformes en profondeur qui s'imposent. Comme le soulignait le premier ministre, «c'est avec assurance et enthousiasme, et non en entretenant l'hésitation et le doute» qu'il faut chercher les solutions appropriées.

Conclusion

J'ai fait huit recommandations concernant la politique canadienne. Sept d'entre elles, l'abolition des obstacles auxquels se heurtent les importations en provenance des pays très pauvres, la conclusion d'ententes bilatérales avec les pays très pauvres dans le but de faciliter le transfert de la technologie, une modification de la position canadienne en ce qui concerne l'exploitation des ressources minières des fonds marins, l'établissement d'un lien entre les droits de tirage spéciaux et l'aide aux pays très pauvres, la réduction de la consommation canadienne de ressources rares, et la nécessité de prendre l'initiative pour proposer des mesures visant à renforcer le Groupe de la Banque mondiale et les autres organismes internationaux qui s'occupent du développement des pays très pauvres n'entraînent pas d'accroissement des dépenses publiques.

Un nouvel ordre international moins axé sur l'économie

par Paris Arnopoulos

La septième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies tenue en 1974 aura constitué un jalon dans l'histoire contemporaine des relations internationales; c'est alors qu'on a lancé un appel en faveur de l'instauration d'un Nouvel ordre économique international (NOEI) et qu'un programme d'action a été élaboré à cet égard.

Depuis, les spécialistes étudient les incidences de ce nouvel ordre et les diplomates négocient les modalités de mise en œuvre du programme proposé. Au cours de l'année écoulée, trois équipes émérites dirigées par les économistes Leontief, Herrera et Tinbergen, ont publié les résultats de leurs études sur divers aspects du NOEI; parallèlement, les participants à deux conférences multilatérales, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et la Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI), discutaient de la façon d'opérer cette transformation.

Si on revendique un NOEI, c'est que l'on reconnaît généralement des vices fondamentaux au système actuel. Les crises en cascade qui balayent le monde ces derniers temps ont créé un climat d'incertitude qui, s'il devait se perpétuer, causerait un tort irréparable à ce système et entraînerait peut-être même son effondrement.

Dans les lignes qui suivent, nous analyserons ces problèmes ainsi que les questions qui en découlent dans une triple optique: fonctionnelle, géographique et stratégique. Il nous sera ainsi possible de faire ressortir les points saillants de la crise actuelle et d'envisager quelle pourrait en être l'issue, advenant ou non l'instauration d'un NOEI.

On ne saurait trop insister sur l'importance d'une telle mutation, car elle façonnera la société que connaîtra l'humanité au début du siècle prochain. Pour cette raison, nous mettons en lumière certaines des modalités proposées qui sont inaptes à opérer une transformation authentique du système actuel. Cette muta-

tion ne pourra se faire que si l'appel lancé initialement par les Nations Unies en faveur d'un NOEI est élargi aux champs social et politique, aussi bien qu'économique.

Comme aucun développement économique important n'est possible sans une réforme sociale en profondeur, l'instauration d'un NOEI doit se faire dans la perspective globale de l'établissement d'un Nouvel ordre international (NOI). C'est dans ce contexte plus général que nous évaluerons les changements que l'on se propose d'apporter au système international, ainsi que les modalités et les objectifs du NOEI dans un avenir prévisible.

Complexité sociale

L'une des caractéristiques les plus importantes du monde moderne est la complexité croissante des systèmes sociaux. Ce perfectionnement des instruments et des institutions dont s'est dotée l'humanité l'expose beaucoup plus qu'auparavant aux problèmes, tout en accentuant la difficulté de résoudre ces mêmes problèmes. La complexité et l'envergure des questions internationales semblent soustraire les événements à notre volonté et nous rendre impuissants à y réagir.

Divers secteurs des affaires publiques offrent maints exemples des difficultés qu'on éprouve à cerner les problèmes sociaux et à en maîtriser les effets. Nous examinerons quelles sont les forces les plus importantes qui entrent en jeu dans la vie économique, sociale et politique

M. Paris Arnopoulos est professeur de relations internationales au département de science politique de l'Université Concordia, à Montréal. Au cours de la dernière année universitaire (1976-1977) il a été temporairement affecté au Groupe d'analyse politique du ministère des Affaires extérieures. M. Arnopoulos a alors travaillé à un projet spécial sur le nouvel ordre international dont s'inspire l'article ci-contre qui n'engage que l'auteur.

et qui, par leur interaction, font naître, dans le système international actuel, les situations complexes que le NOEI se propose de corriger.

L'existence d'un sous-développement relatif dans certaines parties du monde, et du surdéveloppement dans d'autres, semble être à la base des problèmes économiques internationaux. Tous les pays aspirent à la croissance économique, non seulement pour être en mesure de satisfaire les besoins vitaux de leur population, mais également dans le but d'augmenter leur production et leur consommation de produits manufacturés. Dans cette optique, l'accroissement du Produit national brut (PNB) est devenu la seule mesure du progrès et le critère par excellence de la réussite.

Cette pratique a cependant donné lieu à certaines complications tant naturelles qu'artificielles. D'abord, en raison du déséquilibre dans la répartition des richesses naturelles dans le monde, certains pays possèdent des ressources en abondance, alors que d'autres en sont pratiquement démunis. Cette mauvaise répartition naturelle crée l'inégalité sur le plan des possibilités de développement, d'où le fossé qui se creuse entre nations riches et nations pauvres.

Aux inégalités naturelles viennent s'ajouter les différences de culture, de capacité technologique et d'histoire. C'est ainsi que les pays industrialisés se sont imposés par leur aptitude à mobiliser de grandes quantités d'énergie, ce que ne peuvent faire les sociétés agraires. Cet avantage a tôt fait de se transformer en un pouvoir qui permet aux nations fortes de dominer les nations faibles.

C'est pourquoi le commerce international, qui devrait en principe mettre en valeur les avantages comparatifs de ressources complémentaires, favorise en réalité les régimes riches et forts. Les termes de l'échange ne font donc qu'accentuer les disparités naturelles entre nations en permettant au riche de s'enrichir encore plus aux dépens du pauvre.

Jusqu'à présent, toutes les tentatives pour renverser la vapeur par le biais de l'aide internationale ont échoué. Les deux Décennies consacrées au développement par les Nations Unies sont non seulement restées en deçà de leur objectif, mais n'ont pu empêcher que la situation se détériore dans la plupart des pays en cause. L'aide consentie n'est pas suffisante et vient trop tard pour contrer les effets discriminatoires des termes de l'échange et réduire la vassalité économique toujours plus grande des nations pauvres.

Les partisans du NOEI proposent de guérir le système international de ce mal endémique en opérant des changements majeurs dans les relations économiques entre nations. Grâce à d'importants transferts de technologie, de ressources et de capitaux, le NOEI susciterait le développement économique partout dans le monde et, partant, répartirait plus équitablement les richesses de la terre.

En axant ses efforts sur le développement économique, le NOEI espère résoudre les grands problèmes sociaux engendrés par la surpopulation, la pauvreté, le chômage et l'oppression. Cependant, bien qu'il y ait interaction entre les facteurs économiques et sociaux, il n'est pas si facile d'établir entre eux une relation de cause à effet, particulièrement pour des questions aussi complexes que la croissance démographique, les mutations culturelles et les structures de classe.

Par exemple, le phénomène de l'«explosion démographique» a provoqué dans certaines régions un déséquilibre entre les besoins de la population et les ressources disponibles. Ces déséquilibres sont particulièrement graves quand on songe aux pénuries alimentaires qui sévissent dans certains pays, alors que d'autres vivent dans l'abondance. Pour remédier à cette situation, les partisans du NOEI proposent d'accroître la production et d'améliorer la répartition des ressources par l'industrialisation des systèmes économiques du monde et la modernisation des systèmes sociaux.

Cette voie est cependant parsemée d'embûches parce qu'elle suppose de grands changements sociaux. Du fait qu'elle détruit les cultures traditionnelles et entraîne une solution de la continuité historique, l'industrialisation désoriente l'être humain et fausse ses valeurs. L'urbanisation qui s'ensuit crée un déséquilibre au sein des groupes sociaux en milieu urbain aussi bien qu'en milieu rural, engendrant ainsi plus de problèmes qu'elle n'en résout.

Qui plus est, il est maintenant reconnu que le développement économique n'atténue pas nécessairement les injustices sociales. Au contraire, il peut faire naître des disparités encore plus grandes si ses bénéfices ne sont pas partagés équitablement. Dans les sociétés où existent des différences de classe et des structures hiérarchiques rigides, ce partage ne peut qu'être inéquitable et accentuer les inégalités. Cette situation, à laquelle viennent s'ajouter les aspirations toujours plus grandes de tous les peuples, engendre des sentiments de frustration, d'aliénation et

d'hostilité qui conduisent tôt ou tard à la répression ou à la révolte.

Si les ressources mondiales permettaient de maintenir indéfiniment un bon rythme de croissance économique, les retombées sociales seraient noyées dans l'euphorie du progrès matériel. C'est ainsi que les choses se sont passées jusqu'à présent dans les pays industrialisés. Mais comme les limites de la croissance économique seront bientôt atteintes, les problèmes sociaux se font davantage sentir. Quand la production n'est plus en mesure d'accroître la richesse collective, le partage devient une question cruciale. C'est ce que nous réserve l'avenir, et le NOEI ne pourra rien y faire.

Stabilité politique

Bien que la politique de force ne doive pas être mêlée au NOEI, elle se manifeste dès que la question d'un nouveau partage est soulevée. Pour que le NOEI ait une signification, son instauration devra s'accompagner d'une authentique modification des rapports de force dans le monde. Il s'ensuivra nécessairement des répercussions dans les secteurs de la sécurité nationale, du droit international et de l'organisation intergouvernementale.

Les problèmes politiques les plus graves auxquels nous faisons face trouvent leur source dans la volonté des États d'assurer leur sécurité. De par sa nature même, le système international ne peut être le garant de l'existence d'aucun pays. Chaque État doit donc veiller à sa propre survie. Les forces militaires, les armes nucléaires, la course aux armements et les alliances défensives sont autant de manifestations de cette insécurité fondamentale.

Malheureusement, qui assure sa sécurité accroît l'insécurité de l'autre, et c'est ainsi que cette recherche devient une dangereuse surenchère qui, si elle n'est pas arrêtée, conduira à la guerre. Par ailleurs, la cherté croissante des dispositifs militaires absorbe des fonds qui pourraient être consacrés au développement social et met à rude épreuve les économies nationales. Tant que durera la course aux armements, le développement en souffrira. Cette prémisse du NOEI entraîne la demande du transfert à l'aide au développement des fonds affectés aux budgets militaires. Une telle démarche est cependant presque impossible dans la conjoncture actuelle, où la rareté des ressources, l'insécurité et le désordre social ne cessent de s'accroître.

A cause de ses faiblesses économiques, sociales et politiques, le système

actuel souffre de nombreuses désaffections. Sa légitimité ainsi que ses lois sont mises en doute. On retrouve ce phénomène tout particulièrement dans les domaines les plus touchés par la technologie, où il y a une évolution rapide des méthodes et des institutions et où, en raison de leur chevauchement, les juridictions nationales traditionnelles se heurtent au multinationalisme moderne. A l'évidence, il faut élaborer de nouveaux codes de conduite et de nouvelles méthodes de règlement des conflits adaptés à la situation.

La complexité des problèmes et l'intransigeance des intérêts en cause rendent toutefois ce cheminement très sinueux. Après quelques années de débats interminables à la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer à la CNUCED, pour ne mentionner que ces deux tribunes, les États-nations ont encore un long chemin à parcourir avant d'arriver à s'entendre sur les nouvelles règles du jeu international.

Et pourtant les pressions se font de plus en plus fortes en faveur de l'instauration d'un nouvel ordre international. Les nombreuses nations défavorisées mettent en doute la suprématie de la minorité nantie et exigent d'avoir davantage leur mot à dire dans la conduite des affaires internationales. Nombre d'organisations intergouvernementales, dominées pendant longtemps par les grandes puissances, sont aujourd'hui prises d'assaut par leurs majorités mécontentes.

Si l'on veut éviter que le système politique ne devienne une institution dépassée, voire même un véritable anachronisme structurel, aux niveaux tant national qu'international, il est essentiel que les gouvernements opèrent des changements radicaux. Le nouvel ordre politique devra comprendre de meilleurs mécanismes de représentation, des processus décisionnels améliorés et des pratiques administratives plus efficaces. Ces réformes sociales et politiques sont indispensables à l'instauration du NOEI.

Perspective géopolitique

La carte géopolitique du monde est d'abord et avant tout caractérisée par l'interdépendance croissante des éléments qui la composent. De pair avec une complexité sociale toujours plus grande, l'interdépendance mondiale ne cesse de croître, et ce, à tous les niveaux: international, régional et national. Si l'on veut changer l'ordre actuel, il faudra donc faire entrer cette tendance générale en ligne de compte et élaborer les mesures qu'elle commande.

La croissance des relations internationales constitue une autre manifestation de la complexité fonctionnelle du système mondial, lequel s'apparente de plus en plus au «vaisseau terre». Dans cette optique, ce qui se produit dans une partie du système a nécessairement des répercussions sur les autres. L'action politique de chacun des membres intéresse donc tous les autres et les États ne peuvent plus se permettre d'agir unilatéralement.

Il est naturel que cette interdépendance accrue crée à l'intérieur du système international davantage de frictions, qui dégénèrent souvent en crises ou en conflits. Il est devenu évident que si toutes ces relations interdépendantes ne sont pas soigneusement coordonnées, nous nous acheminerons vers le chaos. Ce système perfectionné que nous avons créé dans un moment de rêverie utopique est si fragile que si nous n'œuvrons pas rationnellement et méthodiquement à son maintien, il ne pourra que s'effondrer.

La manifestation la plus frappante de l'interdépendance mondiale est sans doute la multiplication effrénée et généralisée des initiatives privées et des activités commerciales qui débordent les frontières nationales. Les relations économiques et sociales se superposent aux divisions politiques de telle manière que les sphères de l'action publique et de l'action privée se chevauchent dans de nombreux domaines. Aux conflits intergouvernementaux viennent donc s'ajouter les conflits du secteur privé, ce qui ne fait que compliquer la situation.

Les partisans du NOEI se proposent de résoudre ces problèmes en contrôlant davantage les sociétés transnationales et en coordonnant mieux le travail des organisations intergouvernementales. L'adoption d'un code de conduite pour les sociétés transnationales constitue la première étape à franchir pour subordonner l'entreprise privée au bien public. Il s'agirait ensuite d'internationaliser nombre de ces entreprises multinationales afin de les soumettre à un plus grand contrôle politique et de les rendre davantage comptables aux pouvoirs publics. Mais la difficulté à cet égard tient au fait que de nombreux pays préféreraient nationaliser ces sociétés afin d'en avoir la maîtrise directe et exclusive.

Ces aspirations contradictoires aux niveaux national, transnational, international, voire même infranational et supranational, ne peuvent toutes se réaliser. Certaines doivent l'emporter sur les autres. En fait, c'est là que se situe le grand dilemme de l'organisation internationale. A mesure que s'accroissent sa complexité

et son interdépendance, le système mondial devient de plus en plus difficile à gouverner alors même qu'il s'impose davantage de le gouverner.

La croissance du système des Nations Unies et les difficultés toujours plus grandes qui s'y font jour témoignent de cette évolution. D'une part, l'ONU doit être renforcée pour être en mesure de remplir son rôle toujours plus important de coordination et de régulation des activités internationales. D'autre part, les nations exigent plus d'indépendance pour agir comme elles l'entendent et plus de liberté d'action pour diriger leur propre destinée. Pris entre deux feux, les artisans du NOEI devront soit accepter la création d'une forme de gouvernement mondial, soit s'en tenir à un système étatique plus simple et plus autonome regroupant des communautés relativement indépendantes.

Systèmes en opposition

Malgré son interdépendance croissante, ou peut-être justement à cause d'elle, le monde est encore profondément divisé en systèmes économiques, politiques et culturels qui s'opposent. Les clivages les plus grands s'étendent aussi bien d'Est en Ouest que du Nord au Sud. Si les événements les plus récents indiquent que le conflit idéo-politique des dernières décennies s'atténue progressivement, le fossé socio-économique, lui, se creuse au point de préparer le terrain à l'affrontement, succédant ainsi à la «guerre froide» comme principale préoccupation de l'humanité.

Le conflit Nord-Sud se traduit par le rapport de 13 à 1 qui représente le fossé entre pays riches et pays pauvres. La situation est d'autant plus grave que ce rapport ne cesse d'augmenter: de 10 à 1 qu'il était en 1960, il sera probablement de 14 à 1 dès 1970. C'est donc dire que les deux tiers de l'humanité vivent dans une pauvreté abjecte pendant que l'autre tiers jouit d'une richesse inégalée dans l'histoire humaine. De toute évidence, cette situation ne pourra persister sans qu'augmente la répression à l'endroit des manifestations inévitables du mécontentement des masses.

Le NOEI est censé réduire l'écart au moins de moitié pour atteindre un rapport de 6 à 1 avant la fin du siècle. Il s'agit d'un objectif fort ambitieux, compte tenu du partage actuel du pouvoir dans le monde. Comme nous l'avons déjà mentionné, les problèmes économiques que posent l'augmentation de la production et les problèmes politiques liés à un meilleur partage des richesses semblent d'une ampleur telle qu'ils interdiront toute transformation pacifique.

Certes, on peut déplorer les inégalités dans le monde, mais il serait économiquement impossible d'offrir à tous les hommes le niveau de vie des populations du Nord-Ouest, et politiquement irréaliste d'attendre des riches qu'ils renoncent à ce niveau de vie pour partager leur richesse avec les pauvres. Tant et aussi longtemps que les valeurs matérielles domineront au Nord et que le syndrome du «rattrapage» persistera au Sud, les conflits ne s'atténueront pas.

Pour changer le cours de l'avenir, les nations du monde se doivent de redéfinir le «développement» en termes sociaux plutôt qu'économiques. Le «fossé Nord-Sud» relève autant de la sémantique que de la réalité parce que l'accent est mis sur la production matérielle comme mesure de toutes choses. Cependant, un «indice social» plus pondéré pourrait révéler que le fossé entre la qualité de la vie au Nord et au Sud n'est pas si large qu'on le croit.

Souveraineté des États

Le système actuel est d'autant plus complexe qu'au-delà de 150 entités politiques se superposent sur un réseau économique transnational. Comme les exigences politiques ne vont pas nécessairement de pair avec l'efficacité économique, il est difficile de concilier des logiques territoriales et fonctionnelles. Et pourtant, à mesure que s'est accrue l'interdépendance au sein du système économique mondial, le système politique s'est fragmenté en un nombre toujours plus grand d'entités indépendantes. La décolonisation politique s'est donc faite parallèlement à la montée de l'impérialisme économique.

Il est de toute évidence impossible de promouvoir à la fois l'indépendance territoriale et l'interdépendance fonctionnelle. Les États-nations devront soit abandonner nombre de leurs prérogatives aux organisations internationales et aux sociétés transnationales en retour de certains avantages matériels, soit tenter d'accroître leur autodétermination, même au prix de privations.

Bien entendu, tous les peuples recherchent l'indépendance politique et le développement économique, mais il arrive souvent qu'ils se retrouvent en fin de compte les mains vides. A moins qu'un pays ne soit dans la position enviable de posséder suffisamment de ressources humaines et de richesses naturelles pour demeurer autonome sur le plan économique et indépendant sur le plan politique, il lui faut selon toute vraisemblance sacrifier l'un au profit de l'autre ou encore perdre les deux. Comme de nombreux pays l'ont appris à leurs dépens, il ne suffit pas de

sacrifier son indépendance pour assurer un meilleur niveau de vie à la majorité de ses habitants.

A la lumière de cette expérience, certains sont d'avis que ce n'est pas tant l'ordre économique international qui a besoin d'être changé, mais plutôt l'ordre national de certains pays. Même un NOEI ne peut miraculeusement régler les problèmes propres aux systèmes nationaux; seules les collectivités nationales peuvent le faire. L'ordre international n'a donc qu'un rôle limité à jouer dans le développement d'un pays, quel qu'il soit.

Si l'on entend par développement économique la possibilité pour une communauté de satisfaire les besoins fondamentaux de ses membres, la viabilité économique d'une nation se mesure contre ce critère. Une fois que sont satisfaits les besoins fondamentaux de l'homme (en matière de nourriture, d'hygiène, d'habitation, de formation, de travail et de loisirs), le développement ultérieur devrait être fonction des particularités culturelles et naturelles de chaque pays.

Un NOEI ne pourrait qu'aider les sociétés à atteindre en priorité la viabilité économique. A partir de ce point, chaque nation devrait déterminer elle-même les limites que lui imposent ses ressources et les objectifs que ses valeurs l'autorisent à atteindre, toujours à la condition de respecter le droit à l'autodétermination des autres nations. Il serait irréaliste d'attendre beaucoup plus du système international sans s'engager dans la domination économique, l'ingérence politique ou l'impérialisme culturel.

Notre examen de la situation indique donc que les diverses crises que nous avons connues ne sont pas fortuites, mais plutôt symptomatiques des grands courants de l'histoire. Cela explique pourquoi la «navigation à l'estime» du système actuel semble donner des résultats de moins en moins bons. Malheureusement, nombre des propositions clés du NOEI ne feront rien pour remédier à cette situation; elles risquent au contraire d'en accélérer la détérioration. En présence de telles forces historiques, il faut opter pour une restructuration plus fondamentale des systèmes nationaux et de l'ordre international.

Perspectives d'avenir

Le progrès moderne semble avoir comme moteur premier la transformation radicale de la nature par la technologie. Il s'en est suivi une croissance économique artificielle marquée par une consommation excessive de ressources qui entraîne une dégradation progressive de l'environnement.

De surcroît, le progrès technologique a institutionnalisé l'évolution rapide des systèmes sociaux. Cette accélération de l'évolution et du rythme de l'histoire a fait naître un climat de grande instabilité et de non-permanence aussi bien dans l'esprit de chacun que dans les relations de groupe.

Ces tendances ont eu certaines répercussions importantes sur le système international. Comme le changement ne se produisait pas au même rythme partout, des fossés se sont creusés entre les divers systèmes socioéconomiques. De 3 à 1 qu'il était en 1800, le rapport de l'écart entre pays «plus développés» (PPD) et pays «moins développés» (PMD) n'a cessé de croître; il était de 6 à 1 en 1900, et tout porte à croire qu'il sera de 12 à 1 vers l'an 2000.

De la manière dont vont les choses, nous pouvons envisager trois possibilités: les riches continueront de s'enrichir, mais à un rythme ralenti, et les pauvres de s'appauvrir; la croissance atteindra ses limites et tous y perdront; les valeurs et les structures subiront des modifications en profondeur dont tous bénéficieront.

Parmi ces trois grandes possibilités qui s'offrent au monde, la première est celle qui a le plus de chances de se réaliser à court terme, et la deuxième, d'ici le début du siècle prochain, si rien ne change. Une minorité peut exploiter la majorité pendant longtemps et la majorité peut exploiter la nature pendant quelque temps encore, mais personne ne peut espérer qu'il en soit ainsi indéfiniment.

Les événements récents font ressortir encore plus clairement qu'il n'est pas possible d'assurer la croissance économique dans tous les secteurs du système en même temps. Il faudra soit favoriser la croissance d'une minorité au détriment de la majorité, soit s'entendre sur un niveau uniforme et stable de production et de consommation moindres. Il n'en tient qu'à nous de tirer le meilleur parti possible de l'inévitable en opérant les changements socioculturels qui s'imposent.

Pour ce faire, il nous faudra cesser d'exiger davantage de produits manufacturés et valoriser plutôt des biens moins tangibles et plus durables que l'on partagera plus équitablement. Nous risquerions autrement de voir croître les sentiments de frustration qu'engendrent chez la majorité des peuples de la terre les promesses non remplies. Il est dangereux d'entretenir ce genre de désillusion, car il s'ensuit souvent des actes désespérés et des comportements nihilistes.

L'appel en faveur d'un NOEI traduit les exigences toujours plus grandes des

PMD en ce qui concerne la prospérité matérielle accrue que les PPD se doivent de les aider à obtenir. Ces exigences reposent sur des arguments économiques, sociaux et politiques solides. Les PMD font valoir que leurs attentes sont justifiées et qu'il y va de l'intérêt et de la responsabilité morale des PPD. Parallèlement, ils laissent entrevoir la possibilité de représailles et agitent le spectre de l'instabilité sociale qui régnera si une part équitable des richesses du monde ne leur est pas dévolue.

Ces promesses et ces menaces ont pour but d'obliger les PPD à accorder aux PMD des concessions sous forme de meilleurs termes d'échange, de financement préférentiel, de transferts de technologie et de subventions accrues en matière d'aide, afin de combler le fossé entre le Nord et le Sud. On peut cependant s'interroger sérieusement sur la valeur des moyens et des objectifs de cette stratégie. Outre qu'il est matériellement impossible de combler le fossé, il y a lieu de se pencher sur l'opportunité sociale d'une telle démarche du fait qu'elle identifie le développement à l'occidentalisation.

Quant aux moyens envisagés, nombre des propositions sont contradictoires et ne permettraient pas d'atteindre les objectifs visés. En effet, il serait quelque peu chimérique de tenter d'accroître l'interdépendance mondiale par la division internationale du travail, la libéralisation des échanges commerciaux et le transfert des ressources, tout en essayant d'augmenter l'indépendance nationale par l'établissement de barrières locales, le contrôle des prix et la régulation des activités des sociétés transnationales.

Pour que le Sud retire quelque bénéfice que ce soit de ces politiques, celles-ci doivent de toute évidence être discriminatoires envers le Nord. Si, contre toute attente, une telle solution était retenue, elle ne ferait que perpétuer d'une façon insidieuse la sujétion des faibles à l'endroit des forts. Une telle politique paternaliste nuirait au développement indépendant des deux parties, lesquelles pourraient difficilement vivre dans l'égalité et le respect de l'autre puisque leur interdépendance reposerait sur l'inégalité.

Outre le mérite des revendications et des arguments avancés par les PMD il faut également évaluer les pressions que ces pays peuvent exercer sur les PPD. A cet égard, les atouts que détiennent les PMD ont été largement exagérés. S'il est juste que le pouvoir collectif de ces derniers est considérable, leurs gouvernements ne sont, à toutes fins pratiques, ni capables, ni désireux de s'en servir.

Les rapports de force et l'interdépendance des PMD et des PPD favorisent nettement ces derniers. Ce qui compte encore plus, l'élite qui dirige la plupart des PMD a des liens étroits avec les PPD, dont ils dépendent pour leur survie. Cette communauté d'intérêts donne une allure suicidaire à toute action extrême entreprise par les gouvernements des PMD. Tant que les minorités dirigeantes des PMD risqueront beaucoup à forcer la main aux PPD, elles ne prendront pas le risque de voir l'ordre international actuel s'effondrer au profit d'un nouveau dont les avantages demeurent incertains.

Politiques pour l'avenir

Selon toute probabilité, ce sont des facteurs d'ordre naturel plutôt que des revendications des PMD que naîtra un NOI. A cause de son dynamisme, de sa complexité et de son interdépendance, notre système a besoin de grandes quantités d'énergie pour continuer de fonctionner. Il est donc facile de prévoir que la rareté et le coût croissants des ressources énergétiques nous amèneront à un seuil critique où le courant actuel sera suffisamment inversé pour rétablir l'équilibre naturel entre l'offre et la demande énergétiques.

Toute société qui désire contrer les effets catastrophiques de cette mutation radicale de sa façon d'être doit se préparer dès maintenant à se désengager progressivement de la spirale énergétique. C'est donc dire qu'elle doit apprendre à vivre selon ses moyens en accroissant son auto-suffisance et en réduisant sa dépendance à l'égard des ressources et de la bonne volonté des autres. Des mesures aussi impopulaires ne pourront, bien entendu, porter fruit que dans les collectivités où règne un esprit de solidarité, de civisme et de discipline collective.

On en arrive donc à la conclusion que la véritable capacité de survivre à de tels bouleversements repose non seulement sur les richesses naturelles et la force économique d'une nation, mais également sur son organisation sociale et son idéologie politique. Dans les circonstances difficiles, un bon gouvernement doit pouvoir déterminer des objectifs réalistes et inspirer à la population la confiance qui lui fera accepter les sacrifices nécessaires à leur réalisation.

Malheureusement, il est très difficile de rassembler toutes ces conditions au même endroit et au bon moment. Quand la volonté politique y est, c'est le pouvoir économique qui fait défaut, et vice-versa. Les courants écologiques et économiques vont dans un sens alors que

les forces sociales et politiques persistent à suivre une autre direction. Entre temps, les gouvernements hésitent à renoncer aux vieilles politiques qui ont eu leur heure de gloire et rapportent encore à certains. Par conséquent, bien que l'ordre international que nous avons connu jusqu'ici s'effrite, les intérêts que certains y trouvent encore, ajoutés à l'inertie sociale, empêchent l'instauration d'un NOI.

Il ressort donc des appels en faveur d'un NOEI, que tous les pays, riches comme pauvres, sont aux prises avec des problèmes urgents et indissociables qui échappent rapidement à leur contrôle. Plus précisément, le système international actuel est affligé de plusieurs maux: rareté des ressources due à la croissance accélérée des PPD; inégalités marquées et pauvreté généralisée provenant d'une croissance déséquilibrée des PMD, frictions et conflits internationaux découlant d'inégalités que l'on perçoit dans les rapports d'interdépendance entre PMD et PPD.

Les racines profondes de ces problèmes et la complexité de leur interaction se liguent pour faire obstacle à nos efforts pour les cerner et les résoudre. L'attitude traditionnelle qui consiste à prôner le pragmatisme et l'agnosticisme en cas de crise et à parer au plus pressé aura produit plus de problèmes qu'elle n'en a résolus en réglant les questions les plus urgentes et les plus évidentes au détriment des questions plus fondamentales et universelles.

Le NOEI tente d'éviter cet écueil en envisageant les problèmes mondiaux dans une perspective à long terme. Son programme d'action repose cependant sur la continuité, à la fois sur le plan des valeurs et sur celui des structures. L'industrialisation, la modernisation, l'intégration et la technologie y figurent parmi les voies de l'avenir. Il s'agit là d'une solution économique optimiste à des problèmes qui se situent au-delà de l'économique.

S'ils veulent résoudre les grands problèmes sociaux, les États-nations devront aller beaucoup plus loin que le NOEI et modifier leurs propres systèmes internes. Le NOI ne verra le jour que si de nouveaux ordres nationaux sont instaurés à partir des principes suivants: économie des ressources et stabilisation de la vie économique dans les PPD; croissance équilibrée et partage équitable des ressources dans les PMD; auto-suffisance et indépendance de tous les systèmes sociaux.

En conséquence, le terme «développement» devrait être redéfini par chaque société en fonction des valeurs et des apti-

tudes qui lui sont propres, afin qu'il lui soit possible d'atteindre ses objectifs par les moyens qu'elle jugera bon de se donner. Pour ce faire, les systèmes sociaux doivent respecter les limites naturelles à la croissance et accroître la qualité de la vie à

l'intérieur de ces limites, de la manière qui leur convient. Quoi qu'il en soit, et que cela nous plaise ou non, c'est ainsi que sera instauré le NOI, soit par la planification sociale, soit par suite d'une catastrophe naturelle.

La Conférence mondiale de l'alimentation trois ans après

par Charles H. Weitz

La Conférence mondiale de l'alimentation des Nations Unies, tenue à Rome en novembre 1974, a été convoquée dans un climat d'urgence et de crise.

En 1972, la production alimentaire mondiale fléchissait pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale — une réduction étonnante de quelque 33 millions de tonnes. Des conditions climatiques défavorables avaient diminué les récoltes en URSS, en Asie du Sud-Est, en Australie et ailleurs; conjugué aux besoins de la population et d'une demande croissante, ce fléchissement faisait baisser les réserves disponibles jusqu'à un seuil critique. Des pénuries d'engrais, de pesticides et d'autres fournitures nécessaires à la production accentuaient l'état de crise dans le secteur agricole et alimentaire. Alors que les pays exportateurs de céréales profitaient de la hausse du prix des produits de base, la situation des pays en déficit se détériorait encore plus, le prix de tous les produits

importés, aliments et pétrole compris, augmentant de façon dramatique. Cinq années de sécheresse au Sahel africain plongeaient des millions de personnes dans les affres de la faim et de la malnutrition chronique et la famine gagnait l'Éthiopie et le sous-continent africain avec force morts et publicité.

Vers le milieu de 1973, la situation ne s'étant pas améliorée, les chefs d'État des pays non alignés réunis à Alger et l'Assemblée générale des Nations Unies, prenant le relais d'une proposition formulée par le secrétaire d'État Henry Kissinger, demandèrent instamment la tenue d'une conférence mondiale de l'alimentation au niveau ministériel. Derrière ces deux demandes, on retrouve la conviction que le problème alimentaire était devenu si aigu qu'il fallait porter le débat à l'échelle politique mondiale et non plus le limiter à une tribune spécialisée. Ainsi, l'Assemblée générale a pris l'initiative de sortir le problème «alimentaire» de l'enceinte des institutions onusiennes créées expressément à cet effet pour s'en saisir elle-même et lancer un appel aux chefs de gouvernement et aux ministres des Affaires étrangères et du Développement. Ce fut effectivement un passage de l'économique au politique.

Conférence étalon

La Conférence mondiale de l'alimentation demeure toujours une étape, un critère d'évaluation des progrès. Elle a permis de faire le point en ce sens qu'elle a produit devant une représentation quasi universelle, des documents fournis en grande partie par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agricul-

M. Weitz dirige depuis 1971 le Bureau de liaison aux Nations Unies de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture. Il a une longue expérience de l'activité des organismes des Nations Unies, étant entré au siège de l'UNESCO à Paris, en 1947. Il fut ensuite directeur suppléant des programmes et de la gestion financière au Bureau de l'assistance technique des Nations Unies (BAT) à New York, puis représentant du BAT en Turquie et à Ceylan (maintenant Sri Lanka). En 1960, M. Weitz est passé au service de la FAO, à Rome, en qualité de coordonnateur de la Campagne mondiale contre la faim. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

ture (FAO) et qui donnaient une analyse précise et très étayée des tendances de la situation alimentaire, des projections de la dimension énorme que revêtiraient les problèmes dans l'avenir si les tendances de la croissance démographique, de la production alimentaire et du commerce international se poursuivaient, et un plan d'action conçu pour affronter la situation. Toute cette documentation était venue confirmer les études antérieures de la FAO qui avaient montré des tendances alarmantes dans l'équilibre mondial entre la population et l'alimentation, et ce malgré le vif espoir né de la « Révolution verte ». Il s'avérait également que les ressources et les institutions existantes ne permettaient pas de résoudre ces problèmes.

S'inspirant des documents préparatoires et d'un débat intense de deux semaines entre les délégués de plus de 130 pays, la Conférence a produit une grande déclaration de principes et vingt-deux résolutions. Elle a proclamé que « chaque homme, femme et enfant a le droit inaliénable d'être libéré de la faim et de la malnutrition... et que c'est aux gouvernements qu'il incombe fondamentalement de collaborer en vue d'accroître la production alimentaire et de parvenir à une répartition plus équitable et plus efficace des produits vivriers entre les divers pays et au sein de ceux-ci. » Les résolutions ont porté sur des problèmes précis, s'agencant plus ou moins en une stratégie à long terme destinée à extirper les racines techniques et économiques de la malnutrition et du sous-développement. Il s'est dégagé à la Conférence de Rome un exceptionnel consensus qui a permis de définir des objectifs et d'avaliser des mesures concrètes ainsi qu'un nouveau dispositif institutionnel pour les réaliser. Ses travaux ont retenu comme jamais auparavant l'attention des organes d'information et des groupes non gouvernementaux pour lesquels la faim est un sujet de préoccupation majeure.

La Conférence a déterminé trois grandes lignes d'action, entérinées par l'Assemblée générale des Nations Unies. Dans un premier temps, on devait établir un système de réserves plus sûr, dont la coordination se ferait à l'échelle internationale, et notamment souscrire au système de sécurité alimentaire avancé par la FAO et approuvé par son Conseil en 1971, réserver des stocks de céréales pour la constitution d'une réserve d'urgence et fixer un objectif annuel de 10 millions de tonnes au titre des programmes d'aide alimentaire.

Il a également été reconnu que la solution à long terme du problème alimentaire était fonction d'une forte augmenta-

tion de la production alimentaire, notamment dans les pays à déficit alimentaire qui devaient donner plus d'importance à l'agriculture dans leur planification gouvernementale, et d'un accroissement appréciable de l'aide extérieure consentie au secteur agricole et dirigée vers les régions prioritaires désignées dans le programme d'action.

Ces objectifs étaient reflétés dans diverses propositions:

- créer un Conseil mondial de l'alimentation qui ferait office d'organisation-cadre pour coordonner les politiques et collaborer avec les institutions onusiennes intéressées par la production alimentaire, la nutrition, la sécurité alimentaire, le commerce des produits alimentaires et l'aide alimentaire;
- créer au sein des Nations Unies un Fonds international de développement agricole, source additionnelle de financement des projets entrepris à ce titre;
- appuyer l'Engagement international sur la sécurité alimentaire internationale préconisé par la FAO et fondé sur un système coordonné de réserves nationales de céréales assorti d'un Comité de la sécurité alimentaire mondiale qui revoit périodiquement la demande et l'offre de produits alimentaires de base et recommande des mesures à court et à long termes;
- mettre sur pied un système d'aide alimentaire dont l'objectif annuel serait de 10 millions de tonnes;
- constituer un fonds ou des réserves au titre des secours d'urgence;
- élaborer un programme d'aide qui permette d'acheminer des quantités accrues d'engrais dans les pays en développement;
- promouvoir des programmes d'irrigation, de drainage et de maîtrise des crues dans les pays du Tiers monde;
- instituer un programme d'aide en matière de pesticides et effectuer des recherches sur leurs effets résiduels et quant à l'environnement;
- élaborer des programmes de nutrition et accorder une attention toute particulière aux enfants et aux groupes vulnérables;
- reconnaître le rôle des femmes dans l'agriculture et la production alimentaire, leur droit à l'égalité et les besoins nutritionnels particuliers des mères;
- procéder à une réforme des structures dans le domaine de l'agriculture afin de fournir aux petits exploitants et aux travailleurs ruraux sans terre le stimulant nécessaire pour accroître la production et la possibilité de le faire.

Dynamique

Il faut éviter de trop s'en remettre au tableau présenté par la Conférence mondiale de l'alimentation, car c'est prêter aux institutions et activités un caractère statique qui traduit mal l'ampleur et la complexité de la dynamique alimentaire mondiale. Qui plus est, les objectifs fixés à la Conférence incitaient inévitablement à isoler les questions agricoles et alimentaires d'autres problèmes qui relèvent du développement économique et social, en particulier les questions liées à l'énergie et à l'environnement. La Conférence a cependant tracé les grandes lignes d'une politique alimentaire mondiale viable et proposé des mécanismes institutionnels pour veiller à son application.

La Conférence de Rome s'est insérée entre les sixième et septième sessions extraordinaires de l'Assemblée générale des Nations Unies. La Déclaration et le Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international issus de ces sessions renferment un chapitre consacré à l'alimentation et à l'agriculture. Les questions agricoles étaient également à l'ordre du jour de deux des quatre commissions constituées par la Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI) dont M. Allan MacEachen, du Canada, a assumé la coprésidence. Douze des dix-huit produits de base désignés dans la proposition formulée à la quatrième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) en vue de constituer un fonds commun de stocks régulateurs sont agricoles. De plus, les questions relatives aux réserves céréalières sont abordées tant dans le cadre du Conseil international du blé qu'aux négociations commerciales multilatérales de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Les questions alimentaires ne sont sûrement pas négligées.

La situation alimentaire immédiate s'est grandement améliorée depuis la Conférence mondiale de l'alimentation, en raison principalement de conditions climatiques plus favorables, mais aussi du fait de l'accroissement des emblavures dans certains des pays exportateurs les plus importants comme le Canada et les États-Unis. Règle générale, les récoltes abondantes de 1975 et de 1976 ont amené une consommation accrue dans les pays en développement, une diminution relative de leurs importations, un fléchissement des cours céréalières mondiaux et, en cinq ans, une première augmentation sensible des réserves mondiales. Au moment où j'écris ces lignes (mai 1977), les perspectives

pour 1977 semblent favorables, bien que les prévisions soient inférieures à celles de 1975-1976. Il est cependant encore trop tôt pour faire des prédictions.

Par contre, les États-Unis ont diminué les emblavures de blé d'hiver et le Conseil canadien du blé a recommandé de réduire les emblavures de blé de printemps dans les Prairies, face à l'inquiétude des producteurs au sujet du fléchissement des prix et des surplus sans cesse croissants — situation par trop semblable aux conditions qui régnaient à la fin des années soixante et qui ont contribué à la crise de la présente décennie. Les récoltes, qui atteignent actuellement des niveaux record dans d'importantes régions céréalières, peuvent inciter les producteurs à réduire le rendement, bien que l'insécurité persiste au chapitre de l'alimentation mondiale — ironie cruelle, mais qui illustre bien la nature encore désordonnée de la production agricole dans le monde.

Une meilleure préparation

Même si les vecteurs premiers de la crise des années 1972 à 1974 sont toujours présents et que de graves sécheresses ou perturbations économiques peuvent replonger le monde dans la tradédie des années 70, grâce aux actuels stocks régulateurs, le monde est mieux préparé à en assumer les conséquences qu'il ne l'était à cette époque.

L'amélioration de l'offre a éliminé fort peu des tendances à long terme les plus inquiétantes qui étaient au centre des préoccupations de la Conférence mondiale de l'alimentation. Sur le plan national, il reste un nombre important de pays moins développés et de pays gravement touchés où l'écart entre la population et la production alimentaire ne cesse de s'élargir, sans qu'on puisse compter sur une amélioration de la production ou des rentrées de devises étrangères pour combler le déficit. Sur le plan humain, des pauvres continuent de souffrir de malnutrition chronique dans la plupart des pays en développement et dans certains pays industrialisés. Il semble peu probable que leur nombre, évalué à 434 millions au moment de la Conférence, ait diminué; au contraire, il peut avoir augmenté.

Il semble bien, cependant, que le bilan agricole ait commencé à retrouver les niveaux d'avant 1972. La production agricole et alimentaire s'est grandement accrue en 1975 dans les pays en développement et dans une moindre mesure en 1976. La reconstitution des stocks mondiaux de céréales, qui avaient baissé de façon alarmante, s'est amorcée en 1975-1976 et, on l'espère, se poursuivra d'ici la fin de la

campagne de 1976-1977. Les cours des céréales et des autres grands produits agricoles ainsi que des engrais chimiques ont eu tendance à se stabiliser à des niveaux inférieurs. L'aide internationale au développement agricole a augmenté en 1975, mais se situe bien en deçà des besoins estimés par la FAO au moment de la Conférence mondiale de l'alimentation et les chiffres préliminaires indiquent qu'elle a même diminué en 1976. Importante nouvelle source de financement, le Fonds international de développement agricole (FIDA) va bientôt démarrer, mais il ne faudrait pas surestimer son importance en termes financiers; à sa première tranche d'un milliard de dollars, il peut ajouter de 200 à 300 millions de dollars par année aux contributions extérieures. Mais les ressources requises, exprimées en prix de 1975, se situent entre 8 et 9,5 milliards de dollars annuellement.

La plupart des tendances à plus long terme demeurent insatisfaisantes et (exception faite de la création du FIDA) peu de progrès ont été accomplis sur la voie de la réalisation des objectifs généraux ou particuliers énoncés à la Conférence mondiale de l'alimentation. Depuis le début de la présente décennie, la production agricole s'est améliorée, mais elle demeure bien en deçà de la hausse annuelle moyenne de 4 p. cent préconisée dans la Stratégie internationale du développement pour la DD-II (Deuxième décennie pour le développement) et réaffirmée à la Conférence mondiale de l'alimentation.

Les tendances de la production sont particulièrement inquiétantes dans de nombreuses parties de l'Afrique, et surtout dans les pays dits les moins développés et les plus gravement touchés. Malgré l'augmentation des stocks céréaliers, les gouvernements n'ont que peu progressé sur la voie de l'établissement d'un système coordonné pour la sécurité alimentaire mondiale.

Baisse des recettes

Les recettes que les pays en développement tirent des exportations agricoles ont fléchi par suite de la récession économique dans les pays industrialisés tandis que la note des importations continuait d'augmenter. Les taux de natalité semblent avoir commencé à baisser, mais certaines autorités attribuent cette diminution à une augmentation provisoire du taux brut de mortalité (ce qu'on appelle la «surmortalité») et aux effets de pénuries alimentaires prolongées et répandues. On a constaté peu de progrès véritables dans les nombreuses négociations commerciales in-

ternationales; l'aide céréalière n'a pas encore atteint l'objectif de 10 millions de tonnes recommandé par la Conférence mondiale de l'alimentation.

Comme nous l'avons vu, l'amélioration récente de la situation immédiate au chapitre des approvisionnements alimentaires est attribuable en partie à de meilleures conditions climatiques (c'est-à-dire à des conditions normales); les prix élevés des produits agricoles en 1972, 1973, 1974 ont entraîné une expansion de la demande et des surfaces cultivées tandis que le profil du prix des engrais et d'autres intrants s'est amélioré. L'intérêt qu'on porte de plus en plus à l'agriculture, sous forme d'investissements plus importants dans les programmes nationaux de développement et de divers programmes et moyens spéciaux, commence à donner des résultats dans certains pays, mais cela est loin d'être généralisé.

Il est de plus en plus notoire que le rendement décevant du secteur agricole dans bon nombre de pays en développement a eu jusqu'à maintenant de graves effets non seulement sur les approvisionnements alimentaires et la balance des paiements, mais également sur le bien-être d'une très grande partie de leur population puisque la majorité des pauvres du monde vivent dans des régions rurales et tirent une maigre subsistance de l'agriculture.

On reconnaît également de plus en plus que l'aide au développement doit être organisée essentiellement pour répondre aux besoins fondamentaux des groupes les plus pauvres de la population. Cette façon de concevoir le développement rural et d'autres genres de développement a gagné du terrain lors de la Conférence mondiale de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur l'emploi en juin 1976 et sera également reprise à la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural de la FAO prévue pour juillet 1979.

La Conférence mondiale de l'année internationale de la femme, de juin-juillet 1975, a fait ressortir la nécessité de faire participer les femmes plus pleinement au développement, notamment dans le rôle crucial qu'elles jouent au chapitre de la production alimentaire dans nombre de pays en développement. Toutefois, il n'y a encore nul signe probant d'une action adéquate dans ces domaines. A la seule condition qu'une telle action soit entreprise sous peu, pouvons-nous nous attendre à voir quelque effet sur le cours du développement avant la fin proche de la DD-II.

Comme la Deuxième décennie se termine dans trois ans, on prépare dès à présent une stratégie améliorée pour les années 80 (DD-III) et pour le reste du siècle. L'an 2 000, à peine éloigné d'une génération, apparaît de plus en plus comme l'échéance privilégiée pour la réalisation du but premier de la Conférence mondiale de l'alimentation: l'élimination de la faim et de la malnutrition. La FAO vient d'entreprendre une étude sur les perspectives planétaires intitulée *Agriculture: vers l'an 2 000*, qui constituera sa principale contribution à la planification onusienne pour les années 80 et les suivantes. Projets et perspectives restent cependant sans lendemain s'ils ne sont pas appuyés par l'action concrète.

Aide au développement

Jusqu'à maintenant, notre rétrospective des faits survenus depuis la Conférence mondiale de l'alimentation n'a pas porté directement sur le rôle des pays industrialisés. Leur responsabilité première consiste principalement à améliorer la qualité et la quantité de leur aide au développement et à fournir de l'aide alimentaire. Mais en ce qui concerne les relations commerciales internationales, où les économies de marché industrialisées tiennent le haut du pavé et qui sont au cœur de la Déclaration et du Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, vraiment peu de progrès ont été accomplis. Il faut encore attendre les suites de la Conférence de Paris sur la coopération économique internationale et les discussions et négociations à venir de la CNUCED sur un programme intégré des produits de base, y compris un fonds commun. Les progrès sont lents aussi dans les discussions en vue d'un nouvel arrangement international, assorti de dispositions fondamentales portant sur l'économie, pour remplacer l'Accord international sur le blé de 1971 qui a été prorogé, en 1976, jusqu'au 30 juin 1978.

D'après les derniers chiffres publiés par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour toutes les activités entrant dans la définition «élargie» de l'agriculture de l'OCDE, les engagements officiels au titre de l'aide au développement de la part des pays de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) et du CAD sont passés de 2 000 159 millions de dollars américains en 1973 à 4 206\$ millions en 1974 et à 5 522\$ millions en 1975. L'augmentation de 31 p. cent en prix courants de 1975 représente environ 17 p. cent en

termes réels (exprimée en prix constants d'après l'indice des valeurs unitaires d'exportation des produits manufacturés des Nations Unies). L'aide publique au développement (APD) pour l'agriculture est passée de 2 887\$ millions en 1974 à 3 335\$ millions en 1975, mais la proportion qu'elle représente par rapport à la totalité des engagements est tombée de 69 p. cent à 60 p. cent.

Pour les activités que recoupe la définition «restreinte» de l'agriculture de l'OCDE (qui exclut l'infrastructure rurale, les agro-industries, la construction d'usines produisant des engrais et autres intrants, les projets régionaux et fluviaux), les engagements officiels qui étaient de \$3 132 millions en 1974, se sont établis à \$3 548 millions en 1975. L'augmentation de 13 p. cent en prix courants ne représente que 1 p. cent en termes réels. Si l'on prend comme base la définition «restreinte», qui se rapproche davantage de celle utilisée pour évaluer les besoins aux fins de la Conférence mondiale de l'alimentation, les engagements auraient dû être supérieurs de 60 p. cent pour répondre à la demande en 1975.

Il semble qu'il puisse en fait y avoir interruption de la récente expansion des apports d'aide agricole. Les engagements bilatéraux au sein du CAD sont tombés (d'après la définition «élargie») de \$1 725 millions en 1974 à \$1 516 millions en 1975. Cette diminution a été plus que compensée par un accroissement des engagements consentis par les organismes multilatéraux (de \$1 975 millions en 1974 à \$2 902 millions en 1975) et de sources bilatérales de l'OPEP (de \$336 millions à \$1 010 millions). Mais les données provisoires pour 1976 révèlent une diminution des engagements au titre de l'agriculture consentis par les principales sources de financement multilatéral, la Banque mondiale et les banques régionales de développement. Ainsi, à moins que les engagements bilatéraux (pour lesquels les données ne sont pas encore disponibles) n'aient considérablement augmenté en 1976, il se pourrait qu'il y ait fléchissement de l'apport total de l'aide agricole même en prix courants.

Aide alimentaire

L'aide céréalière est beaucoup plus faible maintenant qu'elle ne l'était au début de la Deuxième décennie pour le développement. Les envois de denrées ont baissé de 12,7 millions de tonnes en 1970-1971 à 11,8 millions en 1971-1972 et 9,6 millions en 1972-1973. Ils ont diminué davantage en 1974-1975, n'atteignant que 8,4 millions de tonnes, mais sont passés à 9 millions de

tonnes en 1975-1976. Les répartitions pour 1976-1977 indiquent une nouvelle chute jusqu'à 8,3 millions de tonnes. L'objectif minimum de 10 millions de tonnes recommandé par la Conférence mondiale de l'alimentation en novembre 1974 n'a pas été atteint en 1974-1975 et en 1975-1976, et il semble que l'écart sera encore plus grand pour la saison actuelle.

La Conférence mondiale de l'alimentation a également recommandé la planification de l'aide alimentaire selon des données physiques, et plusieurs pays, dont le Canada, ont maintenant adopté cette approche. Par ailleurs, la réserve alimentaire internationale d'urgence d'au moins 500 000 tonnes de céréales, demandée lors de la septième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, n'a fait l'objet jusqu'à maintenant que de rares engagements.

Le gouvernement américain a annoncé en mai dernier, à la réunion du Comité de la FAO-ONU sur les programmes et politiques d'aide alimentaire, qu'il était disposé à verser, avec d'autres pays donateurs, jusqu'à concurrence de 125 000 tonnes d'aide alimentaire à cette réserve; la République fédérale d'Allemagne a également déclaré qu'elle fournirait 35 000 tonnes de céréales tandis que la Suède a augmenté sa contribution antérieure pour la porter à 55 000 tonnes pour 1977 et à 40 000 tonnes pour 1978 et 1979.

Peut-être ces changements importants inciteront-ils d'autres importants producteurs céréaliers à agir de manière à ce que la réserve d'urgence puisse devenir opérante.

Dans un plus vaste contexte

Les conditions qui nuisent toujours au secteur agricole et alimentaire s'insèrent évidemment dans le contexte plus large de la crise économique mondiale. A la différence de la Conférence mondiale de l'alimentation, dont la portée a été expressément limitée parce qu'elle devait se concentrer sur des questions précises qui appelaient une action, toute estimation générale des progrès doit s'inscrire dans le contexte de l'effort international consacré au développement.

Au cours des dernières années, le système onusien a été la scène de recommandations, négociations et débats de grande portée visant l'instauration d'un ordre économique international plus juste et plus rationnel. Les sixième et septième sessions extraordinaires de l'Assemblée générale, consacrées aux questions économiques, en ont constitué les points saillants. La Déclaration et le Programme

d'action concernant l'établissement d'un nouvel ordre économique international, la Charte des droits et devoirs économiques des États et la Stratégie de la Deuxième décennie pour le développement des Nations Unies sont autant de tentatives en vue de façonner un nouveau cadre pour les relations économiques internationales.

M. E. Saouma, directeur général de la FAO, a dernièrement fait remarquer que les pays industrialisés, autant que les pays en développement, reconnaissent maintenant que l'ordre économique qui a régné au cours des trente dernières années n'a pas satisfait adéquatement les besoins de la communauté mondiale. Ce système a desservi le pauvre et il n'est pas certain qu'il ait même comblé de façon satisfaisante les besoins des riches nations industrielles. Il n'a certainement pas produit un modèle de développement des pays riches qui puisse se maintenir indéfiniment sans épuisement des ressources et dégradation de l'environnement. Par-dessus tout, il a creusé un fossé de plus en plus grand entre nations riches et nations pauvres, à l'heure actuelle de l'ordre de 12 pour 1 en termes de produit national brut par habitant. Un fossé de cet ordre, même s'il n'augmente pas, constitue une menace latente à la paix et à la sécurité internationales.

L'économie et la structure sociale des pays en développement sont d'abord et avant tout agricoles et ces pays n'ont pas les moyens de devenir des sociétés industrialisées du jour au lendemain ou même dans un avenir prévisible. En dépit de cela, l'agriculture a dû conquérir laborieusement son droit de cité auprès des conseils internationaux de développement et, aussi, dans la conscience des nations en déficit alimentaire elles-mêmes. La plupart des États du Tiers monde n'ont pas adopté une attitude pondérée face au développement. Ils ont accordé priorité à l'industrialisation et aux intérêts urbains et négligé les intérêts majoritaires des populations et des régions rurales. Il en est résulté non seulement les actuelles pénuries alimentaires, mais le marasme économique de la majorité des populations rurales du monde.

Règle générale, la croissance économique s'est opérée dans les pays industrialisés grâce à une industrialisation alimentée par des transferts de ressources de l'agriculture à l'industrie. Cette industrialisation ne s'est cependant pas faite aux dépens de l'agriculture. La croissance des deux secteurs était complémentaire. Sans aller jusqu'à dire que ce modèle n'a pas caractérisé les efforts de développement au cours des deux dernières décennies, car

certains pays en développement ont effectivement accompli des progrès significatifs à la fois dans les secteurs industriel et agricole, il reste qu'on n'a pas accordé suffisamment d'importance aux besoins des régions rurales et à leurs pauvres ainsi qu'au rôle complémentaire de l'agriculture dans le développement. Même lorsque la sixième session extraordinaire de l'Assemblée a reconnu l'importance du problème alimentaire, lors de discussions subséquentes à l'ONU et à d'autres tribunes, on s'est à nouveau intéressé aux relations économiques dans leur ensemble et l'intérêt porté à l'alimentation et à l'agriculture s'est à nouveau estompé.

En dépit de l'apparente reconnaissance du rôle que joue l'agriculture comme l'une des forces majeures du développement et du rôle d'appoint de l'industrialisation comme élément moteur du secteur agricole — route, transport, engrais, équipement, machinerie, entreposage, transformation, etc. — l'agriculture n'obtient pas encore aujourd'hui dans les budgets de développement ou dans les stratégies d'aide l'attention qu'elle justifie et qui lui per-

mettrait de surmonter les problèmes structurels qui l'entravent.

Cette situation, conjuguée aux pressions d'une démographie dont la courbe ascendante dans les pays du Tiers monde indique que selon toute vraisemblance la population mondiale doublera au cours du prochain siècle, montre bien pourquoi il faut continuer de nous demander avec inquiétude si nous réussirons d'ici l'an 2 000 à libérer l'homme de la faim.

Les choses ne sont pas simples. Le bien-être et la nutrition des êtres humains sont un phénomène complexe. Ils s'insèrent dans un contexte qui change avec l'histoire et évolue avec les structures internationales et locales. La production alimentaire doit être bien planifiée et pleinement intégrée à tous les autres efforts déployés en vue de l'instauration d'un ordre économique plus juste. Même si l'on juge insuffisants les progrès accomplis depuis la Conférence mondiale de l'alimentation, beaucoup a été fait et pourra être fait si les nations conservent la volonté politique d'agir.

Moralité, réalisme et affaires étrangères

par John W. Holmes

«Il y a une morale à tout, il suffit de la trouver» (Lewis Carroll). Le débat sur la moralité en politique étrangère est sans fin. Il n'y a pas de «solution», car toute solution serait une «solution finale», la posture trop familière d'un État qui, se sachant gardien et défenseur du bien, ne doute pas de son infaillibilité. Il n'y a qu'une série de réévaluations déchirantes, aussi longtemps qu'il y a vie dans le corps politique, qu'il y a conscience et démocratie. Au sein de la collectivité, ou à titre d'individus membres de cette collectivité, nous avons toujours besoin du moraliste, qui se préoccupe des valeurs, et du pragmatiste, qui peut éviter les écueils sinon pour mener à bon port.

L'assurance des «moralistes» est souvent alarmante. Qu'ils parlent d'exorciser

le Vietnam du Nord, le Chili, l'Afrique du Sud, l'Ouganda ou la Chine, ils savent que Dieu est avec eux. En possession de la vérité, ils peuvent mentir, fausser les motifs de leurs adversaires, voler des documents et opposer leur volonté éclectique aux gouvernements choisis par le peuple. L'assurance des soi-disant «réalistes» n'est pas moins alarmante. Ces solides gardiens de l'intérêt national sont incapables de voir au-delà du prochain tournant. Ayant contribué à établir le code de la jungle internationale, ils insistent sur la nécessité d'adopter ce code pour survivre. Ils oublient que les nations doivent se payer de retour pour survivre dans un monde interdépendant. Ce sont les absolutistes des deux genres qui sont dangereux, ceux

pour qui le compromis est une faiblesse ou une faute.

Une morale à définir

Les «moralistes» peuvent trop souvent être accusés de fixer leur regard sur des problèmes lointains, au détriment de problèmes plus embêtants autour d'eux. Les combattants d'arrière-garde qui, blottis dans les universités canadiennes, réclament la révolution violente au Moyen-Orient ou en Afrique du Sud ne tiennent pas compte de la perspective de l'Israélien, du Zambien ou du Sud-Africain qui devra verser son sang. Si les réformateurs canadiens consacraient autant de temps à apprendre le français ou l'anglais qu'à manifester et à agiter des pancartes au nom des Noirs américains, des travailleurs nomades de Californie ou des Biafrais, la noble expérience canadienne de tolérance raciale ne serait peut-être pas aujourd'hui si mal en point. Sans cultiver la myopie ou renoncer aux responsabilités du Canada vis-à-vis, par exemple, de la Rhésie ou du Chili, il devrait être possible de prêter également attention aux maux intérieurs qui font plus mal. Comme le signalait Mackenzie King, «C'est une forme d'évasion que de se pencher sans cesse sur des questions qui concernent des pays autres que le nôtre...». King n'a pas toujours été le guide le plus moral en politique étrangère; il possédait cependant la traditionnelle perspicacité canadienne quant aux moyens aussi bien qu'aux fins. Même s'il croyait, trop peut-être, en la nécessité du calcul au niveau des principes en politique étrangère, il reconnaissait aussi qu'il faut parfois prendre position — comme en 1939, par exemple — face à une provocation franchement diabolique.

Le compromis est nécessaire pour sauver des pays et le monde de la destruction, mais il ne constitue pas pour autant une valeur absolue. Parfois, la seule solution est de déroger à la loi — à condition que la cause justifie la mise en péril du respect de la loi. Lorsque le Canada a rejeté la juridiction de la Cour internationale sur la question de sa zone de contrôle de la pollution dans l'Arctique en invoquant les carences du droit international à cet égard, il avait peut-être raison, mais c'est une mesure exceptionnelle qu'il ne faut jamais prendre à la légère. Le «réaliste» aussi peut avoir raison de protester lorsque son pays est en voie de se détruire ou d'en détruire un autre au nom de quelque cause morale utopique. On peut d'ailleurs se demander si la guerre au Vietnam a pris fin lorsque les mora-

listes aux États-Unis ont vaincu les réalistes ou lorsque les réalistes l'ont emporté sur les moralistes.

Le droit chemin est-il jamais clairement tracé? Qu'aurait été la décision morale en 1939 si les Alliés avaient su que les Nazis étaient sur le point de découvrir la bombe atomique? N'y aurait-il pas eu raison morale de continuer la politique d'apaisement? L'anéantissement de Paris et de Londres n'aurait guère eu d'effet salutaire. N'aurait-il pas été préférable que leur population demeure en vie pour rebâtir un jour la civilisation? George Kennan usait d'un argument semblable au cours des années cinquante, à savoir qu'il vaudrait mieux être communiste qu'être mort (*better Red than dead*) si l'URSS envahissait l'Europe occidentale.

A l'époque nucléaire, les arguments en faveur de l'apaisement sont puissants. Mais il n'y a pas de formule unique pour nous guider dans le labyrinthe. Les valeurs morales sont peut-être éternelles, mais en politique internationale elles doivent être adaptées aux circonstances. Il n'y a pas d'autre solution que de s'attaquer à la complexité des choses, en étudiant les deux côtés de chaque argument et les conséquences, étape par étape, de chaque politique. Évidemment, on peut se perdre dans le labyrinthe. Il arrive un moment où il faut trancher, retrouver l'essentiel, mais non avant d'avoir exploré «à tous azimuts». Considérons, par exemple, certains de nos dilemmes actuels.

Au nom de la moralité, beaucoup de Canadiens exigent des mesures de sécurité plus strictes en ce qui a trait à la vente d'uranium et de réacteurs à l'étranger et prônent la souveraineté des principes sur les intérêts commerciaux. Au nom de la moralité, beaucoup de Canadiens (et souvent les mêmes) insistent sur la priorité des besoins et désirs d'un Tiers monde qui critique cependant avec véhémence les restrictions que le gouvernement canadien impose déjà sur la technologie nucléaire. A leurs yeux, ces restrictions reflètent le mépris de leur propre sens des responsabilités, et constituent un moyen pour un

Monsieur John Holmes cumule les fonctions de directeur de recherche à l'Institut canadien des affaires internationales et de professeur à l'Université de Toronto et à l'Université York. Il a occupé plusieurs postes au ministère des Affaires extérieures, dont celui de sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

pays riche de les priver des bénéfices de la technologie nucléaire.

De même, il semble immoral, de la part des pays industrialisés, de vendre même des armes classiques aux pays défavorisés. Pourtant, il n'est guère possible de faire autrement. Nous pouvons difficilement dire à ces pays d'être sages et de ne pas réclamer de vilaines armes. Il est inconcevable de limiter la possession d'armements aux pays industrialisés ou, à l'autre extrême, d'armer gratuitement les pays pauvres. Faut-il donc que ces derniers se dotent d'une industrie militaire? Par ailleurs, la logique de ces arguments négatifs signifie-t-elle qu'il faut abandonner l'effort en vue de maîtriser la prolifération des armes? Évidemment pas, mais il nous faut nous colleter avec les paradoxes.

Les dilemmes du désarmement

L'armement et le désarmement à l'âge nucléaire présentent des dilemmes moraux particuliers. Nombre de «moralistes» s'opposent aux armes et au budget de défense par principe. Ils rejettent d'emblée la théorie de la dissuasion, bien qu'on puisse avancer que le concept de la dissuasion mutuelle a marqué un grand progrès sur le plan moral. Quand les grandes puissances ont compris qu'il était désirable que l'adversaire soit certain de leur force de riposte, nous nous sommes écartés de la logique traditionnelle de la supériorité militaire. Les arguments en faveur du désarmement qui ne tiennent pas compte de la logique de la dissuasion derrière les politiques de défense actuelles du Canada, de l'OTAN et, sans doute, de l'URSS, ne sont guère convaincants. Dans la situation d'affrontement et de négociation créée par l'OTAN et le Pacte de Varsovie, nous disposons des rudiments de la stabilité. Ces alliances militaires peuvent être considérées comme l'infrastructure de la détente. Toutefois, faire de la dissuasion une solution permanente, ou insister aveuglément pour renforcer notre dispositif, comme le font certains «réalistes», révèle une insouciance immorale du sort de l'humanité. La dissuasion est tout au plus une phase de transition, phase extrêmement dangereuse qu'il serait bon de laisser derrière nous le plus tôt possible. Cependant, il nous faudra être prudent lorsqu'il s'agira de désamorcer, au nom de la paix, le seul mécanisme de pacification qui ait produit des effets, si limités fussent-ils.

Il n'en demeure pas moins valable de réclamer une fin à la folle surenchère destructrice à laquelle se livrent les superpuissances. Avant de demander le désarme-

ment général et complet, toutefois, il faut prendre la mesure de certaines questions critiques. D'abord, quel sort économique réserve aux petites puissances un monde sans armes? Ensuite, est-il moral de revendiquer une politique qu'on ne peut espérer faire accepter par aucune grande puissance? Demander l'impossible, geste noble sans doute, n'équivaut-il pas aussi à fuir ses responsabilités? Ne vaudrait-il pas mieux se concentrer sur les moyens, actuellement discutés à Genève et à Vienne, de démonter, de part et d'autre, l'appareil militaire, ou du moins de maîtriser la prolifération des armes?

Mais pouvons-nous nous permettre d'attendre ces lents progrès? Sinon, que faire? Pour le Canada, les possibilités sont particulièrement frustrantes. Le désarmement du pays le «plus sûr au monde» risque de ressembler davantage à une bonne affaire qu'à un bon exemple. Nous ne pouvons tout de même pas rester dans les rangs, en prétextant faiblement du geste de nos adversaires. Mais nos dirigeants auront-ils davantage tendance à réagir à des slogans du genre «Interdiction de la bombe» ou à des propositions qui s'inscrivent dans les limites des probabilités et qui pourraient amorcer un revirement du cycle? L'intelligence est aussi nécessaire que l'émotion. Ou la situation est-elle si apocalyptique qu'il soit raisonnable de réclamer des solutions apocalyptiques au nom du pragmatisme?

Les sanctions

Les sanctions, militaires, économiques, diplomatiques ou morales, soulèvent aujourd'hui des problèmes moraux angoissants. Que faire au sujet des iniquités dans les autres pays? Il est difficile de fermer les yeux sur le viol des droits de la personne en Tchécoslovaquie, au Chili, en Ouganda et dans nombre d'autres pays dont les errements ont attiré moins d'attention. Il nous faut d'abord nous efforcer de vérifier l'exactitude de nos renseignements, ce qui n'est pas facile. Nous ne devons pas céder à la tentation d'accorder foi aux dires des seules personnes qui rallient nos préjugés. Les récits d'atrocités font partie intégrante du bagage de tout défenseur d'une cause, qu'il soit de gauche ou de droite, noir ou blanc. Même lorsque les faits semblent indisputables, il nous reste encore à déterminer quelles mesures nous pouvons prendre, si mesures il y a. D'instinct, nous voulons châtier l'opresseur. Il n'est certes pas mauvais de montrer clairement que l'injustice n'est pas le garant de l'amitié et peut même aliéner des clients, et que la Charte et les conventions des Nations



Photo Wide World

Le président des États-Unis, Jimmy Carter, a choisi de prendre position publiquement sur bon nombre de questions «morales» de la politique étrangère. Dans une allocution de trente minutes lors de la reprise de la session de l'Assemblée

générale des Nations Unies, le 18 mars, le président a fortement mis l'accent sur les droits de la personne. On le voit ici s'approcher de la tribune après le bref discours d'introduction du Secrétaire général des Nations Unies, M. Kurt Waldheim.

Unies doivent être respectées. En outre, cela donne bonne conscience au réprobateur. Mais c'est là une tentation à laquelle il faut résister.

Est-il suffisant de porter un jugement? Le but, du moins peut-on le supposer, est de mettre fin aux infractions. Les gouvernements sont amenés à changer par la persuasion et c'est là que doivent porter nos efforts. Vouloir leur faire avouer leurs fautes est rarement la solution la plus efficace. Leur permettre de sauver la face offre moins de satisfaction, mais probablement plus de résultats. C'est un des faits déconcertants de la vie que l'on sauve sans doute plus de gens de la mort, de la torture ou de l'emprisonnement grâce à des négociations discrètes, que ne vient pas troubler une dénonciation publique.

Il est impossible d'échapper aux prudents calculs qui gouvernent la tactique, aussi sordides que ces procédés puissent paraître aux esprits nobles. On peut réclamer, par exemple, l'expulsion de l'Afrique du Sud de l'ONU, mais on peut aussi faire valoir que les Sud-Africains ne doivent pas être complètement isolés de la communauté internationale si on espère les amener à changer. Est-il nécessairement hypocrite, comme on le prétend, d'entretenir des relations, et notamment

des relations commerciales, avec un régime dont on déplore les politiques? Nous avons connu les mêmes arguments au sujet de la Russie, de Cuba, de la Chine et de l'Afrique du Sud. Le Canada maintient, sauf exception, qu'il y a peu à gagner en rompant des relations diplomatiques et économiques qui, dans notre esprit, ne présupposent ni approbation ni désapprobation.

Cependant, nous avons souscrit à des boycottages, des embargos et diverses politiques, notamment l'interdiction de vendre des armes à l'une ou l'autre partie dans une zone de conflit et les restrictions imposées sur les ventes de «matériel stratégique» aux pays communistes. Dans le cas de la Rhodésie, nous avons même participé au train de sanctions économiques voté par l'ONU. (Un embargo décrété par le Canada seul n'a guère de chance de faire bouger un gouvernement.) Les sanctions contre la Rhodésie n'ont pas donné de résultats immédiats, bien que l'histoire dira peut-être jusqu'à quel point elles ont contribué à affaiblir le régime Smith. Dans l'ensemble, toutefois, le dossier des sanctions économiques est peu reluisant. Si les gouvernements canadiens s'en méfient, c'est autant parce qu'ils doutent de leur efficacité que parce qu'ils désirent protéger les intérêts commerciaux du Canada. Les

avantages pour le Canada d'une solution pacifique en Afrique australe dépassent tellement les quelques profits réalisés par l'industrie et le commerce canadiens dans cette région, qu'il est inconcevable qu'un gouvernement canadien refuse d'appuyer un programme de sanctions économiques ayant de bonnes chances d'atteindre les résultats escomptés. Entre temps, il nous faut aussi tenir compte de l'argument voulant que l'*apartheid* soit plus vulnérable aux pressions des grandes sociétés en quête de main-d'œuvre spécialisée parmi les Noirs qu'à l'appauvrissement de tout le pays. Cet argument n'est pas inébranlable, mais il mérite une réponse.

Notre intention n'est pas de laisser entendre que les arguments pour ou contre le boycottage économique de pays qui violent les droits de la personne sont concluants; il faut cependant se soucier des tactiques et conserver le sens de la mesure si l'on veut que l'exorcisme soit autre chose qu'une simple manifestation de complaisance à son propre égard. Il faut, dans chaque cas, nous demander si les sanctions ont de bonnes chances de succès, si elles risquent de faire plus de tort que de bien et si une intervention est à conseiller dans un monde où les régimes contrevenants sont beaucoup plus nombreux que ne le laisse supposer l'ordre du jour de l'ONU. Le gouvernement canadien est invité à rompre les relations avec un régime ou un autre au moins une fois par mois.

Viennent ajouter à la confusion l'argument «réaliste» voulant que l'intérêt national ne nous permette pas le luxe d'une politique morale et l'argument «moraliste» voulant que l'opportunisme soit un mal en soi. Toute politique étrangère devrait être guidée par des principes moraux, mais l'opportunisme n'est pas nécessairement un mal. Avec l'avènement des Nations Unies, le monde a atteint un état de co-existence précaire fondé sur la reconnaissance de l'intérêt que nous avons tous à contenir les forces de l'anarchie par tous les moyens négociables à notre disposition. Pour que le système actuel fonctionne, il est essentiel que chacun fasse preuve de tolérance à l'égard des politiques intérieures pratiquées dans les autres pays. Les définitions de l'inacceptable varient énormément et ne sont pas toujours équitables. Pouvons-nous nous permettre de mettre en péril la structure précaire qui nous protège de la destruction en fomentant des tensions au sujet de droits qui sont hors de notre portée? Par ailleurs l'inhumanité que l'on tolère ne risque-t-elle pas de dégénérer en conflit? De toute évidence, même la disparition de l'*apar-*

theid en Afrique du Sud ne saurait justifier le déclenchement d'une guerre nucléaire. Mais, face à des arguments aussi grandioses, devons-nous nous réfugier dans l'inertie? Ne faut-il pas reconnaître qu'il existe des situations où les risques seront toujours trop grands et d'autres où, grâce à des calculs précis, nous pouvons faire quelque chose ou du moins essayer?

L'appel de Carter

Ces dilemmes ont été ravivés par le séduisant plaidoyer en faveur du leadership moral lancé par le président Jimmy Carter après une décennie noire. Si Henry Kissinger n'est pas classé parmi les «moralistes» en politique étrangère, sa *realpolitik* a accompli, par contre, ce que les soi-disant «moralistes» n'ont jamais pu obtenir: le départ des troupes américaines du Vietnam du Sud, le revirement de la politique américaine vis-à-vis de la Chine, une politique plus équilibrée à l'égard du Moyen-Orient et une percée cruciale en Rhodésie. Le président Carter a ravivé la foi dans le bon sens fondamental du peuple américain, qualité sur laquelle, même si elle se prête facilement à l'hypocrisie, reposent les espoirs du monde entier. L'appel de Carter est d'autant plus attrayant qu'il se teinte d'humilité, de l'admission que tous les peuples peuvent se tromper, même la République choisie de Dieu.

Non seulement les Américains, mais aussi leurs amis, sont séduits par l'idée de réaffirmer les valeurs morales séculaires de la tradition occidentale tant attaquées par les communistes et certains dirigeants du Tiers monde. Il n'est pas nécessairement mauvais de répliquer, de défendre des principes qui, à tout le moins, reflètent le meilleur de la culture occidentale et qui, selon beaucoup de gens, sont en fait universels, même si personne n'y a été constamment fidèle. Le régime économique occidental n'a pas eu que des conséquences heureuses, mais il a montré une faculté d'adaptation beaucoup plus grande que les régimes plus idéologiques. Le message américain que le président Carter reprend a été, et demeure parfois, grossièrement déformé dans la pratique, mais, contrairement à l'économie politique soviétique, il ne cesse jamais d'être révolutionnaire. Le danger provient des zéloteurs.

L'intention du président Carter est certes louable, mais les problèmes sont immédiats. Qu'arrive-t-il si la légitime campagne qu'il mène en faveur des droits de la personne en URSS vient perturber les négociations sur la limitation des armes stratégiques? Le président a affirmé que

les discussions SALT se poursuivraient en dépit de tout, mais que se passera-t-il si l'atmosphère devient trop pénible pour permettre la négociation et si les durs en URSS prennent le dessus? Si les discussions échouent, y aura-t-il une nouvelle course aux armements, sans aucune des contraintes imposées par le code de la dissuasion mutuelle? Pouvons-nous, par contre, passer outre à l'indifférence cynique des puissances de l'Europe de l'Est envers la troisième corbeille de l'accord d'Helsinki, en vertu de laquelle ces puissances promettaient un plus grand respect des droits de la personne et notamment une plus grande liberté de mouvement pour les êtres humains et les idées, condition essentielle de la tranquillité de l'Europe?

Osons-nous, par notre silence, sous-entendre que l'emploi de la psychiatrie pour punir et mater les dissidents politiques est chose acceptable? Pouvons-nous nous permettre d'abandonner des causes auxquelles des gens de tous les pays ont sacrifié leur vie et qui pourraient facilement être perdues dans un monde où les peuples luttent désespérément pour le droit à l'existence? Sommes-nous si intimidés par nos complexes de culpabilité et notre obsession de l'impartialité que nous n'osons plus avoir raison dans notre tradition occidentale? Il y a aussi et toujours les exceptions en faveur de vilains régimes qui jouent néanmoins un rôle vital sur le plan stratégique, non seulement en fonction des intérêts américains, mais aussi pour le maintien de la stabilité et de l'équilibre internationaux. Les droits de la personne seraient-ils mieux respectés en Corée du Sud si Kim II Sung prenait le pouvoir? Il n'est pas facile de démêler toutes ces valeurs.

La clé de la confiance en soi se trouve-t-elle, paradoxalement, dans l'humilité? Nos propres principes de loi et de gouvernement reposent sur l'acceptation du fait que nous sommes tous pécheurs, que nous avons besoin d'une discipline extérieure. Nous discutons, à l'échelle internationale, des voies et moyens de traiter le crime, un problème avec lequel nous sommes tous aux prises. De plus en plus, les pays partagent leur expérience de la législation en matière de droits de l'homme. Nous devons admettre que tout gouvernement, même le nôtre, est enclin à empiéter sur les droits de la personne, soit par négligence, soit parce qu'il croit que l'intérêt national l'exige. Nos policiers sont d'honnêtes hommes, mais même la police britannique, dont la tradition lui mérite sans doute la tête du tableau d'honneur, a

admis avoir répliqué par la torture à la provocation en Irlande du Nord.

Visiblement, toutes les offenses ne s'équivalent pas; certains pays méritent plus que d'autres d'être condamnés, mais il n'y a pas de consensus international sur lequel le président Carter se serait fondé pour renoncer au favoritisme en coupant l'aide aux alliés qui pèchent contre l'humanité. Il n'y a guère d'espoir de réforme si les puissances occidentales défendent les droits de l'homme simplement en présentant une liste d'accusations qui leur vaudront évidemment des contre-accusations. Ne pourrait-on pas commencer par quelques confessions, reconnaissant que nous sommes tous solidaires dans la lutte en vue de nous civiliser nous-mêmes?

Le grand danger est peut-être le cynisme, celui du «réaliste» qui prétend que la moralité n'a pas sa place dans un monde immoral et celui du «moraliste» dont les dénigrement généralisés ont miné la foi dans le principe même de gouvernement, national et international. Pour des raisons surtout techniques, le monde est actuellement un endroit plus dangereux que jamais, mais il permet également plus d'espoir. La perspective historique révèle la croissance phénoménale, au cours du dernier quart de siècle, de la capacité et de la volonté de l'homme de soumettre ses actions aux lois et aux institutions internationales. Comme le soulignait Karl Hosti, dans la majorité des relations entre gouvernements «les techniques employées pour s'influencer mutuellement s'inscrivent habituellement dans le cadre du droit international et de la Charte des Nations Unies.» Il demande si «un cas isolé de recours à la violence, même à des fins blâmables, signifie que les dirigeants d'un État sont immoraux dans toutes leurs relations, ou s'il justifie le cynisme de certains observateurs, selon lesquels le pouvoir demeure toujours l'arbitre final en politique internationale, et la raison du plus fort est toujours la meilleure.» Le ballottage confus de la notion de pouvoir revient sans cesse dans le discours des «réalistes» et des «moralistes». Ils adorent tenir des propos sentencieux à ce sujet pour intimider leurs auditeurs. Il nous faut plutôt des analyses précises de la nature du pouvoir et, de là, des calculs plus avisés de ce que nous pouvons accomplir pour promouvoir la moralité dans un monde inique.

Le Canada s'inquiète particulièrement de ce que le cynisme ait pu aller si loin aux États-Unis, car la santé, la force et la bonne conduite de ce pays sont essentielles à notre survie et à la survie des nombreuses

valeurs que nous partageons avec les Américains. Les États-Unis ne sont pas un monolithe, mais un pays d'une grande complexité, qui peut perdre la tête sous l'effet des accents du *Battle Hymn of the Republic*, mais qui peut aussi fournir un leadership unique dans l'histoire du monde. Les Canadiens, comme les gens des pays libres et moins libres du monde entier, doivent et savent probablement se réjouir de l'affirmation par le président Carter de la continuation, sous une forme plus discrète, du leadership moral de l'Amérique. Pour que les Canadiens em-

boient le pas, le président devra évidemment veiller à ne pas tomber dans l'excès.

Les contradictions abondent dans cet article, et l'argumentation n'est pas toujours conséquente. Peut-être est-ce un plaidoyer contre la conséquence. Pas tout à fait, car c'est aussi une exhortation à ne pas perdre de vue ce qui semble, pour de bonnes raisons, appartenir aux valeurs permanentes. «Il y a un temps pour tout», dit l'Ecclésiaste, «un temps pour se taire et un temps pour parler; un temps pour aimer et un temps pour haïr; un temps pour la guerre et un temps pour la paix.»

Nouvelle atmosphère des relations canado-américaines

par Louis Balthazar

En décembre 1975, l'ambassadeur des États-Unis au Canada, M. William Porter, quittait son poste de façon plutôt inusitée. Contrairement aux usages diplomatiques entre Ottawa et Washington, il invitait quelques journalistes triés sur le volet à une réception privée et leur faisait état du mécontentement américain à l'endroit de certaines politiques canadiennes: restrictions aux investissements, augmentation des prix du pétrole et du gaz exportés aux États-Unis, non-diffusion des messages commerciaux de stations de télévision américaines, nationalisation de l'industrie de la potasse en Saskatchewan. L'ambassadeur en concluait que les États-Unis ne pouvaient plus considérer le Canada comme un pays ami, digne de toute confiance. Et il se faisait fort de donner un caractère public à ses propos.

Même si le premier ministre Trudeau répliqua vivement aux Communes tandis

que le State Department à Washington confirmait le bien-fondé des paroles de M. Porter, l'affaire n'alla pas loin. Elle était tout de même bien révélatrice d'un état de tension élevée dans les relations canado-américaines. On le disait alors partout, ces relations ne pouvaient plus être considérées comme privilégiées ou spéciales. Les Canadiens adoptaient des mesures «nationalistes» à l'endroit des États-Unis, et les Américains, de plus en plus agacés, parlaient à l'occasion de représailles.

Pourtant, à peine plus d'un an après ce départ spectaculaire de M. Porter, la tension s'était tout à coup relâchée comme par enchantement. M. Trudeau s'adressait aux membres du Congrès américain, en février 1977, sans mentionner un seul grief canadien, tandis que, dans les milieux politiques américains où l'on s'intéresse au Canada, tout le monde semblait se féliciter des bonnes relations avec le voisin du Nord. Au surplus, les Canadiens ne parlaient plus de leur «troisième option» (politique de diversification des échanges commerciaux en faveur de l'Europe et du Japon), craignant les connotations négatives de cette expression dans le contexte canado-américain. Les Américains s'étaient pourtant fort bien accommodés de cette «troisième option» canadienne, et comp- taient même sur elle pour atténuer le

Professeur à l'Université Laval, M. Louis Balthazar poursuit actuellement une étude sur les relations canado-américaines. Bien qu'il soit co-directeur de rédaction de Perspectives internationales, l'article ci-contre n'engage que l'auteur. Il ne s'agit donc nullement d'une prise de position de la rédaction de la revue.

complexe d'infériorité dont souffrait leur partenaire.

Que s'était-il donc passé dans un si bref intervalle pour que des relations qu'on disait envenimées soient devenues si bonnes, pour qu'un nationalisme canadien exacerbé en soit rendu si inoffensif. L'entrée en scène d'un nouveau président américain a pu contribuer à modifier quelque peu la politique canadienne, d'autant plus que M. Carter s'était engagé à restaurer les bonnes relations des États-Unis avec les alliés et en particulier les voisins de l'hémisphère Nord. Mais cela ne suffit certainement pas à expliquer le changement survenu. MM. Ford et Trudeau, dit-on, s'entendaient à merveille. De plus, les personnes assignées à l'administration des relations des États-Unis avec le Canada sous Ford et Kissinger, étaient toujours en place six mois après l'assermentation de MM. Carter et Vance. Ni l'ambassadeur à Ottawa, ni le sous-secrétaire d'État adjoint responsable des questions canadiennes au State Department n'ont été mutés. Le changement d'administration n'a donc pas compté pour beaucoup dans l'amélioration des relations canado-américaines. Il faut chercher ailleurs.

Un nationalisme fragile

Notons d'abord que les assises du nationalisme canadien n'ont jamais été des plus solides. Contrairement aux États-Unis, le Canada a longtemps hésité à se définir comme une nation. Encore aujourd'hui une partie importante de la population canadienne ne reconnaît pas sa nationalité dans l'ensemble canadien. Pendant des années, nos hommes d'État et les élites intellectuelles du Canada anglais ont prôné l'internationalisme, le multilatéralisme. Le nationalisme canadien qui a inspiré de nouvelles politiques à l'endroit des États-Unis s'enracine peut-être dans la «politique nationale» de John Macdonald. Mais, comme phénomène contemporain, il ne remonte tout au plus qu'à une quinzaine d'années, au moment où Walter Gordon se faisait le défenseur des intérêts économiques du Sud de l'Ontario. Le *Committee for an independent Canada* a pu rayonner ensuite dans d'autres régions du pays en mettant à nu l'extraordinaire dépendance de l'économie et de la culture canadiennes.

Mais à chaque fois qu'une manifestation de nationalisme se faisait jour, il s'est toujours trouvé des personnes ou des groupes influents pour protester au nom de l'amitié canado-américaine. Les Mel Hurtig ont toujours rencontré sur leur

chemin les Peyton Lyon (voir *Perspectives internationales*, numéro spécial sur les États-Unis, juillet 1976, et le numéro de novembre-décembre 1976). Gordon Sinclair, de la radio torontoise, exprimait une réaction bien canadienne quand, au plus fort de l'opposition du Canada à l'engagement militaire des États-Unis au Vietnam, il se portait vigoureusement à la défense des Américains. A la même époque (c'est du moins ce que me déclarait fièrement un fonctionnaire américain alors attaché à l'ambassade d'Ottawa) des Canadiens se sont enrôlés dans les forces armées américaines pour combattre au Vietnam en nombre aussi considérable que celui des déserteurs américains réfugiés au Canada.

Il semble donc que le nationalisme canadien ait dû être dirigé contre des Canadiens autant que contre des Américains. Ces derniers l'ont bien compris et se sont faits fort, en maintes occasions, de déclarer que leurs meilleurs appuis se trouvaient au Canada.

Les nationalistes ont toujours dû faire face aux «continentalistes» qui n'ont cessé de défendre la cause de l'intégration économique qui seule, selon eux, pouvait être source d'enrichissement et d'autonomie culturelle.

De plus, au moment même où le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) faisait la guerre aux productions américaines qui envahissent les ondes canadiennes, la grande majorité des Canadiens se complaisaient toujours dans les émissions de télévision des États-Unis de préférence à celles du Canada. La disparition de *Time Canada* a pu contribuer légèrement à augmenter le tirage de *McLean Magazine*. Elle n'a pas pour autant empêché les Canadiens de lire l'édition américaine de *Time*.

Enfin, les gouvernements provinciaux ne se sont jamais ralliés à la cause du nationalisme canadien. Les provinces riches, comme l'Alberta et la Colombie-Britannique, ont mal accepté de payer le prix du nationalisme. Les provinces pauvres, Québec et les Maritimes surtout, affectées par le chômage, ont eu tendance à préférer la création d'emplois générée par les investissements américains aux restrictions fédérales inspirées par le nationalisme économique.

Il semble donc que le nationalisme canadien se doive d'atteindre un seuil au-delà duquel il ne peut plus progresser, un seuil qui entraîne même une sorte de réaction de ressac de la part des Canadiens. Aux périodes de nationalisme intense, doivent donc succéder des périodes

des de relâchement du sentiment d'indépendance comme celle que nous vivons présentement. Il existe au demeurant d'autres facteurs qui expliquent bien que le nationalisme canadien se soit atténué.

Compréhension mutuelle

Le président Nixon, et surtout son secrétaire au Trésor, M. John Connally, ont contribué aux manifestations de nationalisme canadien au moins autant que les Canadiens eux-mêmes. C'est M. Nixon qui donnait le signal de la fin des relations privilégiées en déclarant que les deux États se devaient de fonder leurs politiques respectives l'un envers l'autre sur leurs intérêts propres et parfois divergents. Quant à M. Connally, il a représenté, de par sa conception étroite et rigide de l'intérêt économique américain, une cible de choix pour le nationalisme canadien. Son obstination à ne pas exempter le Canada de la surtaxe américaine aux importations (août 1971) aura constitué pour les nationalistes un exemple typique de «l'arrogance américaine».

Mais les Nixon et les Connally ont bientôt disparu de la scène politique. Et les Américains se sont habitués peu à peu à tenir compte des susceptibilités canadiennes. Ils ont fini par reconnaître qu'il n'était pas de leur intérêt de heurter de front le sentiment d'indépendance des Canadiens. Il faut dire que nos diplomates se sont employés inlassablement à «expliquer» les politiques du gouvernement canadien à leurs divers interlocuteurs aux États-Unis.

En conséquence, les réactions amères, en bien des milieux américains, ont fait place à la compréhension. L'augmentation des prix du pétrole et du gaz importés du Canada a fini par être acceptée bon gré mal gré. Et la réduction de ces exportations a pu, avec le temps, être accueillie comme un fait inévitable quand on a compris que les réserves énergétiques canadiennes étaient loin d'être inépuisables. Même la «troisième option», dans la mesure où elle ne devait pas signifier autre chose qu'une campagne de promotion économique en Europe, en vint à être considérée comme un élément positif.

Si, en 1975, un Américain influent pouvait écrire qu'on «percevait le Canada comme étant accablé par un nationalisme démodé du XIX^e siècle», en 1977, peu de gens aux États-Unis considèrent encore le nationalisme canadien comme une menace. Il n'est pas sûr que l'on comprenne toujours très bien le point de vue canadien. Mais tout au moins, il existe, plus que jamais, dans les milieux qui s'intéressent

au Canada, une volonté de comprendre et une sympathie croissante à l'endroit du pays voisin.

Les mécanismes de communication à plusieurs niveaux, déjà passablement nombreux et bien rodés depuis la dernière guerre mondiale, se sont considérablement améliorés ces dernières années. Récemment encore, le procureur général des États-Unis était à Ottawa pour conférer avec son homologue canadien au sujet de l'établissement d'une sorte de système d'alarme (*early warning system*) pour éviter que les groupes antitrust ne franchissent la frontière entre les deux pays, comme cela s'est produit dans le cas de l'enquête du Congrès sur les cartels de l'uranium.

De leur côté, les Canadiens ne perçoivent plus les États-Unis de façon aussi négative qu'il y a quelques années. La politique étrangère américaine ne se présente plus sous un jour aussi détestable qu'au moment de la guerre de Vietnam. Le nouvel accent apporté par le président Carter sur les droits de l'homme n'est pas sans séduire les Canadiens toujours enclins à moraliser en relations internationales. En politique intérieure, les Américains d'après Watergate trouvent aussi plus facilement des admirateurs au Canada. En somme, la conjoncture actuelle a tout ce qu'il faut pour libérer le vieux fond pro-américain toujours présent dans la population et les milieux politiques du Canada.

La conjoncture économique

La situation économique constitue un autre facteur d'érosion du nationalisme canadien. Les taux d'inflation et de chômage sont encore assez élevés pour alimenter l'inquiétude partout au pays. Les yeux se tournent tout naturellement vers les États-Unis où ces taux sont moins élevés et où une certaine reprise économique devrait produire des effets se repercutant au Canada.

Dans de telles circonstances, il est moins facile de s'adonner à la critique de notre état de dépendance à l'égard de nos puissants voisins et de dénoncer les investissements américains comme un phénomène de spoliation. En fait, les investissements directs venant des États-Unis ont diminué ces dernières années. Des voix ont commencé de s'élever au Canada pour s'inquiéter de ce que nous n'attirons plus suffisamment les capitaux américains.

Déjà, depuis quelques années, des gouvernements provinciaux mettent tout en œuvre pour susciter chez eux l'implantation de filiales de firmes américaines, espérant par là que de nouveaux emplois

soient créés et que d'autres effets bienfaisants se fassent sentir pour l'économie des régions.

Même le nouveau gouvernement québécois, si nationaliste fût-il, ne parle pas de fermer la porte aux capitaux américains mais bien plutôt d'inciter ces capitaux à s'intégrer à une structure proprement québécoise. C'est bien à New York que M. Lévesque a prononcé son premier discours à l'étranger.

Quant au commerce avec les États-Unis, là aussi on s'inquiète d'un certain ralentissement. Si les objectifs de la «troisième option» ne sont pas remis en question, l'heure n'est guère aux politiques rigides de diversification. Selon les mots d'un haut fonctionnaire canadien, nous voulons vendre absolument, où que ce soit!.. Nous le voulons à tel point que nous ne pouvons nous permettre de faire de la discrimination.

Pour plusieurs, il semble bien que la dépendance des États-Unis ne représente plus un aussi grand mal. Si cette dépendance devait signifier une forte relance économique, elle serait probablement bienvenue. Allons-nous retourner à l'état d'esprit des années 50 qui nous faisait si bien accepter la domination économique américaine? Il serait prématuré de l'affirmer; mais c'est là une possibilité qu'il ne faut pas exclure. Les conditions de l'économie auront tout au moins favorisé un assouplissement des positions canadiennes à l'endroit des États-Unis.

Nouveau gouvernement à Québec

Mais le plus grand coup porté au nationalisme canadien, c'est sans conteste l'élection du 15 novembre 1976 au Québec. Cette élection aura mis en lumière ce dont les Québécois étaient conscients depuis longtemps: le nationalisme pancanadien n'a jamais rallié le Québec francophone. Le Canada ne peut vraiment se dresser comme un grand tout unifié face aux États-Unis. Car cette unité n'existe pas, Le Canada est brisé de l'intérieur. Il n'y a pas un nationalisme chez nous, il y en a deux.

On aurait pu croire que, devant une forte manifestation du sentiment national québécois, le nationalisme canadien-anglais se soit consolidé et ait acquis une vigueur nouvelle. C'est le contraire qui s'est produit. L'affirmation d'une identité canadienne distincte pouvait bien s'accommoder de deux langues, bien qu'elle n'ait jamais reçu qu'un appui minime de la part des francophones. Elle n'a pas encore réussi à s'accommoder de deux sociétés, deux cultures, deux territoires. Les Cana-

diens de langue anglaise qui, pendant près de cent ans, avaient défini leur pays en des termes qui ne pouvaient guère s'appliquer aux Canadiens français, ne semblent plus capables de se définir comme différents à la fois des Américains et des Québécois francophones. La grande crainte que suscite la menace d'un Québec indépendant, c'est celle de la balkanisation du Canada et de l'annexion des différentes régions anglophones aux États-Unis. Pourtant, c'est cette même crainte qui a opéré un rapprochement entre Canadiens et Américains. Quand il s'agit de l'éventualité d'un Québec indépendant ou de certaines politiques nationalistes du gouvernement québécois, on parle le même langage aux États-Unis et au Canada anglais: aventure désastreuse, position extrémiste, fanatisme linguistique, politique irrationnelle etc.

Des deux côtés de la frontière, les observateurs s'accordent pour dire: «La question du Québec a rélégué toutes les autres à l'arrière-plan». Tout se passe comme si Ottawa n'osait plus s'opposer à Washington de peur de perdre l'appui américain contre la menace québécoise et comme si Washington n'osait plus s'opposer à Ottawa de peur de donner des armes au gouvernement «séparatiste» du Québec. M. Trudeau est allé à Washington pour rendre visite au président Carter, mais aussi, semble-t-il, pour recueillir la sympathie américaine à la cause de l'unité canadienne et s'adresser, du haut de la tribune «impériale», à ses concitoyens qui le regardaient à la télévision. Certains membres du Congrès américain en ont même été un peu froissés: «Il n'avait rien de nouveau à nous dire, a-t-on fait remarquer. Il s'adressait d'abord aux Canadiens». Plus question de soulever le contentieux canado-américain. Un thème dominait son discours: «l'unité du Canada ne sera pas rompue». Il faut dire que M. Lévesque avait déjà porté le débat sur la Confédération en territoire américain en s'adressant de New York, en janvier, à tous les téléspectateurs canadiens.

Les Américains, de leur côté, tout en se promettant de ne pas intervenir dans ce débat canadien, n'ont pas caché leur sympathie. Les hommes d'affaires de New York ont refusé d'applaudir M. Lévesque. Les membres du Congrès ont ovationné M. Trudeau au moment même où il se faisait le champion de l'unité canadienne. Le président Carter lui-même apportait son appui à la Confédération. Et toute la presse américaine s'élevait massivement contre «le danger québécois». On n'ira probablement guère plus loin car on est conscient, aux États-Unis, des répercus-

sions que pourrait entraîner, auprès de l'opinion publique du Québec, toute intervention plus explicite.

Pour l'ensemble des relations canado-américaines, le gouvernement du Parti québécois aura donc contribué à créer une atmosphère nouvelle propre à intensifier les liens entre Américains et Canadiens et à laisser dans l'ombre les vieilles querelles.

Les problèmes demeurent

Pourtant, en dépit de tout ce qui précède, des problèmes réels, des sujets de disputes demeurent entre les deux pays et la situation pourrait se détériorer à tout moment. Que l'un ou l'autre ou l'ensemble des facteurs mentionnés ci-dessus disparaisse ou soit modifié, nous pourrions toujours voir réapparaître le nationalisme canadien et les récriminations américaines.

Qu'il suffise de mentionner la question du transport du gaz de l'Alaska, la question des frontières maritimes du Maine et du Nouveau-Brunswick, le problème des sources de pollution d'un État à l'autre, le réajustement des droits de pêche que rendent nécessaire les nouvelles réglementations des juridictions côtières, la dépendance des filiales canadiennes de firmes américaines quant aux lois des États-Unis, les politiques canadiennes en matière de télédiffusion de programmes américains etc. etc. . .

Tous ces problèmes, probablement à la fois plus nombreux et plus susceptibles d'être résolus que pour toute autre relation bilatérale dans le monde entier, rendent possible une série presque infinie de scénarios dans le cadre des relations entre Washington et Ottawa. Quels que soient ces scénarios toutefois, deux éléments demeureront présents pour bon nombre d'années et permettent de prévoir la nature du cadre général des relations canado-américaines. D'abord, en dépit des facteurs qui ont produit une certaine détente, il faut dire que les Américains ont modifié leur conception du Canada à un point tel qu'il sera difficile de revenir au climat des relations dites «spéciales». Il n'est pas rare d'entendre des hommes politiques lever des doutes sur la «bonne foi» du Canada ou du moins sur la confiance totale qu'on plaçait traditionnellement dans le voisin toujours fidèle et complaisant. Il faut sans doute s'en réjouir si cela signifie que les Américains ne se sentent plus tout à fait chez eux au Canada. D'autre part, les liens sont tellement profonds entre les cultures américaine et canadienne-anglaise, les relations tellement variées, le nationalisme canadien à ce point fragile qu'il est presque impossible de penser que les tensions toujours possibles entre les deux États puissent jamais constituer une source de conflit international.

Les sommets économiques à l'heure du verdict

par A. I. Inglis

Londres respandit en ce début de mai 1977. Un printemps précoce a couvert de verdure les parcs et les squares et la sécheresse de l'année précédente n'est plus qu'un mauvais souvenir. Partout, des ouvriers s'affairent à hisser des bannières et à installer des décorations en préparation des fastueuses cérémonies qui vont bientôt marquer le vingt-cinquième anniversaire du règne d'Elizabeth II. On rafraîchit d'une couche de peinture or les couronnes et armoiries qui ornent des centaines de clôtures de fer forgé. Ici et là, un piéton s'arrête à la vue d'un des vingt-cinq autobus à impériale qui, pour la circonstance,

ont troqué le rouge traditionnel pour le gris argent.

Pour éviter que ces cérémonies d'anniversaire ne fassent figure de vestiges artificiels d'une gloire passée (encore qu'elles servent à injecter de précieuses recettes touristiques dans une économie troublée qui s'accroche aux promesses pétrolières de la mer du Nord et, surtout, qu'elles aient le grand avantage de rappeler aux insulaires qu'ils ont un patrimoine commun en cette époque où ils cherchent à répartir entre les nations constituantes du royaume une souveraineté qu'ils ont centralisée pendant des

siècles), le premier ministre britannique, M. James Callaghan a vu ce que Londres, en cette fin de printemps 1977, soit un lieu de convergence du pouvoir mondial. En effet, trois rencontres au sommet vont s'y dérouler entre le début de mai et la mi-juin. La première, prévue pour les 7 et 8 mai, sera la plus restreinte mais aussi la plus importante, puisqu'elle rassemblera les dirigeants des sept principaux pays industrialisés de l'Occident pour une troisième conférence économique en moins de 18 mois. Après une journée de pause, six des sept participants seront rejoints par d'autres chefs de gouvernement pour une réunion du Conseil de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. Un mois plus tard, le troisième sommet, celui des chefs de gouvernement du Commonwealth, coïncidera avec les cérémonies officielles du vingt-cinquième anniversaire.

Au cours des semaines qui ont précédé le sommet économique (qu'il avait lui-même baptisé «Sommet de *Downing Street*»), le premier ministre Callaghan a dû douter du bien-fondé de l'invitation qu'il avait lancée à ses homologues. Car il a semblé pendant un temps que le mandat de son gouvernement minoritaire venait de prendre fin avec la défaite aux Communes du projet de loi sur la dévolution des pouvoirs; le pays a bien failli, en effet, connaître de nouvelles élections. Seule une entente de dernière heure avec le Parti libéral a épargné à Callaghan d'avoir à intercaler une campagne électorale dans le calendrier inflexible des sommets qu'il avait convoqués.

Faisant suite à ceux de Rambouillet, tenu à la mi-novembre 1975 à l'invitation du président français Giscard d'Estaing, et de Porto Rico, tenu en juin 1976 à l'invitation du président américain Gerald Ford, le «Sommet de *Downing Street*» pourrait bien être plus que l'événement marquant d'une année d'intense activité à Londres. En effet, les sommités réunies au 10, *Downing Street* allaient non seulement passer en revue la situation économique du monde occidental, mais bel et bien mettre à l'épreuve tout le processus des sommets économiques engagés à Rambouillet deux ans plus tôt. La rencontre de Rambouillet avait pour toile de fond la récession qui s'était installée au début des années 70 avec son cortège de perturbations et s'était considérablement aggravée avec la hausse vertigineuse des prix du pétrole et le contingentement des approvisionnements pétroliers décidés par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). Dans leur communiqué final, les participants s'assignaient comme tâche la

plus urgente le redressement de leurs économies et la réduction du chômage sans provoquer un «déchaînement de nouvelles forces inflationnistes». Ils ajoutaient toutefois: «Nous avons la conviction . . . que le redressement est bien engagé . . . nous ne permettrons pas que la reprise échoue». L'amélioration constante de l'économie dans les derniers mois de 1975 et les premiers mois de 1976 a bien semblé d'ailleurs faire le succès des décisions prises et de la coopération amorcée à Rambouillet. Si bien qu'à leur rencontre suivante à Porto Rico en juin 1976, les dirigeants sont tombés d'accord pour dire que la récession était chose du passé et qu'ils pouvaient maintenant respirer et laisser le monde se dorner avec eux au chaud soleil de leur réussite.

«Pendant la récession, disait le communiqué de Porto Rico, il y eut des préoccupations largement répandues sur la vitalité à long terme de nos économies. Ces préoccupations se sont révélées sans fondement. Une confiance renouvelée dans l'avenir a remplacé le doute sur les perspectives économiques et financières. La reprise économique est en bonne voie, et dans beaucoup de nos pays, des progrès substantiels ont été accomplis dans la lutte contre l'inflation et dans la réduction du chômage . . . le retour à une croissance équilibrée est à notre portée. Nous n'avons pas l'intention de laisser passer cette occasion.» Restait maintenant à assurer efficacement «la transition vers une expansion soutenue».

Au cours des mois suivants, cependant, il a bien fallu se rendre à l'évidence: le bel optimisme de Porto Rico reposait sur une mauvaise interprétation des indices économiques. Le retour des belles années n'avait été qu'une illusion. Les problèmes qui avaient semblé se résorber étaient toujours aussi graves qu'auparavant. Il devenait essentiel de mettre au point de nouvelles stratégies pour les surmonter et réaliser le redressement. Quand, à ces difficultés économiques persistantes, est venue s'ajouter en janvier une donnée politique aussi capitale que la passation des pouvoirs de Gerald Ford à Jimmy Carter dans la plus puissante des démocraties occidentales, toutes les conditions étaient réunies pour que James Callaghan

M. Inglis était à Londres au moment du sommet de Downing Street. Bien qu'il soit co-directeur de Perspectives internationales, l'article ci-contre n'engage que l'auteur. Il ne s'agit donc nullement d'un exposé de la politique du ministère ou d'une prise de position de la rédaction de la revue.

convoque au 10, *Downing Street* une nouvelle rencontre du Club des Grands.

La grande inconnue

Au pouvoir depuis moins de quatre mois au moment du Sommet, Carter demeurait la grande inconnue dans l'équation internationale. Pour quatre des six autres participants, ce week-end à Londres serait une première occasion de rencontrer le nouveau président américain et de prendre sa mesure. Aux yeux de certains, les risques d'affrontement paraissaient élevés. En particulier, il semblait bien, à la veille de la conférence, que la position franche du président Carter sur les questions «morales» de la politique étrangère allait le mettre directement en conflit avec le chancelier Helmut Schmidt de l'Allemagne de l'Ouest, le deuxième en importance économique parmi les États du Club. Le point de discorde le plus flagrant entre les deux hommes était la manière retentissante dont Jimmy Carter abordait le problème des droits de la personne en Europe de l'Est. En faisant, en mars, à l'ONU, une déclaration d'intention des plus claires à ce sujet, en tendant la main aux dissidents soviétiques, le président posait le genre de gestes qui ennuaient profondément les Allemands, obligés de vivre dans la réalité du voisinage géographique avec l'Europe de l'Est. Aux prises avec sa part de problèmes politiques internes, le chancelier Schmidt s'accommodait fort bien de la diplomatie discrète du *modus vivendi* adopté à Helsinki, grâce auquel, notamment, plus de 60 000 contacts familiaux avaient pu être établis de part et d'autre de la frontière allemande au cours de la seule année 1976. Aussi craignait-il que la politique brutale de Carter ne vienne compromettre une situation considérablement améliorée.

Mais ce qu'il y avait de plus grave encore à l'approche du Sommet, c'était les soupçons que nourrissaient les Allemands (et les Français) quant aux motifs qui sous-tendaient la politique nucléaire déclarée de Jimmy Carter, en particulier la ferme opposition des autorités américaines au contrat allemand de construction d'une usine de retraitement au Brésil et leur refus d'autoriser de nouvelles exportations d'uranium vers l'Europe jusqu'à la mise en place de garanties sanctionnées par Washington. Aux yeux de certains, les Américains semblaient obéir moins à un véritable souci de non-prolifération qu'à un désir de monopoliser le marché international des centrales et de l'équipement nucléaires.

Pour que le Sommet de *Downing Street* ait la moindre de chance de succès,

il fallait absolument que Carter et Schmidt se réconcilient au premier abord. Car les entretiens essentiels ne se dérouleraient pas autour de la table carrée dans la salle des diners officiels du 10, *Downing Street*, mais bien dans la coulisse, à la faveur des rencontres bilatérales entre les Sept, particulièrement entre Carter et Schmidt. C'est seulement le 6 mai, à la veille de la conférence, que les observateurs ont pu affirmer que les participants trouveraient la volonté politique nécessaire pour surmonter leurs divergences. En effet, tandis que le président Carter prenait un bain de foule dans le Nord de l'Angleterre, on annonçait à Washington la levée immédiate de l'embargo sur les exportations d'uranium enrichi destinées aux pays occidentaux industrialisés. Du coup, les Américains éliminaient les risques d'affrontement avec les Allemands et apaisaient les soupçons des Européens, garantissant ainsi le succès des rencontres bilatérales et, partant, du Sommet lui-même.

Le problème immédiat des approvisionnements nucléaires étant écarté, Carter n'a pas eu de mal à faire accepter des autres dirigeants une offre globale des États-Unis destinée à résoudre les derniers désaccords sur les questions nucléaires. Cette offre elle-même, cependant, a fait l'objet d'une certaine confusion, du moins aux yeux du public. En effet, pour concilier les divergences politiques et scientifiques entre les pays participants, les Américains proposaient de procéder d'urgence à une étude du cycle complet du combustible nucléaire, depuis l'extraction de l'uranium jusqu'à l'élimination des déchets radioactifs. Or, l'étude en question a été assimilée à «une analyse préliminaire qui doit être achevée d'ici deux mois», dont il était fait mention dans l'annexe du communiqué. De surcroît, au cours de la conférence de presse donnée au moment de la publication du communiqué, le premier ministre britannique, M. Callaghan, répondant à une question, avait déclaré au nom des Sept: «Alors, ce que nous nous proposons de faire maintenant, c'est d'entreprendre une étude complète des moyens de parvenir à notre objectif, lequel est de propager l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire pour le bien de l'humanité sans pour autant multiplier les risques de prolifération nucléaire... Cette étude, comme nous venons de le dire, demandera, nous l'espérons, environ deux mois, après quoi nous pourrons prendre nos dispositions».

Voilà qui explique pourquoi tant de gens s'attendaient qu'un rapport paraisse dans un délai de deux mois. Pourtant, au moment d'écrire ces lignes, il était évident

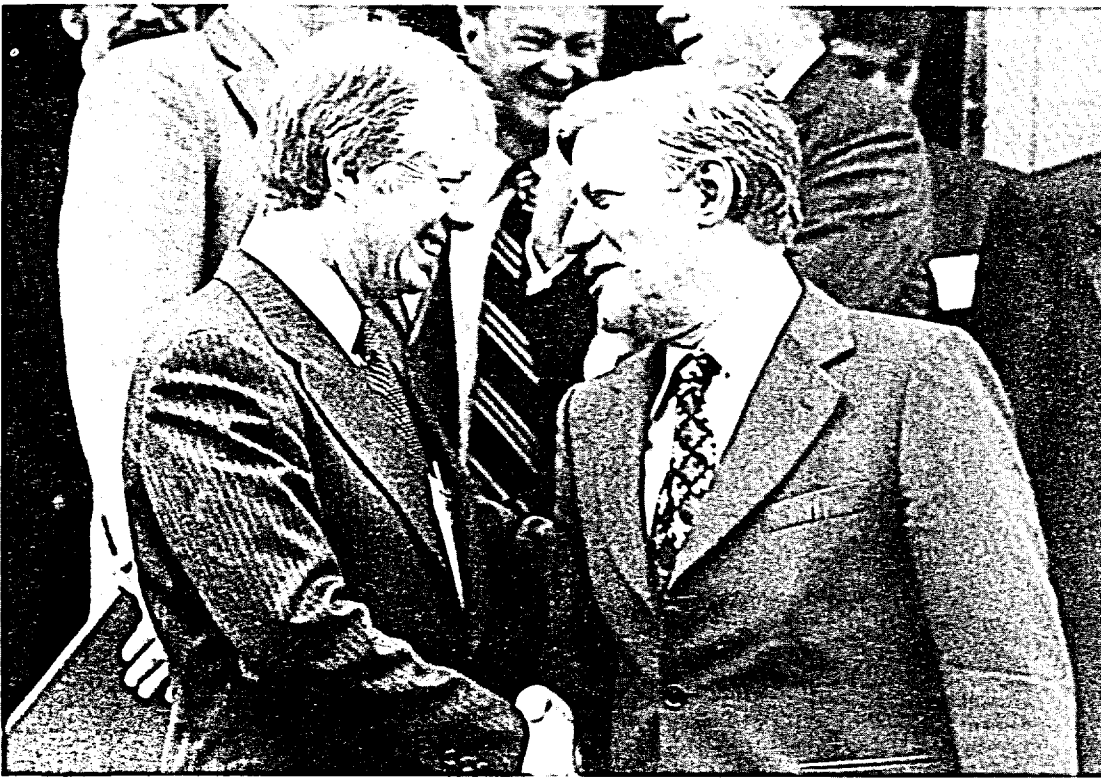


Photo Wide World

Les divergences de vues des États-Unis et de l'Allemagne de l'Ouest sur un grand nombre de questions ont fait craindre que le sommet de Downing Street ne soit un échec. Cependant, au cours d'une série de rencontres bilatérales, le président américain Jimmy Carter et le chancelier alle-

mand Helmut Schmidt ont trouvé un terrain d'entente sur la majorité des points en litige. Cette photographie des deux hommes d'État a été prise au sortir d'une réunion bilatérale préparatoire à la conférence, à Winfield House, résidence de l'ambassadeur américain à Londres.

que le groupe d'étude serait à peine sur pied à l'expiration des deux mois. Il n'a jamais été question de terminer l'étude en deux mois, disent aujourd'hui les hauts fonctionnaires, mais seulement d'en définir le mandat.

Mais indépendamment de l'ambiguïté de la déclaration, et du fait que les hauts fonctionnaires en aient choisi l'interprétation la moins pressante, il est peu probable qu'on laisse les choses traîner bien longtemps. Étant donné la volonté exprimée par les dirigeants politiques et la dépendance croissante des nations vis-à-vis de l'énergie nucléaire, le succès de l'étude proposée à *Downing Street* devient en quelque sorte un critère de l'utilité des sommets économiques. Et même si on n'en attend pas des résultats aussi probants que la définition d'une politique nucléaire commune, cela augurera bien mal pour l'avenir si elle ne parvient pas au moins à concilier les différentes politiques nucléaires des nations occidentales.

Malgré toute l'importance qu'on lui accorde, cette question n'est cependant pas la seule dont fasse état la Déclaration de *Downing Street*. Il y en a six autres:

- Notre tâche la plus urgente est de créer plus d'emplois tout en continuant à réduire l'inflation. L'inflation, loin de diminuer le chômage, est une de ses principales causes. Nous sommes particulièrement préoccupés par le chômage des jeunes. Nous sommes convenus de procéder à des échanges d'expériences et d'idées sur la manière d'offrir aux jeunes des possibilités d'avenir.
- Nous engageons nos gouvernements à atteindre les objectifs de croissance adoptés ou à poursuivre des politiques de stabilisation qui varient d'un pays à l'autre. Ces actions, prises ensemble, devraient fournir une base pour une croissance soutenue et non inflationniste dans nos propres pays et dans le monde entier, et pour une réduction des déséquilibres internationaux.
- Des modes de financement améliorés s'imposent. Le Fonds monétaire international doit jouer un rôle de premier plan. Nous nous engageons à rechercher des ressources supplémentaires pour le Fonds monétaire international (FMI) et à appuyer l'établissement d'un lien

entre ses prêts et l'adoption de politiques de stabilisation appropriées.

- Nous donnerons une impulsion politique vigoureuse à l'élargissement des politiques d'échanges, ce qui renforcera le système libéral du commerce international et accroîtra les possibilités d'emploi. Nous rejetons le protectionnisme: il favoriserait le chômage, augmenterait l'inflation et minerait le bien-être de nos peuples. Nous donnerons une nouvelle impulsion aux négociations commerciales multilatérales dites *Tokyo Round*. Notre objectif est de réaliser des progrès importants dans des domaines clés en 1977. Dans ces domaines, les changements structurels de l'économie mondiale doivent être pris en considération.
- Nous économiserons davantage l'énergie, nous augmenterons et diversifierons la production d'énergie de manière à nous rendre moins dépendants du pétrole importé. Nous sommes d'accord sur la nécessité de développer l'énergie nucléaire afin de contribuer à faire face aux besoins mondiaux d'énergie. Nous nous engageons à le faire tout en réduisant les risques de prolifération nucléaire. Nous faisons entreprendre une étude urgente en vue de déterminer le meilleur moyen d'atteindre ces buts.
- L'économie mondiale ne connaîtra une croissance soutenue et acceptable que si les pays en développement participent à cette croissance. Nous sommes convenus de faire tout ce qui est en notre pouvoir pour assurer la réussite de la Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI) et nous nous engageons à poursuivre un dialogue constructif avec les pays en développement. Nous œuvrerons pour accroître le transfert d'aide et d'autres ressources réelles vers ces pays. Nous invitons les pays du COMECON à faire de même. Nous soutenons les institutions multilatérales, telles que la Banque mondiale, dont les ressources générales devraient être accrues suffisamment pour que le montant de ses prêts puisse augmenter en termes réels. Nous soulignons qu'il importe d'accorder un traitement sûr aux investissements privés afin de favoriser le progrès de l'économie mondiale.

Intérêts canadiens

L'intérêt canadien portait avant tout sur la question nucléaire, et non pas uniquement parce que le succès de la rencontre dépendait de cette question. Depuis que l'Inde a fait l'essai de son «explosion nucléaire pacifique», le gouvernement ca-

nadien a tenté d'élaborer une politique qui, tout en faisant de l'atome la source d'énergie de l'avenir, réduirait encore davantage les risques de prolifération. Le gouvernement a fait en sorte, d'autre part, de ne pas s'isoler dans les assemblées internationales. Peu désireux de se retrouver à «la droite» des États-Unis, à cause des conséquences internationales que cela entraînerait pour lui, le gouvernement s'efforce également, en général, de ne pas adopter de positions trop «à gauche» de son puissant voisin. En matière nucléaire, le juste milieu semblait impossible à trouver. Pendant un temps, la position canadienne était trop avant-gardiste par rapport à celle des Américains; avec l'arrivée de Jimmy Carter à la Maison Blanche, nous nous retrouvions soudainement à leur droite, dans une position tout à fait inconfortable. Toutefois, sous l'effet des pressions européennes, les concessions des Américains ont par la suite permis de rétablir l'équilibre, et c'est avec une visible satisfaction que le premier ministre Trudeau déclarait en conférence de presse à Londres: «Pour être franc, les divergences qui sont apparues n'opposaient pas les États-Unis et le Canada; elles opposaient, d'une part, les États-Unis et le Canada et, d'autre part, certains pays qui n'étaient pas convaincus que le retraitement doit ou devrait être interdit ou protégé par des garanties».

Outre la question nucléaire, le Canada accordait presque autant d'importance au septième point du communiqué, à savoir la promesse que les dirigeants feraient tout en leur pouvoir pour assurer la réussite de la CCEI. Plus communément appelée dialogue Nord-Sud, cette conférence était, comme les sommets économiques, l'enfant chéri des Français. Le Canada, toutefois, s'était engagé à la mener à bonne fin puisqu'il en avait accepté la coprésidence, mettant ainsi en jeu sa crédibilité auprès du Tiers monde. M. Ivan Head, principal conseiller du premier ministre en matière de relations internationales, déclarait à ce propos à la presse que l'objectif canadien était de faire en sorte que le communiqué du Sommet soit rédigé de manière à créer un climat propice pour la dernière session de la CCEI, prévue pour la fin de mai. Le communiqué est allé au-delà de ces espérances («nous sommes convenus de faire tout en notre pouvoir . . .», déclaraient les dirigeants); le Canada a obtenu en fait plus qu'il ne demandait, même si des hauts fonctionnaires ont confié en privé que les séances tenues sur cette question au cours du Sommet avaient été ardues et le consensus moins réel que le laissait supposer

le communiqué. C'est grâce à cela que la CCEI a pu enregistrer un succès, même limité, lors de sa séance de clôture à Paris.

Un troisième point qui intéressait le Canada au Sommet était de savoir dans quelle mesure les Sept étaient disposés à libéraliser davantage les échanges et, en particulier, à ouvrir la voie à de nouveaux progrès dans les négociations commerciales multilatérales. Là encore, le Canada a obtenu satisfaction. Le communiqué était rédigé en termes optimistes et la seule réserve à ce sujet, traduisant les tendances protectionnistes traditionnelles de certains participants, n'apparaissait qu'en annexe. Cependant, même en annexe, ce «mais» était de taille: les progrès des négociations commerciales multilatérales «ne devraient pas priver les différents pays du droit, dans le cadre des accords internationaux existants, de se prémunir contre les perturbations sérieuses du marché».

Participation

Le dernier point que le Canada avait à cœur est passé inaperçu, celui-là, à sa grande satisfaction. Il s'agissait tout simplement de sa participation. En effet, le Canada avait été exclu du premier sommet économique tenu à Rambouillet. Si cette rencontre avait été limitée aux Cinq Grands (Grande-Bretagne, France, Allemagne, Japon et États-Unis), le Canada aurait sans doute accepté son exclusion sans mot dire. Mais Giscard avait aussi invité l'Italie, un pays alors au seuil de la faillite fiscale et de l'effondrement économique, et qui à bien des égards exerçait un moindre poids sur le front économique occidental. C'est pourquoi le Canada s'est lancé dans une grande campagne diplomatique pour s'assurer une place dans les prochains sommets économiques, si l'expérience devait se répéter. Cette initiative lui a réussi puisque Gerald Ford a invité le premier ministre Trudeau lorsqu'il a convoqué le sommet de Porto Rico. Le droit de participer ne nous était cependant pas accordé de plein droit, mais plutôt justifié par «la coopération et les liens étroits entre les États-Unis d'Amérique et le Canada, et le fait que la rencontre se tient dans l'hémisphère occidental». Aucune justification de ce genre n'a été nécessaire à Londres.

Il ne fait pas de doute que l'absence de contestation au sujet de notre participation était due principalement à la reconnaissance par les autres dirigeants de l'importance de notre pays dans le système économique international. Peut-être aussi ces derniers jugeaient-ils valable la présence de Pierre-Elliott Trudeau. A Porto

Rico, le premier ministre avait demandé aux chefs d'abandonner les discours stéréotypés pour pratiquer le genre d'échanges francs et moins formalistes qui lui est si cher et qu'il a imposé avec bonheur dans d'autres assemblées internationales, notamment celles du Commonwealth. Sa technique paraît bien simple à première vue, mais pour des hommes qui parlent au nom de pays tout entiers, elle demande une préparation plus minutieuse, de meilleures séances d'information et beaucoup d'assurance (Trudeau est certainement d'autant plus utile dans les rencontres internationales qu'avec ses neuf années à la tête du Canada, il est le plus chevronné des chefs d'État ou de gouvernement. Aucun autre chef d'État ne pouvait contester sa longévité politique, que ce soit au sommet économique ou à la réunion suivante du Conseil de l'OTAN. Dix ans, c'est beaucoup en politique).

En dernière analyse, il se peut après tout que la participation canadienne à *Downing Street* n'ait soulevé aucune objection tout simplement parce que le président français Giscard d'Estaing (qui s'était opposé à la participation canadienne en 1976) avait d'autres chats à fouetter. En effet, au cours des travaux préparatoires du Sommet, il fut question à un moment donné d'inviter Roy Jenkins, ancien chancelier de l'Échiquier britannique, aujourd'hui président de la Commission des communautés européennes, le semi-gouvernement de la CEE. La présence de Jenkins préoccupait doublement Giscard: d'une part, elle mettrait la Grande-Bretagne en meilleure posture que les autres à la table de conférence et, d'autre part, elle étoufferait quelque peu la voix française puisque, sur certaines questions, le président de la Commission aurait tendance à parler au nom des Neuf, y compris la France.

N'ayant réussi qu'à limiter la participation de Jenkins au deuxième jour du Sommet, où les dirigeants se pencheraient sur des problèmes plus précis que les questions macroéconomiques et nucléaires du premier jour, le président français ne s'est alors pas gêné pour claironner son mécontentement. Résolu tout d'abord à ne participer lui-même qu'au premier jour du Sommet puis à confier ensuite la représentation de la France à son premier ministre, M. Raymond Barre, il s'est ravisé après réflexion: le Sommet était trop important pour qu'il se permette d'en manquer la moitié. Il s'est donc contenté de poser des gestes de protestation plus symboliques, en renvoyant par exemple son premier ministre en France le deuxième jour et

en boycottant lui-même le dîner non officiel offert par Callaghan aux autres dirigeants la veille de la conférence.

Évaluations

Giscard n'était pas seul à penser que le Sommet de *Downing Street* revêtirait une grande importance. Le secrétaire d'État américain, M. Cyrus Vance, déclarait à la clôture de la rencontre qu'on avait touché à «plus de substance en ce sommet qu'en tout autre». Le premier ministre Trudeau y voyait un succès à inscrire à l'actif des démocraties industrielles, tandis que MM. Fukuda du Japon, Giscard d'Estaing de France et Helmut Schmidt d'Allemagne se félicitaient de ce que les Sept étaient parvenus à éviter les erreurs qu'on avait commises dans les années 30 devant des problèmes économiques d'une ampleur comparable, erreurs qui avaient abouti à la Seconde Guerre mondiale.

Nul doute qu'on retrouve dans ces déclarations un élément d'exagération toujours présent au lendemain d'une rencontre internationale couronnée de succès. Elles n'en permettent pas moins de conclure que le Sommet de Londres était bel et bien important et pourrait même servir à tester l'utilité de ce genre de rencontres pour résoudre les difficiles problèmes internationaux auxquels se heurtent les gouvernants de ce monde. On a signalé que le Sommet avait reconnu la nécessité de procéder à une étude urgente sur l'énergie nucléaire (et, par conséquent, de passer en revue à l'échelle nationale toutes les sources possibles d'énergie). Mais la décision peut-être la plus cruciale de cette rencontre, celle qui met véritablement à l'épreuve la pratique des sommets économiques, est presque passée inaperçue: les participants ont en effet convenu de maintenir en place le groupe préparatoire du Sommet pour qu'il donne suite aux décisions prises. La seule mention qu'on en trouve dans toute la documentation officielle et dans la conférence de presse donnée à la fin est cette remarque quasi fortuite faite par le président Carter dans sa déclaration de clôture: «Nous avons décidé de maintenir en fonction les personnes hautement qualifiées qui ont préparé la tenue de cette conférence. En donnant suite aux décisions que nous avons prises, elles verront à ce que notre rencontre soit plus qu'un vain exercice

aboutissant à la publication d'un rapport très unanime. Je crois que c'est là une innovation qui nous rappellera à tous dans les mois et les semaines à venir, quand nous serons rentrés chez nous, que nous avons des obligations à remplir et qu'à bien des égards, nos propres réputations sont en jeu dans la réalisation des promesses que nous faisons aujourd'hui à un monde qui attend de nous la solution de ces difficiles problèmes». Ce groupe était composé de hauts fonctionnaires et de premiers conseillers, dotés de puissantes attributions. Le Canada y était représenté par Ivan Head, Peter Towe, sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures (qui vient d'être nommé ambassadeur aux États-Unis), et William Hood, sous-ministre associé des Finances.

Le fait de laisser ces hommes en place ne peut signifier que deux choses: ou bien les retombées du Sommet seront substantielles, ou bien son échec sera connu.

Le chemin à parcourir est semé d'embûches. Selon une expression à la mode, que l'on retrouvait partout dans les documents de la conférence, dans les séances d'information et dans la bouche des participants, y compris le premier ministre Trudeau, le monde a subi des «changements structurels». Le meilleur exemple qu'on en donne habituellement, ce sont les effets des hausses pétrolières décidées par l'OPEP et le transfert massif de richesses dont profitent en conséquence les pays arabes producteurs de pétrole, en particulier l'Arabie Saoudite, qui ont ainsi accumulé jusqu'à présent plus de 200 milliards de dollars sans avoir découvert le moyen de réinvestir ce capital dans une activité économique productive. En d'autres termes, lorsque les dirigeants occidentaux parlent des «changements structurels» survenus selon eux, ils pensent en fait aux énormes pressions qui s'exercent sur les structures économiques actuelles, conçues pour des situations qui ne correspondent plus à la réalité. Il reste à espérer que les beaux discours ne masqueront pas aux dirigeants la nécessité d'opérer les réformes qui s'imposent dans les structures économiques mondiales afin qu'elles puissent supporter ces pressions, trouver de nouvelles solutions au problème des ressources, concilier les besoins des axes Nord-Sud, Est-Ouest et des nombreuses autres combinaisons possibles.

Espagne: la droite et la démocratie

par Jean-Pierre Thouez

Dans un précédent article paru dans cette revue, j'avais mentionné les principaux problèmes auxquels devait faire face le gouvernement espagnol et les conditions imposées par les différentes formations de l'opposition pour que les élections générales du 15 juin soient des élections démocratiques. Depuis lors, les événements se sont accélérés, le référendum de décembre 1976 a mis un terme légal aux institutions politiques établies par le général Franco. Les changements du second gouvernement de la monarchie, dirigé depuis juillet 1976 par M. Adolfo Suarez, soulignent le trajet complexe parcouru par ce pays vers la démocratie en trois ans, depuis l'assassinat de l'amiral Carrero Blanco. Avant d'analyser les résultats des élections, il nous est apparu utile de présenter quelques facteurs qui modèlent le régime politique espagnol et qui expliquent en partie ses limites.

Une histoire à droite

L'histoire est une discipline utile pour comprendre la vie politique espagnole. L'historien Ricardo de la Cierva, parlant de l'Espagne, écrit: «Au début était la droite» . . . Ce début, que nous pouvons situer entre 1450 et 1500 lorsque l'Espagne devient historiquement une nation — le premier État européen — est marqué par la «reconquête» à l'intérieur et la «conquête» à l'extérieur. Les deux événements sont complémentaires et soulignent les cinq siècles de ciment espagnol, la «reconquête» est une croisade, la conquête un acte «missionnaire». Dans les deux cas, le sabre et la croix, l'État et l'Église sont intimement mêlés. L'Espagne va conserver pendant des siècles ce double visage, elle sera un des rares États européens où les idées révolutionnaires, sous l'Empire napoléonien, ne pénétreront pas. Ceci s'explique par le fait que l'Espagne est et sera un pays de paysans, une nation de «fellahs» selon Ortega y Gasset, cité par José Maria Peman dans *L'Histoire de l'Espagne*. L'Espagne est à «droite» et

toute ingérence de la gauche lui est étrangère. A partir du XIX^e siècle, l'industrialisation, l'urbanisation, le capitalisme menacent l'édifice. L'apparition d'un prolétariat ouvrier, plus ouvert sur l'extérieur, montre l'évolution sociale d'autant mieux que la droite, au lieu de se transformer, se fige dans la tradition c'est-à-dire dans ce qu'Ortega nomme les «particularismes», la défense des intérêts particuliers. La droite découvre les régionalismes (basque, catalan et galicien) et succombe à la tentation des nationalismes. En 1812, les Cortès, constituantes de Cadix, marquent l'avènement d'une tendance libérale vite réprimée par Ferdinand VII. C'est le dernier sursaut de la droite historique. Sa fille, Isabelle II, laisse au contraire le pouvoir à ses ministres; elle façonne la droite espagnole contemporaine. Son règne sera cependant marqué par deux «incidents»: la révolution de septembre 1868 et l'éphémère première république de 1873-1874. Ce qui change sous Isabelle II, c'est que la droite historique est devenue sociologique: les masses espagnoles deviennent une clientèle, un objectif. Le contexte s'y prête, l'évolution économique et sociale fait éclater les vieux cadres et, dans le domaine politique, le parti libéral, influencé par l'étranger, se renforce et se teinte de socialisme. Le passage de l'Espagne au

J.-P. Thouez a obtenu un doctorat de 3^e cycle à l'Institut de géographie alpine de Grenoble, a complété sa formation en gestion des entreprises et sciences politiques avant de travailler dans le secteur privé en France, en Espagne et aux États-Unis. Il a joint le Département de géographie de l'Université de Sherbrooke en 1970 où il est actuellement professeur agrégé. Il a publié une dizaine d'articles dans des revues internationales portant sur l'aménagement et les migrations, et prépare actuellement un ouvrage sur la perception et le comportement spatial. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

XX^e siècle s'effectue sous le règne d'une droite moderne, intelligente et libérale dans le courant européen. Mais cet essai de dialogue avec les masses va prendre fin sous le règne d'Alphonse XIII avec la dictature de Miguel Primo de Rivera. L'armée détournée un moment par les guerres carlistes, qui lui font endosser le sceau du libéralisme, se reprend. Elle ne se contente plus de se mêler des affaires politiques; elle gouverne. L'armée au pouvoir restaure l'économie, donne la victoire à l'armée d'Afrique, instaure l'ordre dans la rue. Les Espagnols ne l'oublieront pas. Sombrant dans la crise de 1929, Primo de Rivera part pour l'exil et, en 1931, Alphonse XIII abandonne son trône. Pendant les cinq années de la république, droite et gauche alternent au pouvoir. Ce qu'il faut noter c'est que, même durant cette période, le clivage droite — gauche n'existe pas; il y a une droite républicaine et une gauche monarchiste. Il n'en reste pas moins que ce que l'on a l'habitude d'appeler la gauche, commet plusieurs erreurs: soulèvement général de 1934, politique anticléricale, désordre dans la rue, attaque aux structures de l'armée. La droite prône le retour aux sources: la foi et l'armée, avec comme objectif l'unité de la nation contre les séparatismes. La phalange reprend comme emblème le joug et les flèches des rois catholiques. Dès lors, c'est l'affrontement; les antagonismes surtout au niveau des idées seront fondés sur les notions de gauche et de droite, notions amplifiées et reprises dans le reste de l'Europe. Ceci est moins vrai au niveau des hommes, l'engagement étant souvent le fruit du hasard géographique, plus que celui du choix partisan. Le 1^{er} avril 1939, le général Franco devient le «caudillo» de l'Espagne «une, grande, libre». Avec lui c'est toute la droite, et rien qu'elle, qui s'installe au pouvoir pour quelques quarante années. Droite absolue car la valeur de la tradition espagnole va se sublimer dans le régime; droite intégrale car elle a le monopole de la vie politique. Autrefois les piliers du régime étaient l'armée, l'Église, l'aristocratie. Sous Franco, cette dernière est remplacée par la grande bourgeoisie. Tout semble figé et pourtant tout évolue subtilement et lentement: le vieillissement et la disparition des cadres de 1939, le souffle de Vatican II, la formation d'une classe moyenne, l'apparition d'une caste de technocrates plus éclairés et plus modérés (*l'Opus Dei* entre autres). L'avènement de Juan Carlos souligne la continuité de la droite: autoritaire avec Arias Navarro, civilisée avec Adolfo Suarez. La différence se situe dans l'accélération. Né

à droite, le régime est-il prêt à rompre avec son passé? Dans quelle mesure peut-il déboucher sur une Espagne nouvelle?

Continuité

Pour comprendre l'esprit d'ouverture de l'équipe dirigeante, il faut analyser le comportement politique, cette «continuité» de la droite à travers les institutions et les actes politiques. Juan Carlos ne renie pas la sociologie espagnole; il sait l'Espagne à droite et il veut une autre droite. Pour cela il s'agit de convaincre et de séduire 20 millions d'électeurs, dont l'immense majorité a toujours affiché une attitude apparemment contradictoire à l'égard des consultations organisées par le régime franquiste.

Le référendum a constamment pris l'allure triomphale d'un plébiscite de 1940 à 1975. Voter pour le gouvernement est devenu une habitude de conscience collective de la nation. C'est ainsi qu'à chaque fois, le régime offrait habilement l'espoir d'une ouverture, d'une amélioration, d'une libéralisation. En décembre 1966 la loi organique de l'État offrait la «possibilité» d'une évolution vers un système plus proche de celui des autres nations européennes. Une application prudente et restrictive des textes ratifiés par le peuple a détruit cet espoir ou cette illusion. Le premier gouvernement de la monarchie de Juan Carlos, présidé par M. Arias Navarro, proposait, appliquait avec beaucoup de réticence, un programme de transition libérale dont l'essentiel avait déjà été dégagé le 12 février 1974 par le même homme. En fait ce qui pour l'Espagnol personifie la tendance politique c'est plus l'homme que la couleur politique. M. Navarro possédait un passé très lourd qui ne le prédisposait pas à l'ouverture — *l'apertura* — que l'on verra se dessiner avec le second gouvernement de Juan Carlos, celui de M. Adolfo Suarez. Il est vrai qu'il devait faire face dès 1974 aux critiques de l'extrême droite et de son hebdomadaire *Fuerza Nueva*. C'était la première fois qu'une aile du franquisme entraînait brutalement en dissidence. Par contre, pour la droite civilisée — la *derecha civilizada* — ou éclairée, il s'agissait de préparer l'avenir en essayant d'obtenir une parcelle du pouvoir. Cette position s'exprima au début de 1975 dans un quotidien indépendant *El País* auquel participait José Maria de Areilza, Ramon Tamanes et Manuel Fraga Iribarne, c'est-à-dire la droite sans les «ultras». Si l'on s'accordait en général sur le fait que le prince Juan Carlos accèderait aux destinées de l'État espagnol avec le soutien des forces armées,



Photo Wide World

Le 15 juin, les Espagnols sont allés aux urnes à l'occasion des premières élections libres tenues dans leur pays depuis 41 ans. Les suffrages exprimés ont confirmé à la tête du Gouvernement du pays le premier

ministre Adolfo Suarez et le parti de l'Union du Centre démocratique. On voit le premier ministre et sa femme déposer leurs bulletins de vote dans l'urne le jour du scrutin.

on ne savait pas, par contre, la voie qu'il choisirait. Celle-ci fut d'abord celle de la continuité. Le 2 décembre 1976, il nomme M. Torcueta Fernandez-Miranda, secrétaire général du *Movimiento*, parti unique (phalangiste), à la présidence des Cortès et du Conseil du Royaume. Le 5 décembre, il maintenait M. Aria Navarro à la présidence du gouvernement tout en faisant entrer la «droite civilisée»: José M. de Areilza aux Affaires étrangères, M. Fraga Iribarne à l'Intérieur et A. Garrigues à la Justice. Comme nous l'avons souligné ci-dessus, non seulement le programme de transition fut appliqué avec réticence mais surtout le gouvernement commença à zigzaguer. Les manifestations publiques dégénéraient, l'autorité fermait souvent les yeux sur bien des entorses aux lois de l'État franquiste, l'opposition s'organisait. A ce jeu, le régime risquait d'aller vers de graves déconvenues. (Voir E. Bailby, *L'Espagne vers la démocratie*, Paris, 1976.)

Une certaine ouverture

Malgré tout, un vent nouveau soufflait. Les propositions d'Arias Navarro admettaient le principe d'une évolution: la création d'une chambre de députés et d'un sénat qui s'inspireraient des modèles de corps législatifs en vigueur dans la majo-

rité des pays européens, la modification du décret-loi d'août 1975 contre le terrorisme (jurisdiction ordinaire au lieu de la compétence exclusive de la jurisdiction militaire, procédure sommaire au lieu de la procédure expéditive...), l'interprétation des lois créant un état de semi-tolérance, le rôle des sondages d'opinion (interdits du vivant de Franco) qui reflétaient l'intérêt des Espagnols en faveur de la légalisation des partis politiques... Par là s'est accréditée, dans certains milieux à l'étranger, l'idée d'une démocratisation soutenue du régime alors que l'on était loin du rétablissement des libertés démocratiques. Sans reprendre les contradictions et ambiguïtés qui marquèrent cette période nous noterons le rôle de l'opposition. Pendant le premier semestre de 1976, la Junte démocratique et la Plate-forme de convergence démocratique, les deux principales forces de l'opposition, fusionnent. En d'autres termes, socialistes du PSOE (Parti socialiste ouvrier espagnol) et communistes, en particulier, décidaient malgré leurs divergences idéologiques, de regrouper leurs efforts au sein d'une coordination démocratique à laquelle se joignirent la plupart des partis de gauche et les démocrates chrétiens de Ruiz-Gimenez et de Gil Robles. Cette fusion avait pour

objectif d'accélérer la liquidation du système franquiste. Elle eut pour effet de diviser plus profondément la droite comme en témoignent les batailles engagées lors des différents projets de réforme promis par le gouvernement: droit de réunion, liberté d'association, modification du code pénal (dont l'article 172 relatif aux partis politiques). Dès lors, Juan Carlos dut prendre parti. Le 1^{er} juillet 1976, il limogea M. A. Navarro et nomma à la place un homme de sa génération et ami personnel, Adolfo Suarez. La droite modérée, pour éviter l'affrontement, décide de s'ouvrir au dialogue, certaine qu'une démocratie imposée par le haut n'a aucune chance de réussir. Le nouveau chef du gouvernement accélère les mécanismes de l'ouverture, même si le fond demeure le même. Il utilise les structures de l'État franquiste, les adapte à cette période délicate de transition de l'autoritarisme à la monarchie limitée. L'amnistie accordée aux détenus politiques (à l'exception de ceux qui étaient accusés de terrorisme et de séparatisme), l'autorisation accordée aux exilés espagnols de rentrer dans leur pays, le dialogue avec les leaders de la gauche, la légalisation du PCE (parti communiste espagnol), le référendum du 15 décembre 1976 sur la réforme politique, les élections générales du 15 juin... constituent autant d'indices de cet esprit d'ouverture et des espoirs qu'il autorise.

La stratégie de Suarez

Cependant, il ne faut pas se faire d'illusion, la droite reste la droite. C'est là une vérité indiscutable. Qu'il suffise à cet égard de jeter un coup d'œil sur la loi électorale, issue d'un compromis entre le gouvernement et la droite franquiste soutenue par certains secteurs de l'armée. Dans l'opposition, on souhaitait un Congrès de quelque 500 députés, plus proche de la composition de la dernière chambre de la II^e République et plus «représentatif» du peuple espagnol. Or plus de 6 000 candidats ont brigué 150 sièges du Congrès (députés) et 207 sièges de sénateur. En outre, le roi a la faculté de désigner des sénateurs supplémentaires n'excédant pas un cinquième des élus. Finalement, les députés sont élus à la proportionnelle; les sénateurs au scrutin majoritaire. Ce système est assorti de modalités qui favorisent les provinces rurales, plus conservatrices, et accordent un avantage de départ aux formations les plus importantes. Parmi les 30 partis ou coalitions, 9 apparaissent réellement importants: Alliance populaire (néo-franquistes, F. Iribarne et L. Rodo), PCE, Parti socialiste populaire,

Réforme sociale espagnole (Social-démocratie), Alliance socialiste démocratique (Social-démocratie et PSDE historique), PSOE (de F. Gonzalez), Fédération démocratie chrétienne, Fédération de la gauche démocratique (de Ruiz Gimenez) et Union du centre démocratique. D'une façon plus précise 23 millions d'électeurs ont le choix entre 127 formations politiques. Certaines d'entre elles demeurent exclues telles que l'ORT (Organisation révolutionnaire des travailleurs) le Parti du travail (Maoïste), les carlistes (de Hugo de Bourbon Parme), les groupes révolutionnaires comme ETA au pays Basque. Or l'une des conditions posées par l'opposition, pour participer aux élections était que tous les partis sans exception soient légalisés. L'Union du centre démocratique, formation dirigée par M. Suarez, bénéficiait de 32 p. cent des intentions de vote, ce qui laisse des doutes sur l'objectivité du processus électoral. De plus, malgré la ligne «réaliste et modérée» prônée par les partis d'opposition (ou de droite), la course aux sièges a donné lieu à de sérieuses empoignades, tant dans la formation des listes de candidats que dans les réunions, ce qui a sérieusement émoussé les courants d'unité et de solidarité. Finalement, le réflexe de «voter pour le gouvernement» (qui a été un facteur important lors du référendum du 15 décembre) a joué en faveur de M. Suarez. La stratégie est simple: il s'agit de séduire les classes moyennes et d'obtenir l'appui des futures Cortès en vue d'une Constitution sur mesure pour la Couronne. L'extrême-droite a commis trop d'erreurs pour pouvoir renverser la tendance. Quant à la gauche, divisée, elle ne peut compter que sur le camp des indécis qui représentent quelque 40 p. cent des électeurs. Dans cette optique, il faut noter les péripéties destinées à susciter un climat de violence, enlèvements, bombes et attentats (surtout au pays Basque).

La stratégie du gouvernement s'est avérée payante; l'Union du centre démocratique l'emporte sans toutefois obtenir la majorité. Ce qu'il faut retenir de ces élections, c'est en premier lieu la participation massive des Espagnols (plus de 80 p. cent); en second lieu les résultats bien inférieurs aux prévisions du Parti communiste espagnol devancé par l'Alliance populaire (néo-franquiste); et finalement, le rôle d'opposition officielle dévolu au PSOE. La formation du nouveau gouvernement n'est pas une tâche facile pour M. A. Suarez. D'une part, il doit tenir compte des tendances de sa propre coalition (regroupant une douzaine de petites formations libérales, social-démocrates,



Photo Wide World

C'est avec des manifestations de joie que les partisans de l'Union démocratique du centre ont salué leur victoire aux quartiers

généraux du parti où ils s'étaient rassemblés à l'aube du 16 juin pour attendre les résultats de l'élection.

indépendantes et démocrates-chrétienne) et, d'autre part, il doit rechercher des alliances, probablement avec l'Alliance populaire bien que Fraga Iribarne soit considéré comme son «ennemi personnel». Il est vrai que depuis juillet 1976 M. A. Suarez a prouvé qu'il était un «homme d'appareil», fin manœuvrier (dont le style et les allocutions frappent l'opinion publique) et qu'il était capable de conserver l'initiative.

Ainsi, la droite civilisée, porteuse d'une stratégie plus moderne, plus raffinée, a su conserver à l'Espagne sa continuité historique. Cela appelle certaines considérations critiques; la première tient aux antécédents de l'Union, la seconde aux conséquences de cette évolution démocratique. L'Union du centre démocratique a été construite sur les ruines d'une première tentative de coalition centriste, celle de M. de Areilza. Celui que l'on a considéré comme le ministre le plus libéral de la droite a été contraint de se retirer de la liste de l'Union. Celle-ci est donc constituée des amis de M. A. Suarez (les bleus),

ancien responsables universitaires franquistes ou jeunes conservateurs liés au monde des affaires, de formation technocratique européenne. En second lieu, le phénomène politique le plus important de la période post-électorale va être la rédaction d'une nouvelle Constitution déterminant en particulier la place de la royauté dans la vie politique espagnole. Ceci nous apparaît d'autant plus significatif que l'arrivée possible au pouvoir de la gauche, dans le futur, ne saurait mettre en question le cadre monarchiste de l'État. Finalement, il s'agira d'améliorer la situation économique et sociale. Là encore, le gouvernement et l'opposition prônent des perspectives différentes de développement. Comment amorcer l'effort du renouvellement du dispositif de production, les relations avec les entités régionales, le pluralisme politique sans anéantir les efforts de dialogue et d'ouverture existants. Ceci constitue pour l'Espagne ce que l'on appelle communément «l'apprentissage» de la démocratie.

L'ascension de Hua Kuo-Feng

par John R. Walker

Note de la rédaction: Depuis la rédaction de cet article des rapports en provenance de Pékin nous apprennent que Teng Hsiao-ping a réintégré son poste à la haute direction de la République populaire de Chine.

Comme aucun mécanisme ne prévoit expressément la succession en République populaire de Chine et que l'homme chinois n'avait pas encore atteint la perfection du vivant du président Mao Tsé-toung, son décès devait fatalement s'accompagner d'une lutte pour le pouvoir.

Les Chinois et leurs sympathisants étrangers ont beau dire que seule la lutte des classes a cours en Chine, il saute aux yeux de quiconque y a vécu depuis trois ans et demi qu'une lutte idéologique et personnelle se préparait à l'ombre du grand roi-philosophe rendu au seuil de la neuvième décennie d'une vie extraordinaire.

En fait, ce combat se déroula à la fois en public et dans les coulisses. J'ajoute qu'il s'agit de l'interprétation personnelle d'un journaliste qui ne disposait en Chine que de renseignements insuffisants. Derrière les murs rouges du Chungnanhai, l'hôtel du gouvernement à Pékin, des hommes semblent s'être livrés une lutte farouche pour mettre la main sur le parti, la bureaucratie et l'armée. Mais, en public, cristallisé par les moyens d'information, un conflit idéologique sans cesse plus aigu mettait aux prises les purs du maoïsme, dirigés par la quatrième épouse du président, Chiang Ching, et ses alliés de Changhaï, aux pragmatistes ou modérés, plus proches du premier ministre Chou En-lai et du vice-premier ministre Teng Hsiao-ping, nouvellement réhabilité.

A mon avis, cet affrontement idéologique fut avivé d'abord par le retour de Teng Hsiao-ping en avril 1973, après une traversée du désert de sept ans, puis par la détermination de Chou En-lai de préparer la Chine à un autre grand bond en avant propre à la hisser au rang des

superpuissances avant la fin du siècle. Rappelé par Chou En-lai, avec la bénédiction de Mao, pour mettre en branle cette modernisation et cette industrialisation après les humiliations subies pendant la révolution culturelle, Teng Hsiao-ping devint en quelque sorte le catalyseur de cette lutte pour le pouvoir.

L'affrontement commença par l'arrivée de la nouvelle génération au X^e Congrès du parti national en août 1973 lorsque Wang Hung-wen, âgé de 38 ans et quatrième personnage de la «bande des quatre» maintenant déchu, fut soudainement élevé à la troisième place de la hiérarchie du parti. Teng Hsiao-ping répliqua en ramenant un grand nombre de ses vieux amis de l'armée et du gouvernement destitués pendant la révolution culturelle. A la fin de janvier 1975, Teng était devenu vice-président du parti qui dirige le pays, premier vice-premier ministre du gouvernement qui l'administre, et chef d'état-major de l'armée qui défend la révolution.

Le testament de Chou En-lai

Le même mois, à l'occasion du IV^e Congrès national du peuple, c'est un Chou En-lai miné par la maladie qui présenta son testament au pays: un imposant plan à deux volets prévoyant l'industrialisation et la modernisation de la Chine en un quart de siècle, effort monumental pour surpasser les superpuissances avant l'an 2000. Il semble que le programme présenté par Teng Hsiao-ping pour mettre ce plan en œuvre ait précipité l'engagement final avec les «quatre» qui avait contribué à sa chute en 1966.

Les luttes de propagande à propos des stimulants matériels, des règlements et de la spécialisation des usines, l'utilisation des techniques étrangères, de l'envoi des jeunes à la campagne et de l'amélioration de l'instruction ont jalonné le conflit entre radicaux-orthodoxes et pragmatistes, jusqu'à ce que Mao Tsé-toung lui-même s'en mêle et dénonce le vice-premier ministre, M. Teng, pour s'être à nouveau engagé dans la voie capitaliste.

La mort, en janvier 1976, du premier

M. John Walker est un correspondant de l'agence de nouvelles Southam News Services spécialisé dans les affaires étrangères. Avant d'occuper ce poste, il a travaillé à Pékin pendant trois ans et demi et à Tokyo pendant un an, à titre de chef du bureau des affaires asiatiques de cette agence de presse. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

ministre Chou En-lai aiguïsa le conflit et leva un pan du voile. Car, si les orthodoxes, sanctionnés par Mao, étaient en mesure d'empêcher Teng Hsiao-ping de devenir premier ministre, ils ne parvenaient pas à placer leur «poulain», Chang Chun-chiao, à ce poste clé.

A sa place, c'est un membre peu connu du comité central, le numéro onze de la hiérarchie, Hua Kuo-feng, qui fut nommé premier ministre intérimaire cependant que Teng disparaissait des rangs officiels. Mais cet avancement n'avait, semble-t-il, été approuvé que par le bureau politique et non par l'ensemble du comité central. Les querelles intestines se poursuivirent donc de plus en plus ouvertement pour culminer lors des incidents violents de la place Tien-An-Men le 5 avril.

Deux raisons expliquent l'importance des événements survenus lors du festival Ching Ming sur la grande place centrale de Pékin l'année dernière. Il s'agissait de la première manifestation d'envergure contre la hiérarchie depuis près d'une décennie. De plus, que les émeutes aient été organisées ou non, leur origine, un hommage massif à Chou En-lai et à son plan pour l'avenir ainsi que la dénonciation de Chiang Ching et des radicaux, avait de toute évidence la faveur des foules. Qui plus est, les manifestants et les spectateurs attentifs de la fin de semaine et du lundi violent étaient en majorité des jeunes, de moins de 30 ans, les futurs porte-drapeau de la révolution. Pour la première fois, il éclatait au grand jour que dix ans d'un battage idéologique puritain pour l'homme nouveau du socialisme n'avait pas tout à fait réussi à convertir la nouvelle génération. Ces jeunes communistes accordaient publiquement leur appui à la vision de l'avenir conçue par Chou En-lai et semblaient disposés à attendre encore un peu avant de créer l'homme altruïste de la société sans classes que Mao et les orthodoxes avaient préconisé.

Ce défi lancé à la face du régime dépassa les autorités. Une fois encore, le bureau politique, convoqué à la hâte, dépouilla Teng Hsiao-ping de tous ses titres, mais lui laissa sa carte du parti. C'est alors que Hua Kuo-feng, toujours avec la bénédiction de Mao, fut officiellement proclamé premier ministre et vice-président du parti. Mais l'aval du comité central du parti n'avait toujours pas été sollicité.

On s'aperçut rapidement que des désordres semblables s'étaient produits dans bon nombre de grandes villes, à l'exception de Changhaï où l'appareil était resté sous la ferme emprise de Chang Chun-chiao, Yao Wen-yuan et Wang Hung-wen. L'agi-

tation s'amplifia dans les provinces tout au long de l'été et la maladie affaiblit Mao à un point tel qu'il ne put continuer à recevoir les dirigeants étrangers. Éclipse du soleil, chute de météorites dans le Nord-Est, violent tremblement de terre à Tangshan le 28 juillet, les présages de la fin des dynasties s'accumulèrent, accrédi-tant les rumeurs générales alimentées par l'absence remarquée du grand timonier de la scène nationale.

Le séisme de Tangshan dévasta l'une des grandes villes houillères et sidérurgiques du Nord et endommagea gravement les ports de Hsinkang et de Tientsin. Il survint à un moment où l'économie en général était dans le chaos à la suite de la mise au rancart du programme de Teng Hsiao-ping pour le nouveau plan quinquennal. Mais cette catastrophe donna au nouveau premier ministre, Hua Kuo-feng, l'occasion de démontrer à l'échelle nationale son esprit de décision et ses talents d'administrateur. Comme on dut faire appel à l'Armée de libération du peuple pour les grandes entreprises de sauvetage et de reconstruction, la situation permit du même coup à Hua de montrer à la nation combien étroites étaient ses relations avec l'armée, dont l'appui a toujours pesé lourd chaque fois qu'il s'est produit des luttes pour le pouvoir au sein du parti communiste chinois (PCC).

L'affrontement décisif

Lorsque le président s'éteignit le 9 septembre, tout était en place pour l'affrontement décisif et il ne restait à connaître que l'heure et la forme du dénouement. Contrairement aux funérailles de Chou En-lai, qui avait été chargées d'émotion, celles de Mao revêtirent la forme d'une cérémonie fortement structurée, très formelle et plutôt totalitaire où Hua Kuo-feng tenait les choses bien en main tandis que Chiang Ching et ses trois lieutenants boudaient visiblement à l'écart.

Nous savons très peu de choses sur ce qui s'est réellement passé le mois suivant, jusqu'à la soudaine purge de la «bande des quatre», le 6 octobre. Les rumeurs de tentative de coup d'État et les accusations de falsification du testament de Mao ont toutes été surpassées par l'avalanche d'attaques et de révélations qui sont apparues dans la presse chinoise depuis. Rien ne semble dissiper l'impression que Hua Kuo-feng, après avoir soigneusement sondé le parti et l'armée, ait décidé de lancer une attaque préventive contre ses quatre principaux rivaux à la direction. La rapidité d'exécution et la mobilisation ratée de la seule vraie force de la bande des quatre,

la milice de Changhaï, donnent à penser qu'ils n'avaient pas encore enclenché un véritable coup d'État.

C'est donc un bureau politique épuré qui fut appelé à nommer Hua à la présidence du parti pour succéder à Mao Tsé-toung. On annonça le 8 octobre que sa dépouille serait préservée comme celle de Lénine dans un mausolée maintenant en voie d'achèvement sur la place Tien-An-Men, et que Hua préparerait pour publication le dernier tome des œuvres complètes du grand prophète pour les générations futures.

La réaction à la nouvelle de la purge à Pékin fut très spontanée et l'absence de violence dans le pays, malgré quelques signes de désordre et de violence, permet de croire que la défaite des radicaux ne déplut pas aux larges masses. Pourtant, depuis dix ans, des millions de jeunes se font dire qu'ils sont l'espoir de demain, qu'ils valent autant que les meilleurs cadres et que la société sans classes est une fatalité historique. C'est donc dire que d'une façon ou d'une autre, Hua Kuo-feng devra concevoir une ligne idéologique propre à entretenir l'enthousiasme des Gardes rouges surannés et le pragmatisme de la bureaucratie communiste.

Illustre inconnu

Ce sera là une tâche ardue pour ce commissaire du parti à l'allure modeste qui, jusqu'à ce jour, était un modèle de discrétion. On en savait si peu sur son compte lorsqu'il fut propulsé au pouvoir l'année dernière que les sinologues disaient encore qu'il était né dans le Hounan, province d'origine de Mao. Il fallut attendre qu'il prenne la parole pour la première fois dans le Grand Hall du peuple pour entendre son riche accent du Chansi et un peu encore après la prise du pouvoir en octobre pour que la presse chinoise commence à donner quelques éléments de son passé au Chansi, où il naquit il y a 57 ans.

A la différence de la première génération révolutionnaire, il n'a pas d'états d'armes prestigieux. A titre d'organisateur du parti dans le comté de Chiaocheng dans le Chansi, il ne participe pas à la Longue Marche, mais, en 1942, il s'associe à la mobilisation des masses dans le Luchiao «pour lancer une campagne contre l'empiètement du territoire» par les Japonais. Après la guerre, il devient commissaire politique et collabore à l'organisation de la réforme agraire dans cette province. En 1949, c'est un «robuste jeune homme en uniforme de l'armée», comme le décrit maintenant l'agence de nouvelles Hsinhua, qui débarque dans le Hounan pour com-

mencer sa longue et régulière ascension vers le pouvoir dans la province d'origine de Mao. Il passe vingt ans auprès de la base, où il s'est acquis une réputation de conciliateur, de spécialiste agricole, de promoteur industriel, de dirigeant provincial et de bon maoïste.

Au fil des années, il finit par faire la connaissance de certains chefs de file du centre dont l'aide lui fut fort utile, tels Li Hsien-nien qui était le spécialiste économique de Chou En-lai, Yeh Chien-ying, l'actuel ministre de la Défense et, le plus important de tous, Mao lui-même. Ayant survécu aux attaques des Gardes rouges lors de la révolution culturelle, Hua fut nommé au Comité central en 1969, muté à Pékin en 1971, désigné à la tête de l'enquête sur l'affaire Lin Piao, élu au bureau politique en 1973, puis devint ministre de la sécurité publique et enfin principale autorité sur les affaires agricoles nationales en 1975.

Le nouveau dirigeant doit non seulement maintenir l'unité et la stabilité après les éléments dramatiques de l'automne dernier, mais aussi affronter la séance plénière du comité central qui doit entériner officiellement la présidence dont il a été investi par le bureau politique. De plus, il devra probablement convoquer au début de l'automne le XI^e Congrès national du parti pour avaliser tous les changements rendus nécessaires par les derniers événements. Sur les vingt-deux sièges du bureau politique, par exemple, dix sont libres, cinq à la suite du décès de leur titulaire et cinq autres à la suite des purges. Et c'est précisément l'une de ces victimes qui risque d'être encombrante: Teng Hsiao-ping. Ce dur à cuire, organisateur de vieille date et deux fois limogé de la haute direction, est toujours bien présent à Pékin. Vétéran le plus connu de la hiérarchie, il a beaucoup plus d'amis influents dans l'armée et la bureaucratie que Hua Kuo-feng et occupe toujours une bonne position dans le parti, malgré la campagne nationale de dénigrement engagée contre lui l'année dernière par les radicaux orthodoxes. Tant bien que mal, il faudra le reléguer en douce à un poste de la haute direction où il ne posera pas de problèmes insolubles au nouveau président.

L'économie

Même s'il peut résoudre ces problèmes politiques, il restera au président Hua à faire redémarrer l'économie et à fixer les objectifs du nouveau régime, opération qu'il a d'ailleurs déjà entreprise lors d'une grande conférence industrielle tenue à la fois à Taching, le complexe industriel

modèle, et à Pékin, et qui s'est terminée à la mi-mai. Dans les faits, le nouveau dirigeant a repris les objectifs fixés par l'ancien premier ministre, Chou En-lai, en 1975: un programme à deux volets prévoyant de mécaniser l'agriculture chinoise d'ici les années quatre-vingts et de porter la Chine au premier rang des nations industrielles, sur le même pied que les États-Unis et l'Union soviétique d'ici l'an 2000.

Après avoir fouillé dans les anciens textes du président Mao, dont il dirige maintenant la publication, Hua rappela à cette occasion que Mao avait affirmé en 1956 que la Chine pouvait et devait dépasser l'économie des États-Unis dans les cinquante années à venir. Mais pour réussir cet exploit aujourd'hui, il faudra de toute évidence un peu du pragmatisme de Teng Hsiao-ping en plus de la ferveur de Mao. Les participants à cette conférence se firent dire que l'infâme bande des quatre avait eu tort de s'opposer au relèvement de la production, à l'élaboration de règlements dans les usines, d'inciter au pluralisme lors des débats politiques, de s'opposer à l'«accumulation socialiste» destinée à l'expansion de la production, d'empêcher la formation de cadres d'usines et de refuser le recours à la technologie étrangère.

En façade, les autorités répugnent toujours aux stimulants matériels, mais on reconnaît à l'occasion la nécessité d'indemniser les heures supplémentaires et il n'est plus question d'éliminer le barème à huit niveaux qui détermine dans les usines les différences de rémunération dites capitalistes. De même, dans les communes, l'exploitation des lopins privés n'est pas encouragée, mais il reste à savoir si le nouveau régime pourra relever suffisamment la production agricole pour la base industrielle nouvellement élargie sans ce stimulant. Après tout, on demande aux 800 millions de Chinois de faire au cours des vingt-trois prochaines années un gigantesque bond en avant, de beaucoup supérieur aux progrès remarquables réalisés par la nouvelle Chine en vingt-huit années d'existence. Sans compter que la voix du grand dirigeant révolutionnaire s'étant maintenant tue, les exhortations ne suffiront plus à stimuler une entreprise aussi vaste.

En vérité, le président Hua semble affronter le dilemme classique de l'État communiste, celui contre lequel Mao a mis en garde et s'est battu toute sa vie. Le

déclin de la ferveur révolutionnaire et l'appât des stimulants matériels aidant, il est fatal que se constitue une bureaucratie et, avec elle, une société «élitiste» semblable à celle qui a vu le jour lorsque l'Union soviétique a perdu son ardeur révolutionnaire. Comme Hua cherche apparemment à moderniser et à industrialiser la Chine à toute vitesse, il risque de se voir imposer, par la force des choses, une bureaucratie scolarisée et techniquement avancée à moins qu'il ne soit préparé, comme l'était Mao, à lancer des révolutions culturelles tous les dix ans pour promouvoir la lutte des classes et assurer la pureté de la direction. Par contre, en supposant qu'il continue de s'inspirer de la ligne maoïste, pourra-t-on jamais réaliser les objectifs du nouveau bond en avant si se poursuivent toujours ces programmes de rectification, générateurs de déséquilibre?

Les relations avec l'Union soviétique

Il est un autre facteur qui devrait encourager le nouveau régime à choisir un programme stabilisateur: la nécessité de montrer un front uni devant l'Union soviétique. On a déjà fait comprendre très clairement que l'idéologie des partis communistes chinois et soviétiques est incompatible, du moins dans les années qui viennent. Que les Soviétiques se soient écartés de la vraie foi constitue un exemple négatif qui galvanise le PCC. Par ailleurs, la menace militaire soviétique et son intransigeance territoriale ne faciliteront pas une reprise prochaine des relations diplomatiques. La question pourra se poser si les généraux veulent un jour avoir accès à la technologie militaire moderne des Soviétiques; et un problème majeur pour Hua pourrait bien être celui de garder l'armée satisfaite et soumise.

Comme le régime de Hua semble être disposé à ouvrir les portes sur le monde extérieur, les États-Unis auront l'occasion d'améliorer leurs relations avec la Chine, mais toujours à la condition de rompre les liens avec Taïwan.

Si le président Hua peut faire disparaître certains excès de la révolution culturelle de la dernière décennie, assouplir un tant soit peu les règlements sans perdre de vue les objectifs idéologiques, tenir en laisse le Congrès du parti et peut-être le Congrès national du peuple, il survivra peut-être, et, avec son habileté innée, sa froideur apparente et son calcul, il a des chances d'enterrer même Teng Hsiao-ping et tous les autres chefs de la vieille garde.

La rédaction du message à «l'Oncle Joe»

Escott Reid, *Time of Fear and Hope*

par James Eayrs

«Poser un geste inédit, donner le ton ou concevoir une politique, comme se plaisent tant à le faire ceux qui sont libres des responsabilités d'État, constituent rarement l'apanage du diplomate rompu aux affaires internationales.» C'est ainsi qu'un ancien sous-secrétaire permanent du *Foreign Office* enseigne aux lecteurs de ses mémoires le credo universel des agents du service étranger.

L'un d'eux, pourtant, a choisi de passer outre à la règle. Pour le Canadien Escott Reid, en effet, la vie diplomatique n'en valait la peine que s'il pouvait poser un geste inédit, donner le ton et même concevoir une politique, soit à l'Administration centrale à Ottawa soit en mission à New Delhi, à Bonn ou à Washington (auprès de la Banque mondiale). Par bonheur pour lui et pour ce qui devint l'Alliance atlantique, voire pour la paix mondiale, en sa qualité de bras droit de Lester B. Pearson, à l'Édifice de l'Est, Escott Reid occupait entre 1947 et 1949 la position idéale au ministère des Affaires extérieures pour faire jouer ses formidables capacités intellectuelles dans la grande négociation qui se déroulait alors à Washington.

Beaucoup plus qu'une tranche de la vie de Reid, beaucoup plus qu'une relation du rôle de pivot joué par le Canada dans l'élaboration du Traité de l'Atlantique Nord, *Time of Fear and Hope* est aussi une étude des objectifs nationaux et des problèmes de négociation des douze gouvernements participants (et même de non-participants comme la Suède et l'Irlande).

M. Eayrs est professeur au département d'économie politique de l'Université de Toronto et est membre de la Société royale du Canada. Il publie fréquemment des articles dans bon nombre de journaux canadiens et est un commentateur politique fort connu sur les ondes. Il est co-directeur de rédaction de l'International Journal et compte à son actif de nombreux articles et plusieurs livres, dont In Defence of Canada (ouvrage en 3 volumes). L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

Riche d'enseignements pour les spécialistes de la politique étrangère britannique, française et américaine (un chapitre entier est consacré au rôle joué par le Sénat des États-Unis), c'est aussi une mine d'informations sur l'art contemporain de la diplomatie et de la négociation. Une lecture fascinante pour tous ceux qui s'intéressent à la politique étrangère du Canada.

Contrairement à la plupart des ouvrages du genre, *Time of Fear and Hope* a été écrit avec un extrême souci de l'examen critique et de l'honnêteté intellectuelle. Sans les services d'une légion d'assistants de recherche comme ceux qui ont permis à Dean Acheson de rédiger *Present at the Creation*, l'auteur (lui aussi présent à cette création, et bien avant Acheson, dont l'entrée en scène tardive — janvier 1949 — n'est d'ailleurs pas étrangère aux problèmes inattendus qui ont surgi aux derniers jours) nous livre un compte rendu circonstancié et fort bien documenté de chacune des controverses auxquelles les discussions ont donné lieu: les conditions d'adhésion, la zone de traité, la participation (le problème de l'«engagement») et, bien entendu, la fameuse bataille de l'«article 2». Le récit s'appuie solidement sur les témoignages des participants, sur les notes personnelles de l'auteur et de feu Hume Wrong (ambassadeur du Canada à Washington et, partant, négociateur sur place du début à la fin), conservées aux Archives publiques du Canada, sur les dossiers officiels du ministère des Affaires extérieures et sur les documents diplomatiques publiés par le gouvernement américain dans la série *Foreign Relations of the United States* (s'il n'avait eu accès aux volumes III (1948) et IV (1949) de cette dernière source, l'auteur n'aurait jamais pu produire une étude aussi complète et aussi fidèle). L'appareil critique qui accompagne le texte en est encombrant: notes infrapaginales, notes de fond et renvois aux sources à la fin du livre, et même renvois aux sources pour ces notes de fond. Le lecteur attentif — comment ne pas l'être devant pareil ouvrage? — doit tenir non pas une

page, mais quatre à la fois: véritable tour de force pour qui travaille en plein vent, veuillez m'en croire.

Les ministères des Affaires étrangères n'ont pas de secrets, disait A. J. P. Taylor. Les lecteurs de *Time of Fear and Hope* ne doivent donc pas s'attendre à une série de révélations sensationnelles, mais plutôt à une confirmation détaillée de faits déjà connus dans leurs grandes lignes. Certes, il y aura du nouveau pour beaucoup d'entre eux. Qui, par exemple, sait d'entrée de jeu qu'à la veille des élections générales de mars 1948, en Italie, le directeur de la planification des politiques au *State Department* avait recommandé d'inciter le gouvernement italien à déclarer hors la loi le Parti communiste, de façon à justifier une intervention militaire américaine dans la guerre civile que cette mesure n'aurait pas manqué de déclencher (conseil que le général Marshall eut la sagesse de ne pas suivre)?

Pour les observateurs de la politique étrangère canadienne, certains passages viendront renforcer l'idée que c'est par crainte de devoir s'en remettre à un arrangement bilatéral avec son voisin que le Canada a dès le début milité en faveur d'un traité de l'Atlantique Nord faisant des États-Unis l'allié militaire du Royaume-Uni et des pays de l'Europe de l'Ouest. A preuve ce télégramme reçu de Londres en avril 1948, où Norman Robertson confie sans détours: «Un lien outre-Atlantique, qui ferait un tout de nos relations spéciales avec le Royaume-Uni et avec d'autres pays de l'Europe occidentale, et dont la solidité serait assurée par la contribution économique, et sans doute militaire, des États-Unis, m'apparaît comme une solution providentielle à tant de nos problèmes que nous devrions pousser les choses aussi loin que possible et même forcer notre chance pour nous tailler une place à notre mesure dans cette nouvelle association» (p. 132). Sans plus.

A l'époque, le secrétaire américain à la Défense observait au cours d'une visite à Ottawa que «chose curieuse, le Canada est aussi fortement en faveur de la formation de l'alliance que peut l'être la Grande-Bretagne». Il n'y avait pourtant là rien de curieux, sinon que les Américains se méprenaient tout à fait sur nos craintes et nos aspirations. Reid résume bien la situation lorsqu'il écrit, avec tout le recul dont il bénéficie aujourd'hui: «L'alliance devait endiguer aussi bien les États-Unis que l'Union soviétique» (p. 139).

A juste titre, l'auteur cite un passage de son discours du 13 août 1947 au «*Canadian Institute of Public Affairs*»

comme l'une des premières prises de position en faveur de l'Alliance atlantique, peut-être même la toute première: «C'est peut-être aujourd'hui la première fois qu'une déclaration publique préconise la création d'une organisation de défense collective du monde occidental». Pourtant, Pearson avait déjà effleuré le sujet dans un discours prononcé le 16 juin à l'Université de Rochester (que Reid pourrait bien avoir rédigé lui-même): «Si la tolérance mutuelle entre deux formes de société fondamentalement opposées se révélait impossible aux Nations Unies, les États occidentaux auraient alors à décider soit d'avancer au rythme du plus lent d'entre eux, soit d'aller de l'avant vers un ordre international réellement avantageux avec les États réellement disposés à coopérer».

Deux mois plus tard, le discours de Reid à Couchiching allait jeter la lumière sur la pensée de Pearson en parlant d'«une organisation [dont] les membres seraient tenus de mettre en commun toutes leurs ressources économiques et militaires si l'un quelconque d'entre eux était victime d'une agression de la part d'une puissance étrangère, quelle qu'elle soit». Et bien que Reid ait cru bon d'ajouter: «Je ne dis pas que le moment est venu de faire ces choses», ses propos risquaient de déclencher de vives controverses. Heureusement pour lui, il avait pris la précaution de les faire approuver par Pearson, qui à son tour (Reid le sait aujourd'hui) avait pris la précaution de les faire approuver par Louis Saint-Laurent. On ne nous dit pas, cependant, si ce dernier avait pris la précaution de les faire approuver par Mackenzie King. Le premier ministre, dont l'humeur à l'époque était faite moins de peur et d'espoir que de peur et d'effroi, était en effet devenu tout à fait imprévisible et aurait fort bien pu ordonner la suppression de ce passage essentiel ou encore l'annulation pure et simple du discours de Reid.

L'auteur omet ici de rapporter un détail pourtant révélateur qu'il avait lui-même fourni dans une version des événements publiée en 1967: «M. Pearson me donna son aval, mais suggéra qu'il serait prudent de rayer le passage en question dans les exemplaires du discours distribués à la presse au moment de la conférence». S'il était peu probable qu'un ballon d'essai aussi peu identifiable fût dégonflé tout de suite, il était aussi improbable qu'il attire l'attention. Effectivement, ce message flotta pendant quelques jours sans créer le moindre remous, puis finit par disparaître à l'horizon. Le ministère des Affaires extérieures décida alors de publier le discours intégral, y compris le passage controversé,

dans sa série de communiqués polycopiés «Déclarations et discours». C'est ainsi que le grand dessein fut révélé au monde. Bel exemple de diplomatie discrète.

Time of Fear and Hope nous fait découvrir les dessous de la diplomatie et de la négociation modernes, comme en témoignent les extraits suivants: «... même lorsqu'ils agissaient suivant les instructions de leurs gouvernements, les représentants prétendaient parfois exprimer uniquement leurs vues personnelles» (p. 48). «... Lovett disait qu'il avait été convenu entre les participants de ne pas rapporter les résultats de la réunion aux gouvernements respectifs. Cela ne l'a pas empêché de faire son rapport à son propre gouvernement. Tous les participants ont dû faire de même, d'ailleurs» (p. 56). «En décembre 1948, le Comité des ambassadeurs convint d'un subterfuge pour abuser le public. Il décida que le projet de traité et son commentaire préparés par le comité permanent des puissances de Bruxelles ne seraient pas présentés au Comité des ambassadeurs sous aucune forme et seraient remis au Groupe de travail non pas comme «un document intégral», mais plutôt comme de simples «propositions point par point»... Les participants auraient ainsi tout le loisir de dire qu'ils n'avaient pas reçu de projet de traité» (p. 74). «Les gouvernements avaient convenu en juillet de ne pas faire état des discussions dans les télégrammes ou les conversations téléphoniques. Il y eut pourtant un volumineux échange de télégrammes à leur sujet entre l'ambassade du Canada à Washington et le ministère des Affaires extérieures à Ottawa; Pearson et Wrong en parlèrent aussi à maintes reprises au téléphone» (p. 75).

Ces tentatives de mystification du public et des délégués entre eux étaient dues en partie au caractère ultra-secret des négociations (comme l'ont supposé tous les participants à l'exception d'un seul). Reid consacre d'ailleurs tout un chapitre à une étude très subtile de la «diplomatie secrète», où il relève notamment le paradoxe suivant: «Le gouvernement soviétique était parfaitement au courant des entretiens tripartites de mars 1948, menés pourtant à l'insu du public et des gouvernements amis». En effet, Donald McLean, diplomate britannique et agent soviétique, était au nombre des quinze qui formaient le cercle des initiés (d'après ses propres recherches dans les dossiers de l'époque, l'auteur de cette critique conclut sous réserve que McLean, qui a fait partie du cercle jusqu'en septembre 1948, s'était vu confier par les autres le soin de rédiger

le «procès-verbal convenu» des réunions, ce qui a certainement dû faciliter sa tâche d'espion à la solde du Kremlin).

Reid observe avec justesse que les activités de McLean n'étaient pas nécessairement dangereuses pour l'Occident. Elles l'auraient été si les négociations avaient échoué, car Moscou aurait alors eu beau jeu pour dresser les gouvernements les uns contre les autres et semer la zizanie dans le monde occidental. En réalité, «sa présence a peut-être servi la cause de l'Ouest. En effet, McLean a certainement dû faire savoir à Moscou que personne au cours des discussions ultra-secrètes n'excluait la possibilité de lancer une attaque préventive contre l'Union soviétique pendant que les États-Unis avaient encore l'exclusivité de la bombe atomique» (p. 80). Si les agents soviétiques qui s'infiltrèrent jusque dans les milieux occidentaux les plus secrets n'existaient pas, il y a des moments où il faudrait les inventer.

L'auteur se laisse aller ici à une suggestion hardie: «Le gouvernement soviétique apporterait une précieuse contribution au dossier de la Guerre froide s'il consentait à publier les rapports que lui a transmis Donald McLean sur l'élaboration du Traité de l'Atlantique Nord» (p. 81). Il ne faut pas trop y compter, malheureusement.

Les négociateurs n'avaient rien ménagé pour se mettre à l'abri de l'artillerie de la presse, et ils n'ont eu qu'une seule fuite à déplorer. Elle est due à James Reston du *New York Times*, qui, par sa conception «coopérative» du journalisme, s'était gagné la confiance du cénacle au point d'en devenir membre honoraire: à deux reprises, en novembre 1948 puis en février 1949, Reston «proposa à titre privé d'inclure dans le traité une disposition prévoyant la conclusion d'ententes militaires spéciales entre les parties...» (p. 73). Peut-être déçu de voir que les choses n'allaient pas comme il l'aurait souhaité, il s'oublia au point de publier «un compte rendu exact des divergences d'opinions entre les gouvernements négociateurs sur la formulation de l'engagement». Son article parut dans le *Times* du 10 février et ennuya fortement Pearson. Reid décrit ainsi la réaction de son chef à l'époque: «Maintenant que les divergences sont bien connues du public, il voit venir le moment où il lui faudra en discuter avec ses collègues du cabinet». Le ciel l'en préserva.

Mais il allait falloir payer un prix pour toute cette diplomatie pratiquée «en solitaire». En effet, «... des ministres furent bientôt mêlés aux prises de déci-

sions, alors qu'ils ne savaient rien ou presque des lignes de conduite que le Canada avaient suivies au cours des négociations . . . C'est un peu pour cela que le gouvernement canadien était moins pressé, une fois le traité signé, de mettre en œuvre les dispositions non militaires pour lesquelles il s'était si farouchement battu» (p. 86). Par exemple, le principal adversaire de l'article 2 n'était pas Dean Acheson, le secrétaire d'État américain, comme on aurait pu le croire, mais bien plutôt Doug Abbott, le ministre canadien des Finances.

Pour ceux qui s'intéressent à la «politique des dyades», l'ouvrage de Reid réserve quelques moments de vérité. Par exemple, cette note inscrite par Pearson en marge d'une note de service où Reid lui expose avec son habituelle rigueur d'argumentation l'impossibilité d'admettre le Portugal dans l'Alliance: «A coup sûr, nous ne pouvons insister sur l'exclusion du Portugal si les États-Unis s'y opposent» (p. 200).

Les diplomates qui peuplent abondamment les pages de *Time of Fear and Hope* sont dépeints comme des créatures sans âme, sortes de statues de cire sorties tout droit d'un musée de l'art politique, dont l'aspect humain nous échappe le plus souvent. Lesquels d'entre eux ont piqué une crise et lesquels ont gardé leur sang-froid lorsque la négociation s'est envenimée vers la fin, lorsque «les humeurs s'échauffaient» et que «les gouvernements se menaçaient les uns les autres, ouvertement ou de façon voilée» (p. 63), comme nous le rapporte l'auteur? Quelles sortes d'hommes étaient donc Gladwyn Jebb, dont Reid nous dit qu'il se montrait «arrogant et réservé» envers ceux qui ne le connaissaient pas bien, et le glacial Acheson, qu'il qualifie également d'«arrogant»? Et le baron Silvercruys, et Wilhelm Morgenstierne, dont les noms font penser à des acteurs envoyés par une agence de théâtre pour jouer les plénipotentiaires à Elsenor? Le docteur van Kleffens des Pays-Bas débordait-il toujours de cet esprit mordant dont il fait preuve lorsqu'il suggère de résumer à ces trois mots le préambule du Traité de l'Atlantique Nord: «Cher Oncle Joe»?

Avec Hume Wrong, notre négociateur à Washington, Reid engagea à partir d'Ottawa «un duel . . . qui se poursuivit tout au long des douze mois que durèrent les négociations» (p. 137). Leur querelle tenait en partie au fait qu'ils ne voyaient pas le problème sous le même angle, l'un étant à l'Administration centrale, l'autre sur le théâtre même des opérations: «Loïn

d'Ottawa, Wrong . . . n'était pas aussi conscient . . . des nécessités politiques qui s'imposaient au Canada. Ambassadeur à Washington, il était par contre plus conscient que nous des nécessités politiques qui s'imposaient aux États-Unis (p. 233). Elle tenait aussi à un désaccord de principe: Wrong était de ceux qui envisageaient le traité comme une espèce d'ultimatum à «l'Oncle Joe», tandis que Reid voulait que le document s'adresse autant aux publics occidentaux qu'à Staline et consacrait une énergie et un temps précieux à rédiger dans une langue relevée des préambules moralisateurs qui se heurtaient aux reproches cinglants de son adversaire (et de Robertson). Elle tenait enfin à leur tempérament: tous deux inflexibles, sûrs d'eux-mêmes et de leur jugement, Wrong et Reid se ressemblaient trop pour s'entendre. Une guerre bureaucratique plutôt inusitée s'engagea entre eux en novembre 1948, tous deux s'échangeant des messages d'une violence croissante et chacun essayant de ranger de son côté les autorités supérieures: «J'ai reçu hier de Wrong une dépêche plutôt fâcheuse . . .» (Reid à Pearson); «les modifications proposées par Reid, si insignifiantes qu'elles soient . . .» (Wrong à A. D. P. Heeney). A un certain moment, l'un d'eux, Wrong, s'excusa plus ou moins: «Je regrette que le message que je vous ai envoyé . . . ait été rédigé en termes aussi cassants». Il pouvait très bien se permettre un peu de magnanimité puisqu'il avait gagné la bataille après une série d'incidents sur lesquels l'auteur n'a pas cru bon de s'étendre.

Le seul diplomate dont les points forts et les faiblesses sont exposés sans réserve est Reid lui-même, qui ne se ménage pas dans son autocritique: «. . . J'aurais connu moins de déceptions et de frustrations et j'aurais accompli davantage si j'avais mieux joué mes cartes . . . J'aurais dû utiliser un langage moins émotivement chargé dans mes communications . . . J'aurais été plus efficace si je n'avais donné l'impression que mon exaltation était presque fiévreuse» (p. 228). «. . . Le surmenage accentuait mes deux faiblesses majeures pour un diplomate: j'étais un perfectionniste et je manifestais trop de zèle» (p. 231). Ce ne sont pas toujours là des défauts, même chez un diplomate. Le Canada et le monde feraient peut-être meilleure figure aujourd'hui si les gouvernements canadiens avaient su mieux écouter ce loyal fonctionnaire qu'était Escott Reid.

Escott Reid, *Time of Fear and Hope: The Making of the North Atlantic Treaty 1947-1949*, (Toronto, McClelland & Stewart, 1977), 315 p., 13,95 \$.

M. Painchaud rectifie . . .

Monsieur le directeur,

La revue *Perspectives internationales* est officiellement une revue «d'opinion». C'est dans cet esprit que j'ai écrit mon article sur la diplomatie culturelle dans le numéro de mai-juin 1977 auquel certains lecteurs ont bien voulu réagir. Je n'avais nullement l'intention de présenter une analyse scientifique et complète du sujet. Pour le faire, il aurait fallu que l'esprit de la revue s'y prête, et surtout, que je puisse y consacrer le nombre de pages nécessaires en raison de la variété des problèmes à traiter. J'ai donc choisi d'aborder la question dans une perspective polémique, et dans le but très clairement avoué de susciter un débat, étape préliminaire à toute recherche scientifique pertinente.

L'utilisation, en effet, qu'entend faire le Canada de la culture dans ses relations extérieures, repose sur des postulats, la plupart du temps implicites, qui méritaient, — et je le crois encore — d'être un peu secoués. Ce débat, d'ailleurs, n'est pas sans rapports avec celui qui commence à se développer sur le plan interne dans le même domaine: qu'on se rapporte aux ineffables propos de certains ministres sur le rôle de Radio-Canada! Il est évident que la culture sera désormais un enjeu politique important, et je ne crois pas inutile de l'aborder sous l'angle des idéologies qu'elle véhicule.

C'est d'ailleurs le niveau où se sont situés certains de vos lecteurs si l'on en juge par leur réaction. Je ne saurais les en blâmer même s'ils pratiquent plutôt allègrement eux-mêmes ce qu'ils semblent me reprocher. Leur réaction prouve tout simplement qu'avant toute analyse scientifique ce débat met en cause des options fondamentales. Ce sont ces options que j'ai voulu débusquer, en quelque sorte, et soumettre à une discussion publique.

Cela dit, je ne visais en particulier aucun des articles qui avaient été publiés dans un numéro précédent de la revue par des fonctionnaires du Ministère, et si je me suis montré critique à l'égard de certains aspects de l'action gouvernementale dans ce domaine, mon intention n'était pas de condamner tous les programmes de notre diplomatie culturelle. Mais il me semblait aussi que ces fonctionnaires avaient eu l'occasion de se montrer suffisamment apologétiques pour qu'il soit permis d'attirer l'attention sur d'autres dimensions du problème.

Il me paraît d'ailleurs assez remarquable que *Perspectives internationales* ait publié simultanément dans un même numéro, sur le thème des relations culturelles du Canada, trois articles par des fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures qui présentaient les vues officielles du gouvernement, même s'ils n'engageaient en principe que la responsabilité de leurs auteurs: ces articles ont d'ailleurs été groupés en brochure et distribués par le Ministère. Or à aucun moment, dans ce numéro, a-t-on jugé opportun d'intégrer ces articles dans un ensemble plus vaste et de les éclairer de points de vue extérieurs à ceux du Ministère*. Tout concourait, en pratique, à la défense des politiques officielles, et à rien d'autre. Voilà bien, je pense, un excellent exemple de propagande subtile, mais réelle, difficilement attaquable parce qu'en apparence inspirée des meilleures intentions du monde, à laquelle peut se livrer un gouvernement.

La même, justement, qu'on peut utiliser dans la diplomatie culturelle.

Veillez croire, Monsieur le directeur, à l'assurance de mes sentiments distingués.

Paul Painchaud
Québec

*N.D.L.R. — C'est précisément parce qu'ils ont «jugé opportun d'intégrer ces articles dans un ensemble plus vaste et de les éclairer de points de vue extérieurs à ceux du Ministère» que les directeurs de rédaction de la revue ont invité le professeur Paul Painchaud à rédiger un article pour la livraison de mai/juin de *Perspectives internationales*.

... mais on revient à la charge

Monsieur,

Dans son exposé sur la diplomatie culturelle du Canada (*Perspectives internationales*, mai/juin 1977), M. Paul Painchaud laisse entendre que le fait que le Gouvernement fédéral, (et le Gouvernement fédéral seul, sans les provinces), soit à l'origine de certains programmes universitaires, enlève toute crédibilité à ces initiatives. Il se demande comment il est possible d'imaginer que des autorités universitaires, «récipiendaires de sommes importantes» pour la réalisation de certaines activités, acceptent d'y introduire des «éléments de contestation des politiques gouvernementales»? Il demande également: «Comment espérer que la dimension politique québécoise y sera représentée d'une manière valable?»

S'il avait pris la peine d'examiner le programme élaboré par le Centre d'études canadiennes de l'Université d'Édimbourg, il y aurait trouvé de quoi contester son argumentation. Ce programme, loin d'avoir été «imposé», est né spontanément de l'intérêt et de la conviction d'un groupe de professeurs de l'université possédant une expérience directe et, dans certain cas, étendue, du Canada, tant au niveau des activités gouvernementales que sur le plan de la recherche et de l'enseignement universitaires. Le Centre a été subventionné conjointement par l'université, par la Fondation pour l'essor des études canadiennes au Royaume-Uni et par le ministère des Affaires extérieures. Durant l'année universitaire 1976-1977, trois des cours comptaient près de 80 inscriptions au niveau du 1^{er} cycle. Les deux enseignants principaux affectés au Centre en 1976-1977 étaient des Canadiens bilingues; l'un donnait un cours sur la littérature du Canada français (en français) et l'autre, un universitaire de renom venu à titre de conférencier invité, a consacré un trimestre complet au «fait français» au Canada. Ce cours s'appuyait sur des ouvrages en français (langue que la plupart des étudiants avancés pouvaient lire) et a reçu, au cours de l'année, une aide importante, sous la forme de 200 publications québécoises du Gouvernement du Québec. On a suivi attentivement durant toute l'année l'évolution de la situation au Québec et ses «répercussions sur la vie du Canada», et cet intérêt s'est concrétisé par l'organisation d'un symposium d'une journée intitulé «Le Canada français aujourd'hui» qui traitait, entre autres, des événements sur les plans politique, artistique et industriel. Au delà des cours et des séminaires, le Centre est devenu le foyer où converge l'intérêt pour le Canada, tant à l'université que dans des cercles plus vastes: la dévolution des pouvoirs étant à l'ordre du jour en Écosse, on la compare à l'expérience du fédéralisme au Canada. Bref, le travail du Centre dépasse certainement le «conformisme gouvernemental», et la «complaisance nationaliste et ethnocentrique» n'a pas sa place dans son programme. Je crois que M. Painchaud nage à contre-courant lorsqu'il soutient qu'il faudrait approfondir les études canadiennes au Canada avant de songer à les promouvoir à l'étranger. Il est certainement justifiable d'affirmer que la façon dont les autres pays perçoivent le Canada peut avoir des répercussions réelles sur la politique canadienne, mais s'il fallait reporter toutes les activités à l'étranger jusqu'à ce que l'unanimité ait été faite au Canada, on aurait perdu de nombreuses occasions de faire un travail profitable.

James A. Gibson
Édimbourg, Écosse

Monsieur,

Il est désolant de constater qu'en publiant une lettre de M. George Cowley (*Perspectives internationales*, juillet/août 1977), votre revue a contribué à perpétuer la version fort répandue mais incorrecte du vieil aphorisme qui dit qu'un diplomate est «une personne envoyée à l'étranger pour y mentir pour son pays». On attribue ce trait à Sir Henry Wotton, secrétaire du comte d'Essex sous le règne d'Elisabeth I^{re} d'Angleterre, et par la suite lui-même ambassadeur. En réalité, ce que Sir Wotton a dit, c'est qu'un ambassadeur est «un honnête homme envoyé à l'étranger pour y mentir pour le bien de son pays». Que voulez-vous, il y en a pour qui la version la plus innocente de ce mot d'esprit élisabéthain paraît plus vraisemblable.

Veillez agréer, Monsieur, mes sincères salutations.

John M. Fraser
Affaires extérieures
Ottawa

Section de référence

I. LIVRES

Atkins, G. Pope. *Latin America in the international political system*. New York: Free Press, 1977. 448 p.

Canada. Commission d'enquête sur le pipe-line de la vallée du Mackenzie. *Northern frontier, northern homeland*. (Rapport Berger, vol. 1). Publié en français et en anglais.

Gagné, Wallace, ed. *Nationalism, technology and the future of Canada*. Toronto: Macmillan, 1976. 165 p.

Hill, O. Mary. *Canada's salesman to the world: the Department of Trade and Commerce, 1892-1939*. Montreal, McGill-Queens, 1977. 631 p.

Independent Task Force on the Development of Canada's Petroleum and Mining Resources. *Canada's resources and the national interest: a report*. Calgary: Canada West Foundation, 1977. Annexe D: *An oil and natural gas energy plan for Canada 1977-1985*.

Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye. *Power and interdependence: world politics in transition*. Toronto: Little, Brown, 1977. 273 p.

McRoberts, Kenneth and Dale Postgate. *Quebec: social change and political crisis*. Toronto: McClelland and Stewart, 1976. 216 p.

Ranger, Robin. *The Canadian contribution to the control of chemical and biological warfare*. Toronto: Canadian Institute of International Affairs, 1976. (Wellesley Paper 5/1976). 66 p.

Stanford Arms Control Group. *International arms control: issues and agreements*. Stanford, California: Stanford University Press, 1976. 444 p.

Westell, Anthony. *The new society*. Toronto: McClelland and Stewart, 1977. 237 p.

II. ARTICLES

Berry, Glyn R. «The West Indies in Canadian external relations: present trends and future prospects». Dans *Canadian Public Policy/Analyse de politiques* 3: 50-62 hiver 1977.

Bourne, C. B. and D. M. McRae. «Maritime jurisdiction in the Dixon entrance: the Alaska boundary re-examined». Dans *Annuaire canadien de droit international* 1976 pp. 175-222.

Cohn, Theodore. «Food surpluses and Canadian food aids». Dans *Analyse de politiques* 3: 141-154 printemps 1977.

Corea, Ernest. «Non-alignment: the dynamics of a movement». Dans *Behind the headlines* vol. 36 n° 1, juin 1977. 23 p.

De Mestral, A. L. C. «Accord entre le Canada et la Norvège sur leurs relations en matière de pêche». Dans *Annuaire canadien de droit international* 1976 pp. 270-282.

Garry, Robert. «Le Tiers-monde et nous». Dans *Relations* 37:131-135 mai 1977.

Hudson, John L. «Maritime strategic deterrence at the conventional level — and Canada's role in it». Dans *Revue canadienne de défense* v.6 p. 12-15 printemps 1977.

Jacomy-Millette, Anne-Marie. «L'État fédéré dans les relations internationales contemporaines: le cas du Canada». Dans *Annuaire canadien de droit international* 1976, pp. 3-56.

Lee, J. M. «Developing a taste for Canadian studies». Dans *Journal of Commonwealth and comparative politics* 14:204-208 juillet 1976.

Mallory, J. R. «Canadian federalism in transition». Dans *Political quarterly* 48:149-163, avril-juin 1977.

Pentland, Charles. «Linkage politics: Canada's contract and the development of the European Community's external relations». Dans *International Journal* 32:207-231, printemps 1977.

Simmons, Robert. «Taiwan and Canada could still make it». Dans *Canadian Business Magazine* 50:90-96, juillet 1977.

Smith, B. D. «Canadian and Soviet Arctic policy: an icy reception for the law of the sea?». Dans *Virginia Journal of International Law* 16:609-634, printemps 1976.

Warren, J. H. «Canada-United States affairs: a Canadian view». Dans *Canadian Business Review* 4:27-28, hiver 1977.

Williams, Sharon A. «The protection of the Canadian cultural heritage: the Cultural Property Export and Import Act». Dans *Annuaire canadien de droit international* 1976, pp. 292-300.

Publications du ministère des Affaires extérieures

Communiqués, publiés par le Service de Presse du ministère des Affaires extérieures, Ottawa:

N° 49 (10 juin 1977) Négociations en matière de pêche entre le Canada et la Roumanie, les 8 et 9 juin 1977.

N° 50 (29 juin 1977) Établissement de relations diplomatiques entre le Canada et l'État comorien.

N° 51 (21 juin 1977) Réunion ministérielle du Conseil de l'OCDE, Paris, 23 et 24 juin.

N° 52 (22 juin 1977) Visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures en Yougoslavie du 26 au 28 juin, et à Londres le 30 juin.

N° 53 (22 juin 1977) Ententes entre le Canada et les États-Unis sur l'Accord de pêche provisoire de 1977.

N° 54 (27 juin 1977) Le Canada reconnaît le Djibouti.

N° 55 (6 juillet 1977) Nominations diplomatiques: M. Jacques Asselin est nommé ambassadeur au Sénégal; M. John Alan Beesley, haut-commissaire en Australie; M. André Couvrette, ambassadeur au Liban; M. Gary Harman, ambassadeur à Cuba; M. Peter Johnston, ambassadeur en Tchécoslovaquie; M. Keith W. MacLellan, ambassadeur en Yougoslavie, avec accréditation auprès de la Bulgarie; M. Daniel Molgat, ambassadeur au Portugal; M. Robert Louis Rogers, haut commissaire en Inde avec accréditation comme ambassadeur auprès du Népal; M. Gerald E. Shannon, ambassadeur en République de Corée; M. Glen S. Shortliffe, ambassadeur en Indonésie; M. William F. Stone, ambassadeur au Pakistan.

N° 56 (11 juillet 1977) Signature du Traité d'extradition entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne.

N° 57 (20 juillet 1977) Visite du ministre des Affaires étrangères du Soudan.

N° 58 (2 août 1977) Le Canada et les É.-U. ont renvoyé à la Commission mixte internationale l'étude de la qualité des eaux de la rivière Poplar.

N° 59 (8 août 1977) Reprise des activités de l'ambassade du Canada, Beyrouth, Liban.

N° 61 (11 août 1977) Nominations diplomatiques: M. Jean-Marie Déry est nommé ambassadeur en Égypte; M. Pierre Dumas, ambassadeur en Suisse; M. Jacques Dupuis, ambassadeur en Espagne; M. Harry Horne, consul général à San Francisco, É.-U.; M. Andrew Ross, consul général à Atlanta, É.-U.; M. Lawrence A. H. Smith, ministre responsable des Affaires économiques de l'ambassade du Canada à Washington; M. Kenneth Taylor, ambassadeur en Iran, avec accréditation auprès du Bahreïn, du Qatar et des Émirats arabes unis; M. Jean-Marcel Touchette, ambassadeur en Tunisie; M. William Warden, commissaire à Hong Kong.

BON D'ABONNEMENT

Perspectives internationales

Publication bimestrielle – le tarif d'abonnement annuel est de 4\$ pour le Canada et de 5\$ pour les autres pays.

Nom

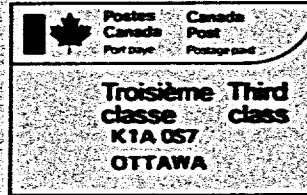
Adresse

.....

Pays Code postal (Zip Code)

Prière d'établir votre chèque ou mandat en devises canadiennes à l'ordre du *Receveur général du Canada* et de le faire parvenir à l'adresse suivante:

**Centre d'édition
Approvisionnement et Services Canada
- 270, rue Albert
Ottawa (Ontario) K1A 0S9**



En cas de non-livraison,
retourner cette couverture seulement au:
Ministère des Approvisionnements
et Services-Imprimerie
Ottawa, K1A 0S7, Canada

If undelivered,
return cover only to:
DSS Printing Operations
Ottawa, K1A 0S7, Canada



Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada

ISSN 0381-4874

novembre/décembre 1977

Perspectives internationales

Revue d'opinion sur les affaires étrangères

Nouvel ordre économique international

Dialogue Nord-Sud

Souveraineté et ressources naturelles

Relations sino-canadiennes

Le chômage à l'échelle internationale

Le Chili des militaires

Table des matières

novembre/décembre 1977

Dialogue Nord-Sud	
Pour une approche réaliste du NOEI/ <i>M. Merle</i>	3
Les enseignements de la CCEI/ <i>D. S. Wright</i>	7
<hr/>	
Ressources naturelles	
La souveraineté sur les richesses naturelles/ <i>S. Chambers et S. Reid</i>	13
Politique internationale des minéraux pour le Canada/ <i>A. Dow</i>	20
<hr/>	
Relations sino-canadiennes/ <i>G. Hervouet</i>	27
<hr/>	
Le chômage chez les jeunes/ <i>T. Land</i>	31
<hr/>	
Le Chili des militaires/ <i>J. Zylberberg</i>	35
<hr/>	
Le droit de la guerre en 1977/ <i>L. C. Green</i>	39
<hr/>	
Lettre à la rédaction	46
<hr/>	
Section de référence	47
<hr/>	
Index 1977	52

Perspectives internationales est une revue bimestrielle publiée en français et en anglais par le ministère des Affaires extérieures à Ottawa. Il est permis de reproduire tout article qui y paraît, de préférence en indiquant la source.

Tarif des abonnements: Canada, 4\$ l'an ou 1\$ le numéro; autres pays, 5\$ l'an ou 1.25\$ le numéro.

Les remises s'établissent à l'ordre du Receveur général du Canada et doivent être adressées au Centre d'édition, Approvisionnement et Services Canada, 270, rue Albert, Ottawa (Ontario) K1A 0S9.

Publication autorisée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Envoi postal de troisième classe autorisé.

Directeurs de rédaction:

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

Perspectives internationales est une revue d'opinion sur le rôle du Canada dans le monde et sur des questions d'actualité internationale. Elle a pour objet de stimuler les discussions sur les affaires internationales et de susciter l'intérêt à leur égard. Son rôle n'est pas d'offrir un reflet des politiques ou des façons de voir du gouvernement canadien. Les directeurs de rédaction s'efforcent, au contraire, de publier fréquemment des articles où s'expriment des points de vue indépendants ou même opposés à ceux du gouvernement canadien. En conséquence, le ministère des Affaires extérieures ne peut assumer aucune responsabilité quant aux opinions exprimées, sauf dans le cas où il est mentionné expressément qu'un article signé par un agent du ministère correspond à une politique officielle.

Les lecteurs sont invités à offrir leurs commentaires sur les questions dont traite la revue. Prière d'adresser toute correspondance à *Perspectives internationales*, ministère des Affaires extérieures, édifice L. B. Pearson, 125 promenade Sussex, Ottawa, Ontario, Canada, K1A 0G1.

Pour une approche réaliste du «nouvel ordre économique international»

par Marcel Merle

La mentalité contemporaine, façonnée par les mass media, est ainsi faite qu'elle ne peut se passer de slogans et de formules à sensation. Les uns et les autres ont souvent pour effet, sinon pour objet, de masquer la réalité qu'ils prétendent désigner; mais ils présentent, en contrepartie, l'avantage de révéler, mieux que ne pourrait le faire une analyse scientifique, les aspirations des masses. Ainsi en est-il du «nouvel ordre économique international»: à force d'être répétés, commentés et discutés, ces quelques mots en sont venus à cristalliser autour d'eux les espoirs et les craintes de vastes couches de population et ont acquis, de ce fait, une sorte de pouvoir magique. La preuve en est fournie par le caractère passionnel du débat qui s'instaure dès que le problème est soulevé: entre partisans et adversaires du nouvel ordre économique international, il ne peut y avoir ni compromis ni transaction; toute concession est réputée comme une trahison, toute observation critique comme une manœuvre inspirée par l'adversaire, toute réflexion indépendante comme la preuve d'un scepticisme inacceptable.

Dans de telles conditions, une analyse objective paraît aussi difficile que nécessaire: difficile parce qu'il faut d'abord déjouer les pièges du vocabulaire, nécessaire parce qu'il convient de raisonner sur des faits et non sur des mythes. Telle est la raison d'être de ces quelques réflexions.

Une fausse idée claire

L'idée d'un nouvel ordre économique international est incontestablement séduisante. Comment ne pas souscrire à un projet qui se propose d'améliorer sinon de changer radicalement une situation comportant beaucoup d'inégalités et d'injustices?

Reste malgré tout à savoir si nous ne sommes pas en présence d'une fausse idée claire.

Le premier doute surgit quand on se tourne vers le passé, ce passé qui affleure jusqu'à notre présent. Peut-on vraiment parler à son sujet d'un «ordre économique international»? La boutade d'Emmanuel

Mounier sur le désordre établi a déjà beaucoup servi. Elle peut servir encore, à condition de ne pas être utilisée pour camoufler les vraies questions. Car enfin, de quel ordre s'agit-il? Celui des puissances coloniales, volontiers chargées de tous les péchés du monde, mais dont le règne a pris fin depuis bientôt vingt ans et qui ne jouent plus, désormais, que les seconds rôles? Celui des États-Unis qui se débattent, depuis des années, dans un réseau inextricable de difficultés économiques? Celui de l'Allemagne et du Japon qui semblent avoir trouvé dans la défaite militaire et dans le désarmement forcé le secret de la réussite industrielle et commerciale? On connaît la réponse à cette batterie de questions. Par delà les avatars de la concurrence qui placent successivement en tête de la compétition tel ou tel État, c'est le «système» qui est en cause: le système qui assure la domination des nantis sur les pays prolétaires. Mais la question rebondit aussitôt: de quel système s'agit-il? du système capitaliste ou du système industriel? Dans le premier cas, il conviendrait de savoir si la prospérité des États-Unis, du Canada, de l'Europe occidentale et de quelques autres pays est imputable, pour l'essentiel, à la rente prélevée sur les économies des pays sous-développés. Marx lui-même en doutait, et beaucoup d'économistes en discutent encore. Dans le second cas, l'avance technologique devient, indépendamment des régimes en cause, le fac-

M. Merle est professeur au Département de science politique de l'Université de Paris-I, à l'Institut d'études politiques de Paris et à l'École nationale d'administration. Vice-président de l'Association internationale de science politique, il est l'auteur de nombreux ouvrages dont La vie internationale, Pacifisme et internationalisme, L'anticolonialisme européen de La Casas à Karl Marx et Sociologie des relations internationales. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

teur déterminant des écarts de revenus qui caractérisent le désordre établi. Mais le remède à apporter n'est évidemment pas le même que dans l'hypothèse précédente.

L'ancien «ordre économique international» était indiscutablement caractérisé par de grandes inégalités et de profonds déséquilibres. Les uns et les autres étaient et sont encore source de domination. Reste à savoir s'il suffit de mettre fin à la domination (et à quelle domination?) pour réduire comme par enchantement les écarts dans les chances de développement. Seul l'avenir permettra de répondre à cette question que l'examen du passé ne suffit pas à résoudre.

La seconde interrogation porte précisément sur l'avenir. Tout se passe comme si l'on espérait pouvoir rayer le passé d'un trait de plume et instaurer par décret, au jour et à l'heure convenus, un nouveau régime économique international. Ce projet est inspiré par un volontarisme qui emportera difficilement la conviction des économistes, tant marxistes que libéraux. Les uns et les autres sont persuadés que les échanges obéissent à des lois, conflictuelles dans un cas, harmonieuses dans l'autre, mais qui sont toujours l'expression de rapports de forces. Certes, on peut réglementer tel secteur ou telle activité (par exemple, s'efforcer de stabiliser les cours des matières premières comme dans les accords de Lomé, ou procéder à un désarmement douanier progressif comme dans le cadre des négociations qui se déroulent périodiquement sous les auspices du GATT); mais l'idée d'une sorte de nuit du 4 août qui verrait la renonciation universelle aux privilèges participe à ce genre d'illusion romantique qui entraîne généralement, l'histoire l'a montré, de cruelles désillusions. Au demeurant, quand les pays exportateurs de pétrole ont voulu modifier en leur faveur l'ordre économique établi, ils n'ont point convoqué de conférence internationale pour y discuter du problème, mais ont tout simplement pris unilatéralement la décision de quadrupler le prix du «brut», en retournant à leur profit la loi de l'offre et de la demande et la technique du cartel qui avaient joué contre eux pendant un demi siècle.

Cet exemple introduit la troisième interrogation qui porte, cette fois, sur le présent. Le «nouvel ordre économique international» dont on cherche fiévreusement à fixer l'échéance n'est-il pas déjà entré dans les faits? Certes, toutes les revendications ne sont pas satisfaites, et de nombreux déséquilibres, inquiétants pour l'avenir, restent pour l'instant sans remèdes. Mais le renversement des cou-

rants d'échange est déjà amorcé. Même si les pays industrialisés conservent une marge de supériorité appréciable, en raison de leur avance technologique, ils ont perdu le monopole de la puissance et sont dès maintenant contraints de partager avec de nouveaux riches les fruits de la croissance. La rente pétrolière n'est que le signe le plus manifeste d'un changement qui affecte déjà l'ensemble des échanges internationaux: ce sont maintenant les pays pétroliers qui disposent de la plus forte capacité d'investissement et qui en profitent pour acquérir des participations dans les plus grandes entreprises industrielles de l'Occident (Krupp, Fiat); l'industrialisation, à peine amorcée, de certains pays en voie de développement jette déjà sur le marché des pays à haut niveau de vie des articles qui concurrencent efficacement la production locale, comme en témoigne le marasme du secteur textile en Europe. Ce phénomène ne pourra que s'accroître au cours des prochaines décennies, sauf à revenir à un protectionnisme généralisé, qui serait lui-même générateur de récession économique et de tension sociale.

Rien n'illustre mieux l'aveuglement des pays occidentaux (y compris celui des militants communistes) que l'obstination à qualifier de «crise» une situation qui s'apparente plutôt à une mutation irréversible. Les dirigeants et, plus encore, l'opinion publique, persistent à traiter comme un accident de parcours, ou comme un simple phénomène de conjoncture, une récession qui provient plutôt d'une modification des structures de l'économie mondiale. Combien de temps faudra-t-il pour faire comprendre aux pays nantis — mais aussi bien aux nations prolétaires qui sont victimes, en sens inverse, de la même illusion d'optique — que c'est la phase exceptionnelle d'expansion des années 50 et 60 (sans précédent dans l'histoire du monde) qui constitue un accident ou une sorte de parenthèse dans une évolution qui reprend maintenant son cours normal?

Replacé dans la perspective du temps (passé, présent et avenir), le thème du «nouvel ordre économique international» relève donc pour une large part du mythe. Il ressemble, à s'y méprendre, au rêve de l'âge d'or qui a toujours hanté l'humanité, à ceci près qu'il projette en avant l'image de cette société idéale dont un passé légendaire semblait avoir enseveli à jamais le secret.

Les données du problème

Est-ce à dire qu'il n'y ait, derrière la magie des mots, qu'une utopie sans fondement et sans espoir? Nullement. Et ce serait une

faute grave que de s'en remettre, une fois de plus, à la «nature des choses» du soin de résorber les déséquilibres actuels et de remédier aux maux qui affectent les deux tiers de l'humanité. Jamais un effort d'anticipation n'a été aussi nécessaire pour tenter de redresser le cours d'une évolution qui menace de devenir catastrophique.

Mais le succès de l'entreprise relève moins de la thérapeutique de choc ou des opérations à grand spectacle que d'un éventail de mesures où la psychothérapie devrait occuper une place aussi importante que l'art du compromis.

La tâche la plus urgente consiste en effet à expliquer à l'opinion publique les données du problème. Cela revient tout d'abord à montrer que la transformation des relations économiques mondiales est, à terme, inéluctable, et qu'il vaut mieux la préparer maintenant que d'en subir un jour passivement les effets. Deux facteurs imposeront, en tout état de cause, une redistribution des richesses: le premier est le déséquilibre de la croissance démographique entre le Club des nantis, déjà condamné par son égoïsme au déclin et au vieillissement, et la masse des pays sous-développés qui double ses effectifs en une génération; le second est l'interdépendance qui s'est établie à tous les niveaux et dans tous les domaines, du fait du progrès technique, entre tous les pays du monde: l'information et les idées circulent encore plus vite que les marchandises et les hommes. Dans ces conditions, aucune théorie ne pourra justifier, aucune force ne pourra maintenir une situation dans laquelle une minorité de la population mondiale accaparerait la majorité des ressources de la planète. Sous une forme ou sous une autre, un partage devra intervenir.

Quelles que soient ses modalités, ce transfert aura, de part et d'autre, des conséquences redoutables. Sans doute peut-on raisonnablement espérer qu'à long terme une mise en valeur plus rationnelle des ressources soit bénéfique pour tous — même pour les tenants du capitalisme qui ont intérêt à trouver des clients solvables. Mais, à court terme, une égalisation des chances ne peut pas intervenir sans une réduction du train de vie des pays développés, puisque la sur-consommation de ces derniers prélève une partie des ressources qui seraient nécessaires au développement des autres. Or l'observation démontre que ce sont souvent les mêmes forces politiques qui se disent solidaires du Tiers monde et qui accumulent, au moins aussi longtemps qu'elles sont dans l'opposition, les promesses les plus mirifiques sur l'amélioration du niveau de vie,

la réduction du temps de travail, l'avancement de l'âge de la retraite et l'extension des avantages sociaux. Bien entendu, les sacrifices à faire doivent être équitablement répartis entre les membres de chaque société, et c'est une supercherie courante de la part de la droite que d'invoquer les contraintes extérieures pour justifier le maintien ou l'aggravation du statu quo; mais la supercherie n'est pas moins grande de la part de la gauche quand celle-ci encourage le développement de la société de consommation tout en promettant aide et assistance aux déshérités du Tiers monde. A vrai dire, ces tendances ne font que refléter les aspirations d'une société pourrie par la recherche éperdue du confort et de l'aisance matérielle. Le réveil sera dur quand on s'apercevra qu'il faudra sans doute travailler plus pour gagner moins — même si ce «moins» est encore très largement supérieur au niveau de vie que pourront espérer atteindre, pendant longtemps, les populations du Tiers monde.

Ces dernières ne sont pas, elles non plus, à l'abri des illusions et des compromissions: illusion de la solidarité hautement proclamée dans les assemblées internationales, mais aussitôt démentie par les querelles d'intérêts et la rivalité des ambitions nationales (voir le monde arabe et l'Afrique noire); illusion aussi que celle d'un accès rapide au niveau de développement atteint, après deux siècles de labeur acharné, par les pays industrialisés. Quant aux compromissions, elles concernent principalement les classes dirigeantes qui bénéficient souvent, dans des pays misérables, de privilèges exorbitants et qui défendent surtout, avec la complicité des puissances industrialisées, leurs intérêts personnels au moment même où leurs représentants tiennent des discours incendiaires dans l'enceinte des organismes internationaux. Le conservatisme local fait généralement bon ménage avec le discours révolutionnaire. Pourquoi feindrait-on d'ignorer que le spectacle du gaspillage, de la corruption ou de la tyrannie sert, hélas!, de justification au maintien de la domination des pays riches? Quant au choix d'un modèle de développement, il donne lieu à des controverses qui restent, pour le moment, assez gratuites. Après avoir répudié successivement l'aide extérieure, puis l'arme commerciale, les théories les plus radicales plaident en faveur d'un développement «auto-centré», qui serait seul en mesure de rompre l'enchaînement des mécanismes qui engendrent la domination extérieure. Mais ce type de projet correspond rarement à la réalité. Bien peu nombreux sont les pays qui

prennent le risque de vivre en autarcie et qui renoncent ainsi aux avantages que comportent, au moins dans l'immédiat, les concours extérieurs. Une fois que le doigt a été mis dans l'engrenage, il est difficile d'échapper à l'attraction du modèle occidental de développement. Par ce truchement, s'établit ainsi une nouvelle complicité qui renforce les structures de domination. D'un côté comme de l'autre, la priorité du court terme sur le long terme compromet les chances de transformation du système et multiplie, pour l'avenir, les risques d'explosion.

La voie étroite des ajustements

A supposer que tous les partenaires soient dûment instruits de ces risques, il resterait à franchir le stade opératoire qui permettrait de modifier effectivement, dans le sens d'une meilleure égalité des chances, le fonctionnement du système économique mondial. Les expériences tentées jusqu'à présent dans les organismes les plus divers (ONU, CNUCED, Conférence Nord-Sud etc.) ne sont pas très encourageantes. Au moins ont-elles fait ressortir la vanité des démarches du genre "tout ou rien" (lesquelles débouchent sur des textes solennels mais dépourvus de toute prise sur la réalité comme la Charte des droits et devoirs économiques des États) ou du genre «tout à la fois» (lesquelles permettent tout au plus de dresser un constat de désaccord, comme on l'a vu à l'issue de la Conférence de Paris sur le dialogue Nord-Sud). Seule reste donc ouverte, pour l'instant, la voie étroite des ajustements, sectoriels ou régionaux, et des compromis ponctuels. La sagesse des partenaires en présence sera-t-elle assez grande pour permettre l'édification, pierre après pierre, d'un nouvel ordre économique international? Il est permis d'en douter.

A vrai dire, on commence seulement à percevoir qu'il n'y aura pas de nouvel ordre économique sans transformation de l'ordre politique international, c'est-à-dire sans redistribution du pouvoir et nouvel équilibre entre les pôles de décision. Mais si l'objectif à atteindre est relativement facile à définir, les moyens pour y parvenir sont encore singulièrement confus. Les pays du Tiers monde plaident en faveur de la «démocratisation» des institutions internationales. Ils oublient qu'ils disposent déjà dans la plupart d'entre elles d'une majorité automatique, qui indispose fortement les grandes puissances, et que toute tentative pour doter de la force contraignante les résolutions prises dans ces conditions se heurtera à des rap-

ports de forces qu'aucun texte ne suffira à abolir. D'autres récusent, non sans de bonnes raisons, la représentativité des États et des gouvernements, et préconisent un système généralisé d'autogestion. On voit mal ce dernier fonctionner à l'échelle d'une communauté de 4 ou 6 milliards d'hommes, et on voit plus mal encore par quel moyen les gouvernements seraient désaisis de leurs prérogatives. Il ne reste donc plus, là encore, qu'à compter sur la sagesse des gouvernants pour consentir progressivement les transferts de souveraineté sans lesquels aucune «autorité publique de compétence universelle» (pour reprendre la formule utilisée par Jean XXIII dans *Pacem in terris*) ne pourra assumer la responsabilité du développement économique mondial. Autant dire que nous sommes au rouet et que nous n'avons guère progressé depuis l'époque où Jean-Jacques Rousseau écrivait, à propos du Projet de paix perpétuelle de l'Abbé de Saint-Pierre: «Il faudrait pour cela que la somme des intérêts particuliers ne l'emportât pas sur l'intérêt commun, et que chacun crût voir dans le bien de tous le plus grand bien qu'il puisse espérer pour lui-même. Or ceci demande un concours de sagesse dans tant de têtes et un concours de rapports dans tant d'intérêts qu'on ne peut guère espérer du hasard l'accord fortuit de toutes les circonstances nécessaires . . . le mal et les abus dont tant de gens profitent s'introduisent d'eux-mêmes. Mais ce qui est utile au public ne s'introduit guère que par la force attendu que les intérêts particuliers y sont presque toujours opposés».

Les perspectives d'un changement à court terme ne sont donc pas très encourageantes. Mais ce n'est pas faire preuve de pessimisme que de situer et de mesurer les obstacles qui jalonnent le parcours quand on a défini l'objectif à atteindre. L'irresponsabilité est plutôt du côté de ceux qui entretiennent les mirages en laissant croire au public qu'il suffit d'un peu de bonne volonté pour concilier les intérêts divergents et que la solution de toutes les contradictions est à portée de la main. Aucune entreprise n'a jamais été plus difficile que celle qui consiste, pour l'ensemble de l'humanité, à changer de «régime» en une ou deux générations. Seule une profonde transformation des mentalités permettra de vaincre les blocages de toute nature qui freinent une évolution nécessaire et de faciliter, en l'absence d'un pilote responsable, une manœuvre collective qui devra s'effectuer constamment au bord du gouffre.

Les enseignements du dialogue de Paris

par David S. Wright

La Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI) ou Conférence Nord-Sud, qui s'est réunie à Paris pendant un an et demi, a mis fin à ses travaux il y a quelques mois. Qu'elle ait mis un terme à ses délibérations a peut-être surpris les milieux d'habitues des instances internationales, dont la fonction première semble être l'auto-perpétuation. Ses résultats ont été mitigés. Pour leur part, les pays en voie de développement sont déçus parce qu'elle n'a pas suscité l'avènement d'un nouvel ordre économique international, même si bien peu de réalistes dans le Tiers monde croyaient cela possible en dix-huit mois. Quant aux pays industrialisés, ils déplorent qu'on n'ait pu s'entendre sur la tenue de consultations permanentes avec l'OPEP en matière d'énergie.

La Conférence a cependant enregistré certains succès importants, notamment la création par les pays industrialisés d'un programme d'action spéciale à l'intention des pays les plus démunis, engageant des fonds de l'ordre d'un milliard de dollars. Certains participants, dont le Canada, y ont contribué en radiant les dettes qu'avaient contracté à leur endroit les pays en développement les plus pauvres. Pour la première fois, les pays industrialisés ont appuyé le principe d'un fonds commun destiné à stabiliser le cours des produits de base, encore que les questions fondamentales restent à négocier. De nombreux États nantis ont pris des engagements importants au sujet du niveau futur de leur aide au développement. Enfin, on s'est mis d'accord sur bon nombre d'éléments d'un programme global de coopération dans le domaine énergétique. Toutefois, devant l'impossibilité de s'entendre sur la poursuite du dialogue dans ce domaine, la question de savoir quels mécanismes institutionnels serviront à l'application des accords de fond demeure sans réponse.

A tout prendre, on a suffisamment progressé pour que le dialogue Nord-Sud demeure courtois pour le moment, mais pas assez pour susciter un regain de con-

fiance dans la capacité de la communauté internationale de régler certains de ses problèmes les plus fondamentaux. La dernière session ministérielle a été tendue et difficile. D'ailleurs, il s'en est fallu de peu pour que le dialogue tourne à l'affrontement. Cela a été évité, mais non sans un effort énorme.

Il importe d'analyser les forces à l'œuvre à Paris. Premièrement, nous nous attacherons à la volonté de faire de la Conférence Nord-Sud une réussite et aux facteurs qui ont influé sur ses chances de succès. Deuxièmement, nous verrons la leçon qu'on peut tirer de cette initiative pour le dialogue futur entre pays développés et en développement. Troisièmement, nous y puiserons des enseignements sur le plan des politiques, notamment dans les domaines de l'énergie, des produits de base, du commerce et de l'endettement. Enfin, nous dégagerons quelques conclusions générales sur les changements de mentalité nécessaires si l'on veut venir à bout, dans l'avenir, de ce qu'on appelle vaguement les questions Nord-Sud.

La volonté de réussir

La CCEI a été très difficile à organiser. Les grandes puissances économiques devaient convenir d'un nombre limité de participants (27), décider qui inviter et qui exclure et établir l'ordre du jour. La Conférence se tenait hors de la structure traditionnelle des Nations Unies. Si la communauté internationale s'est décidée

M. Wright est chef de la section de la Politique en matière d'économie générale du ministère des Affaires extérieures. Il a fait partie de la délégation canadienne à la Conférence sur la coopération économique internationale tenue à Paris et a dirigé à Ottawa le groupe de travail pour cette même conférence. Diplômé des universités McGill et Columbia, M. Wright a été affecté à Rome et à New York et a déjà publié plusieurs articles dans la revue «Perspectives internationales». L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

à tenter l'expérience, c'est uniquement à cause de circonstances extraordinaires, notamment la situation économique provoquée par le renchérissement du pétrole. Il est très peu probable que les grandes puissances économiques, en particulier le peloton de tête du Tiers monde et les pays de l'OPEP, accepteraient de sitôt de renouer avec une telle formule. En effet, ils sont plus à l'aise dans les structures onusiennes, où ils sont sûrs que leurs vues seront entendues, mais où, malheureusement, les réalisations, par opposition aux résultats sur papier, se font souvent attendre. Il faudrait que surgisse une nouvelle crise économique bien définie et facilement identifiable pour qu'ils s'engagent dans des voies moins conventionnelles. Par ailleurs, comme les occasions de progresser réellement vers la solution des problèmes économiques mondiaux sont rares, les gouvernements se doivent d'autant plus de les prendre au sérieux. Prise au sérieux, la CCEI l'a été dans la plupart des milieux.

Parmi les instances économiques internationales, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et le Fonds monétaire international (FMI) sont des outils permanents de progrès sur les questions commerciales et monétaires. Toutefois, leur influence sur le dialogue Nord-Sud a été limitée jusqu'à présent, car ces deux organisations sont dominées par les grandes nations commerçantes industrialisées, et les décisions qui y sont prises tendent à refléter leurs intérêts. La CCEI se présentait d'une certaine façon comme un compromis. Les pays en développement y jouissaient d'une voix au chapitre plus grande qu'au FMI ou au GATT, mais moins forte qu'à l'ONU. Quant aux pays développés, ils y sont venus disposés à négocier plus sincèrement qu'à l'ONU, mais peut-être un peu moins qu'au FMI ou au GATT.

La plupart des participants voulaient le succès de la Conférence, mais bien peu étaient prêts à en payer le prix. Cette volonté variait d'ailleurs en intensité selon les circonstances politiques et économiques. Les élections dans certains pays clé ont provoqué des changements d'attitude face aux questions Nord-Sud, notamment aux États-Unis. La piètre performance des économies industrialisées pendant le déroulement de la Conférence, combinée à des taux élevés de chômage et d'inflation, a amenuisé la volonté des pays développés de procéder aux réformes internes nécessaires pour intégrer davantage les pays en développement au système économique international.

On a avancé, sans toutefois que l'hypothèse soit retenue par un très grand

nombre, que certains pays en développement, principalement les membres les plus militants de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), souhaitaient l'échec de la CCEI car cela leur aurait permis de justifier une hausse substantielle du prix du pétrole. Il est certain que l'éventail des intérêts du groupe des pays en voie de développement était vaste et que certains États étaient plus motivés que d'autres à œuvrer pour le succès de cette entreprise. Ce sont les pays en développement démunis de ressources naturelles importantes, à la fois dépendants de l'aide économique occidentale et du pétrole importé, qui avaient le plus à perdre advenant un échec retentissant. Ils devaient souffrir des effets néfastes que n'aurait pas manqué d'entraîner une telle impasse sur l'opinion publique des pays donateurs et sur la volonté politique de leurs dirigeants de poursuivre leur aide. Ils devaient subir aussi la hausse probable du prix du pétrole, hausse que l'Arabie Saoudite, première influence modératrice au sein de l'OPEP, avait directement liée à l'issue de la Conférence. Les représentants des pays développés ont fait peu de cas publiquement de cette menace voilée, même si certains d'entre eux avouaient la prendre très au sérieux en privé. En préparant leurs positions définitives pour la Conférence, les gouvernements ne pouvaient écarter la possibilité qu'une rupture du dialogue entraîne un relèvement sensible des cours pétroliers.

Quand on parle de «succès» dans un domaine aussi complexe et vaste que la coopération économique internationale, c'est surtout qu'on veut couper au plus court. De toute évidence, cela ne signifie pas la solution de tous les grands problèmes. Dans le cas d'une conférence, le succès peut signifier que les participants ont conclu leurs travaux avec le sentiment d'avoir accompli suffisamment de progrès pour justifier la poursuite de l'effort. Dans cette acception restreinte, on peut qualifier la CCEI de succès . . . mais non de percée. Sans doute qu'une telle percée aurait pu se produire uniquement dans une meilleure conjoncture économique, les gouvernements ayant alors été plus disposés à engager des dépenses nationales à court terme pour récolter des bénéfices internationaux à long terme. Par ailleurs, dans de telles circonstances, une conférence comme la CCEI n'aurait peut-être jamais été convoquée. Les crises économiques déclenchent la recherche fébrile de solutions mais aussi le refus de faire les compromis nécessaires pour les mettre en œuvre, en somme, l'équation de l'échec.



Photo World Wide

Malgré son passage des Affaires extérieures à la présidence du Conseil privé, Allan MacEachen a continué d'exercer la coprésidence à la Conférence sur la coopération économique internationale. On le voit ici

aux Champs Elysées lors de la session de la Conférence tenue en avril 1977. A l'arrière-plan, l'Arc de triomphe incarne avec force les espoirs qu'il met dans le dialogue Nord-Sud.

Un dernier mot au sujet de cette terminologie du succès et de l'échec. Règle générale, les pays en voie de développement ne parlent pas ouvertement de succès dans les discussions Nord-Sud. En effet, cela nuierait à leurs négociations futures axées sur l'instauration d'un nouvel ordre économique international. Par conséquent, ils affirment constamment que les résultats sont en deçà de leurs attentes afin de maintenir le maximum de pression sur les pays développés et en tirer des concessions dans l'avenir.

Pour la poursuite du dialogue

Cette expérience de 18 mois renferme de nombreux enseignements pour la conduite de négociations de ce genre, et au premier chef sur la question de la représentation nationale. La limitation du nombre des participants à 27 a permis d'atteindre plus facilement un consensus sur certaines questions. Les pays choisis représentaient tout de même la moitié de la population du globe et intervenaient pour les trois quarts de sa production économique. L'Europe de l'Est et la Chine exceptées, toutes les grandes puissances économiques étaient présentes.

Cette formule a toutefois eu ce désavantage que les pays en développement se sont retranchés derrière l'absence d'une multitude de petites nations tiers-mon-

distes pour refuser leur appui à certains points, notamment en ce qui concerne les très importantes consultations énergétiques. En effet, ils ont allégué la nécessité de consulter le Groupe des 77 (qui compte maintenant plus de 110 pays en développement) sur une question aussi cruciale que celle-là. D'ailleurs, le fait que leur participation ait été de l'ordre de 19 sur 110, ou à peu près, contre 16 sur 24 pour les pays développés membres de l'OCDE (à cause du siège unique de la CEE) ne leur a pas échappé. Ils se sont montrés d'autant plus réticents à faire des concessions que la Conférence paraissait dominée par les nations industrialisées. Les 19 ne voulaient pas se voir reprocher une attitude trop conciliante par les 110.

L'exclusion de l'Union soviétique et des pays d'Europe de l'Est a simplifié le dialogue entre le Nord et le Sud: absentes les gloses habituelles des Soviétiques stigmatisant le capitalisme et l'impérialisme; évités les débats stériles sur le Moyen-Orient et l'Afrique australe qui se greffent souvent aux discussions économiques. En fait, l'absence des Soviétiques à la CCEI reflète l'état actuel du dialogue Nord-Sud, auquel ils n'ont que peu contribué. Toutefois, il serait dans l'intérêt général que les Soviétiques et les Européens de l'Est s'unissent aux efforts déployés pour améliorer la situation économique des pays en

voie de développement. A long terme, la non-participation des Soviétiques, qu'ils la choisissent ou qu'elle leur soit imposée, aura un effet déstabilisateur sur les plans économique et politique.

L'idée de confier un rôle de premier plan à des éléments modérés de part et d'autre s'est révélée excellente. L'un des problèmes du dialogue Nord-Sud dans la plupart des grandes enceintes internationales, c'est qu'il se déroule entre groupes ou blocs: d'un côté, les pays développés, de l'autre, les pays en développement. Il importe donc que les positions des deux camps soient suffisamment rapprochées à l'étape des négociations pour que l'écart ne provoque pas l'affrontement. Il semblerait que le choix du Canada et du Venezuela à titre de co-présidents de la Conférence ait été approprié, étant donné leur modération et leur compréhension respective de la façon de voir de l'autre partie.

Il y a d'autres leçons à tirer de l'ampleur même du programme de la CCEI. La Conférence de Paris a fourni l'occasion d'examiner l'infrastructure politique et non seulement technique du système économique international. Ce fut une expérience valable, même si du processus analytique lui-même ne découle pas nécessairement des résultats. L'action concrète exigeait de se concentrer sur quelques grandes questions. Et cela, les pays en développement se refusaient à l'accepter. Les efforts déployés en ce sens lors de la phase «pratique» de la Conférence se sont systématiquement soldés par un échec. Pour les pays en développement, aux prises avec un problème constant d'unité, laisser tomber les exigences des uns pour se consacrer à celles des autres supposait un choix politique difficile. Leur position est demeurée inchangée jusqu'au dernier jour de la Conférence: un ensemble de revendications individuelles de toutes les nations en développement présenté comme un nouvel ordre économique. Cette attitude n'a pas favorisé des négociations sérieuses, les efforts politiques pour modifier les positions de l'une comme de l'autre partie étant éparpillés plutôt que canalisés vers les quelques problèmes majeurs où il était à la fois possible et important de progresser.

Trois autres conclusions se dégagent: l'avantage du travail en session privée, l'importance de la formule du consensus par rapport à celle du vote et la nécessité de fixer des échéances pour faire bouger les choses. Les travaux en petits groupes ont eu l'avantage de susciter de franches discussions et d'empêcher que les participants ne parlent trop pour la galerie. On

y a aussi entendu moins de discours stéréotypés et davantage de remarques spontanées et d'échanges véritables. Appliquée tout au long de la CCEI, la règle du consensus a très bien fonctionné. Aucun groupe ne pouvait menacer de voter en bloc pour faire adopter une mesure en dépit d'une forte opposition. Les pays isolés au sein de leurs groupes ont fait l'objet de pressions pour se rallier au consensus. La nécessité de s'entendre pour assurer la continuité du dialogue a forcé bien des pays à modifier leurs positions quand elles semblaient à contre-courant des vues de la majorité et a provoqué quantité de réunions de concertation. De telles réunions sont devenues monnaie courante lors de rencontres internationales, à un tel point qu'on y consacre souvent plus de temps qu'aux délibérations en plénière.

La Conférence a progressé lentement. Elle a obtenu les meilleurs résultats quand les échéances la pressaient le plus. Après 40 heures de négociations ininterrompues sur le rapport final de la CCEI, on a convenu d'une évaluation des résultats et dressé une liste détaillée des domaines d'entente et de mésentente. On a accompli plus pendant ces moments d'extrême tension que durant les mois qui ont précédé. Il est risqué d'allouer trop de temps à l'étude des problèmes parce qu'on perd alors le sentiment de leur urgence et que la volonté politique qui a présidé à leur examen peut s'émousser avec le temps. L'intérêt et la volonté politiques des dirigeants doivent être braqués sur des faits précis à un moment donné. Des échéances, mêmes artificielles, sont nécessaires, ne serait-ce que pour fournir l'occasion de prendre des décisions clé. Après un long retard dû aux élections américaines et une première année marquée par la lenteur des progrès, la dernière étape de la CCEI a donné lieu à des négociations fort animées. En l'espace de quelques semaines, grâce à la participation directe des chefs de file de nombreux pays, on a passé en revue les politiques nationales sur plusieurs questions de première importance et pris des décisions à leur sujet. La participation personnelle de M. Vance, secrétaire d'État des États-Unis, de M. Owen de la Communauté européenne, de M. Smouzegar d'Iran, du sheikh Yamani d'Arabie Saoudite et des deux co-présidents, MM. MacEachen et Pérez-Guerrero, aux négociations et aux travaux de rédaction a contribué énormément au progrès accompli pendant les derniers jours.

Le plan des politiques

Pour beaucoup de pays, la question de

l'énergie était au cœur de la CCEI. Assurément, l'origine de la Conférence réside dans la crise de l'énergie et ses conséquences économiques. Les perceptions à ce sujet ont d'ailleurs évolué au cours de la Conférence, et en partie à cause d'elle. Les dix-huit mois de dialogue entre l'OPEP, les pays en développement consommateurs et les pays industrialisés ont considérablement éclairé les participants sur les différents points de vue en présence. Les pays de l'OPEP, notamment l'Arabie Saoudite, mais aussi plusieurs autres, sont beaucoup plus sensibilisés au danger que présente une escalade trop rapide du prix du pétrole à la fois pour les économies industrialisées (et partant, pour leurs propres investissements dans ces pays) et pour les pays en développement importateurs de pétrole. Ces derniers enregistrent la part substantielle du déficit de la balance des paiements qui correspond aux énormes surplus accumulés dans certains pays de l'OPEP.

Il est maintenant rare qu'on entende les pays industrialisés se plaindre du prix du pétrole et en réclamer la réduction comme ils le faisaient il y a un an ou deux. Certains de leurs experts estiment avec réalisme que le prix du pétrole continuera à monter jusqu'à ce qu'il ait atteint celui des autres sources d'énergie. D'autres concluent même qu'en dépit du bouleversement économique qu'elle a provoqué, cette récente montée en flèche du prix du pétrole était nécessaire pour que soit remis en question l'effroyable gaspillage des pays industrialisés. N'eût été cette augmentation, selon eux, la crise de l'énergie aurait été beaucoup plus grave. Il existe à présent un vaste consensus sur la nécessité d'économiser l'énergie et de déployer des efforts intensifs pour exploiter des ressources énergétiques autres que les hydrocarbures.

Compte tenu de cette compréhension accrue du dossier de l'énergie, il est regrettable qu'en fin de course l'OPEP ait refusé de poursuivre les consultations à ce sujet. Peut-être les nations industrialisées n'ont-elles pas insisté assez ardemment ou assez tôt sur ce point. En fait, elles craignaient de devoir payer trop chèrement un tel dialogue. Mais l'OPEP et certains pays en développement ont peut-être fait preuve de courte vue en rejetant cette option. Ils désirent continuer à brandir l'épouvantail du renchérissement pétrolier dans le but de soutirer des concessions aux pays industrialisés sur les questions Nord-Sud et à leur sens, des consultations dans ce domaine diminueraient leur pouvoir de marchandage. Ils voulaient aussi éviter de froisser les nombreuses nations en développement exclues des pourparlers de la

CCEI. Paradoxalement, ce sont en fait les pays en développement importateurs qui avaient le plus à gagner de la tenue de consultations en matière d'énergie. Ils n'ont pas insisté auprès de l'OPEP de peur d'offenser un bienfaiteur éventuel. Pourtant, l'OPEP a besoin de leur appui politique pour rendre plus respectable sa position sur le prix du pétrole. Il est possible qu'on voie poindre au cours des quelques prochaines années de nouvelles formes de consultations énergétiques, mais à tout le moins pour le moment, les conversations se limiteront au plan bilatéral.

En ce qui a trait aux produits de base et aux échanges, les débats n'ont pas été très fructueux. Dans le premier cas, on s'est surtout penché sur la question d'un fonds commun destiné à stabiliser les cours. Quoique le principe de la création d'un tel fonds soit acquis, des divergences profondes demeurent quant à sa nature et à son fonctionnement. Les pays industrialisés accepteraient un fonds commun issu d'accords existants sur les produits de base assortis de stocks régulateurs individuels. Un tel fonds constituerait donc une mise en commun de fonds individuels. Pour leur part, les pays en développement préconisent la création, en premier lieu, d'un fonds élargi afin de faire avancer les négociations sur les produits de base individuels qui marquent le pas. Ils ont également une conception plus vaste de la fonction du fonds, une fois mis en place, le considérant à la fois comme un instrument de transfert des ressources (aux pays plus démunis) et de stabilisation des prix.

Engagé depuis déjà quelques années, le débat sur le fonds commun se déroule dans une atmosphère d'irréalité. On n'arrive même pas à s'entendre sur les matières qui seraient visées. Le sucre, le cacao, le café, l'étain, le caoutchouc et le cuivre ont été mentionnés dans divers milieux, mais chacun de ces produits présenterait des problèmes spéciaux. L'enthousiasme des pays en développement eux-mêmes pour un fonds commun élargi se refroidit lorsqu'on passe des principes au cas d'un produit particulier qui les intéresse. En fait, le débat sur le fonds commun n'aura sans doute que peu de répercussions sur les marchés des matières premières. Il est possible qu'on établisse un jour un fonds commun, mais il jouera sans doute davantage un rôle d'aide plutôt que d'intervention à des fins de stabilisation.

Il est évident, toutefois, que les gouvernements interviendront de plus en plus sur les marchés des matières premières. Il est impossible que la disponibilité et le cours de produits essentiels continuent d'être régis par les caprices de spéculateurs

ou de sociétés multinationales. La gestion de ces marchés est un domaine que les gouvernements devront maîtriser davantage, et il ne fait aucun doute qu'ils s'orientent déjà dans cette voie. De plus en plus, les autorités gouvernementales tenteront de régulariser tant l'offre et l'accès au niveau des exportations que la demande au niveau des importations. Ils s'octroieront peut-être un rôle dans la fixation des prix, guidés en cela par les tendances à long terme dictées par l'offre et la demande.

En matière d'échanges — et particulièrement de libération des échanges — la CCEI a piétiné. A cet égard, le véritable centre d'intérêt des pays développés était les négociations commerciales multilatérales (NCM) de Genève. Les pays industrialisés ne sont pas chauds à l'idée d'élargir l'accès à leurs marchés à cause de leurs difficultés économiques internes et du regain des pressions protectionnistes. Dans la plupart de ces pays, les vues protectionnistes des producteurs l'emportent sur les préoccupations des consommateurs. Malheureusement, certains considèrent les NCM comme un obstacle plutôt qu'une aide et les réductions de tarifs comme des concessions accordées en cours de négociations plutôt que comme un objectif commun.

L'endettement des pays en développement comptait parmi les principales questions à l'étude à la CCEI. On a avancé dans la voie d'une meilleure évaluation de la situation. Pour soulager les pays les plus pauvres, le Canada et d'autres pays ont pris des engagements d'envergure: radier la dette des pays les plus démunis et, à l'avenir, leur consentir de l'aide sous forme de subventions uniquement. On n'a pas abordé directement la question beaucoup plus épineuse de l'énorme dette accumulée par les pays en développement à revenus moyens, surtout par le biais d'emprunts commerciaux auprès de banques privées. D'ailleurs, cela faisait l'affaire de nombreuses nations en développement. Le problème c'est que certains des pays ayant accès aux marchés de capitaux privés refusent de se plier aux conditions sévères du FMI régissant l'emprunt dans les tranches supérieures de crédit. Ils se tournent alors vers les banques commerciales qui évaluent leur solvabilité «cas par cas» et ne leur imposent pas de conditions strictes au niveau des politiques économiques. Ainsi, ils ont accumulé au titre du service de la dette des obligations dont il leur sera peut-être difficile de s'acquitter. Ce domaine devra faire l'objet d'une surveillance étroite au cours des mois à venir car un taux de non-remboursement élevé

pourrait avoir un effet déstabilisateur sur le système bancaire et monétaire international.

Perspectives d'avenir

On peut tirer certaines grandes conclusions de l'expérience et des enseignements de la CCEI. En premier lieu, des représentants de pays possédant des points de vue et des intérêts économiques divergents peuvent s'asseoir autour d'une même table et faire un sérieux effort pour tenter de s'entendre sur les questions qui les divisent. Les pays industrialisés sont disposés à négocier, même s'ils se rendent parfaitement compte qu'ils seront amenés à faire des concessions économiques à court terme dans l'espoir incertain d'en retirer à long terme un mieux-être politique. Ils savent bien qu'en dépit des votes pris aux Nations Unies, ce sont eux qui détiennent le pouvoir de modifier l'évolution de l'économie internationale. Ils partagent toutefois ce pouvoir avec les pays en développement. L'exemple le plus frappant de ce partage est l'OPEP, mais d'autres pays, comme le Brésil, commencent à faire sentir leur poids dans la balance internationale du pouvoir économique.

Les puissances actuelles ne se laisseront pas mettre au pied du mur par des résolutions ou des belles paroles. Certes, elles réagiront aux nouvelles réalités économiques et aux changements de perception de leur propre intérêt qui en découleront, mais elles resteront sourdes aux débats sur des questions économiques trop éloignées de la réalité. Elles seront polies, mais indifférentes. Il est donc à craindre qu'en insistant trop au sein des instances internationales sur un nouvel ordre mondial global, on n'en vienne à les lasser, au moment même où on devrait les inciter à changer leur conception du monde. Les grands doivent exercer un leadership fondé non seulement sur la poursuite de leur propre intérêt mais aussi sur l'évaluation des conséquences internationales d'une telle recherche. Les victoires de principe acquises au détriment des résultats concrets dans le dialogue Nord-Sud ne favorisent pas cette évaluation. Elle sera mieux servie si les grandes puissances économiques et les principaux pays pauvres peuvent se parler et négocier rationnellement. La CCEI a fourni une occasion de dialogue, et elle a été utilisée à bon escient. Peut-être devons-nous nous inspirer de cette formule dans l'avenir; les circonstances l'exigeront peut-être.

Il serait essentiel d'inviter les grandes puissances économiques à siéger dans une telle enceinte si le but avoué, — comme cela devrait être — consiste à assainir la

gestion économique mondiale. L'OCDE est pour les pays industrialisés un excellent instrument de coordination et de consultation en ce qui a trait à tout l'éventail des questions économiques internationales. Ses membres sont liés par une histoire et une orientation politique analogues, et, dans une certaine mesure, par une même mentalité. Le processus économique nous forcera peut-être à mettre sur pied un mécanisme plus vaste qui accueillerait un plus grand nombre de puissances économiques. L'OPEP en serait une composante essentielle, de même que l'Union soviétique et des puissances tiers-mondistes de premier plan comme le Brésil, le Mexique et l'Inde.

L'une des faiblesses du dialogue Nord-Sud, c'est qu'il est par trop polarisé. Les pays développés et en développement s'inscrivent dans une relation antagoniste même lorsqu'ils discutent de coopération économique. La faute n'en revient pas entièrement aux pays industrialisés, car les pays en développement sont prisonniers de la doctrine du groupe des 77. Une association élargie du genre de celle de l'OCDE pourrait contribuer à imprimer en matière économique une orientation qui ne refléterait pas seulement la poursuite d'objectifs nationaux légitimes, mais la prise en considération des conséquences internationales de leur réalisation, tant pour les forts que pour les faibles.

La souveraineté sur les richesses naturelles: rêve ou réalité?

par S. Chambers et S. Reid

Les États-nations qui voient dans leurs richesses naturelles l'un des piliers de leur croissance économique adhèrent tous au principe de la «souveraineté permanente sur les ressources naturelles» consacré dans la Charte des droits et des devoirs économiques des États. Pour nombre d'anciennes colonies, ce principe témoigne de la reconnaissance universelle de leurs pouvoirs souverains. Par son affirmation du droit de chaque État de faire le commerce de ses ressources naturelles et d'en disposer dans l'intérêt de sa croissance économique et du bien-être de ses citoyens, il constitue un instrument international unique.

Il est la caution juridique de la nationalisation, l'instrument qui permet de demander aux multinationales de respecter les priorités nationales en ce qui a trait à la mise en valeur des ressources, et le bouclier de l'autonomie nationale face à l'empiètement extraterritorial. Depuis 1962, année où l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 1803 (XVII) relative à la Souveraineté permanente sur les ressources naturelles, cette doctrine est progressivement devenue la plaque tournante des discussions interna-

tionales sur le commerce et le développement. Aujourd'hui, elle est au cœur d'un grand nombre de délibérations internationales. D'ailleurs, l'Assemblée générale des Nations Unies estime que «le plein exercice par les pays en voie de développement de la souveraineté permanente sur leurs ressources naturelles joue un rôle important quant à la réalisation des buts et objectifs de la [Deuxième] Décennie [des Nations Unies pour le développement].» Résolution 2626 (XXV)

Toutefois, les réalités du commerce international semblent remettre sérieuse-

MM. Chambers et Reid sont au service de la Direction économique des secteurs minéraux du Secteur de l'exploitation minérale au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. M. Chambers a été affecté à divers ministères dont celui des Finances avant d'entrer au service du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. M. Reid a joint les rangs du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources après avoir travaillé à la Vickers, da Costa & Co. Ltd., firme de courtage de Londres. Les vues ci-contre n'engagent que les auteurs.

ment en cause la validité de ce principe. La façon dont les multinationales se servent de la technologie et des capitaux d'investissement conditionne le mode et l'emplacement de l'exploitation des ressources et mine la souveraineté nationale sur les richesses naturelles. L'expérience du Canada illustre bien les réalités du régime international de mise en valeur des ressources.

Fausse euphorie

Si les Canadiens baignent aujourd'hui dans une fausse euphorie, c'est que des années durant ils se sont bercés dans l'illusion que l'abondance de leurs richesses naturelles assurerait la prospérité des générations futures. Cette foi incondi- tionnelle dans le patrimoine naturel plonge ses racines dans le développement du Canada. En effet, une poignée de colonies dispersées ont accédé au rang de nation et tiré avantage de leurs matières premières en les expédiant vers les métropoles pour améliorer rapidement leur niveau de vie. Sir Wilfrid Laurier posait une question rhétorique à la Chambre des communes en 1911:

Pourquoi nos ancêtres ont-ils quitté leurs patries respectives et sont-ils venus en ce pays . . . si ce n'était dans le but de s'emparer des ressources naturelles du pays et de les faire servir à leur avantage?»

A l'époque coloniale, nos ancêtres voyaient dans l'exploitation des richesses naturelles la voie la plus facile peut-être, voire la seule, qui menât à la prospérité. C'est ce choix qui a lié la vie économique du Canada à l'exploitation des richesses naturelles.

Depuis, le minerai et les produits miniers n'ont cessé de prendre de l'importance pour le développement économique du pays. Dès 1936, il a été reconnu que l'industrie minière était le fer de lance de notre économie. M. T. A. Crerar, ministre fédéral des Mines à cette époque, a indiqué que c'était d'abord avec les revenus tirés de l'exportation minière que l'on allait compenser la chute du commerce extérieur causée par la mévente des produits agricoles. «Heureusement, a-t-il dit, des produits de notre industrie minière ont colmaté la brèche . . ., (sinon) notre position sur les marchés financiers internationaux aurait été mise en péril, le chômage aurait progressé bien au-delà de son niveau actuel, bref le redressement de notre économie aurait été sérieusement retardé.»

Des déclarations récentes sur la capacité des richesses naturelles d'assurer la

prospérité ont eu pour effet de raffermir les conceptions antérieures sur leur apport au développement économique. Elles correspondent pourtant fort mal au monde d'aujourd'hui et semblent trahir une méconnaissance des déterminants de l'exploitation des ressources dans le monde et, partant, du rapport qui existe entre la gestion des ressources et le développement économique, et aux termes duquel il est clair que les richesses naturelles, capitales certes, ne peuvent à elles seules assurer la croissance et le développement.

Au XIX^e siècle, les bâtisseurs du pays ne pouvaient prévoir à quel point les politiques nationales en matière de ressources seraient infléchies par a) l'internationalisation toujours plus grande des affaires qui va de pair avec l'augmentation du commerce; b) la croissance des multinationales et leur prédominance dans la gestion et l'exportation des ressources, et, c) l'émergence de la multinationale comme principal agent de mobilisation des capitaux d'investissement ainsi que du développement et des transferts internationaux de technologie. Par contre, les hommes politiques d'aujourd'hui, intéressés à mettre le patrimoine naturel au service de la croissance économique et de la diversification industrielle, ne sauraient faire fi des réalités contemporaines.

C'est en regard des conceptions traditionnelles du commerce et du développement économique que ces réalités apparaissent le plus clairement. Selon le modèle traditionnel du commerce international, un pays doit se spécialiser dans la production et l'exportation des biens et services qui mettent à contribution ses richesses et importer ceux dont les facteurs de production lui font défaut.

Dans l'ensemble, le cheminement du Canada a suivi ce modèle, notre commerce étant concentré surtout dans le secteur des minéraux, de la forêt, de la pêche et des produits agricoles. Ainsi, depuis le début du siècle, l'économie du Canada témoigne de la croissance remarquable d'un secteur minier fort diversifié. Le Canada est devenu le troisième producteur de minerai et de produits miniers, après l'U.R.S.S. et les États-Unis, compte parmi les premiers producteurs mondiaux de nickel, de zinc, d'amiante et d'argent et fournit beaucoup d'autres minerais stratégiques. Le total des exportations de minerai brut et transformé était estimé à plus de 11 milliards de dollars en 1975, ce qui représente une augmentation spectaculaire par rapport à 1914 (129 millions) et 1951 (1,1 milliard).

Deux grandes tendances

Au fil des ans, deux grandes tendances se sont dégagées. D'abord, la proportion des produits miniers transformés est restée sensiblement la même par rapport à l'ensemble des exportations minières. En fait, la plus grande partie des exportations minières du pays restent à l'état brut ou semi-transformé. Ensuite, le taux de croissance de la production minière fléchit depuis 1950. Bien que la production minière ait connu une hausse en chiffres absolus, la position relative du Canada parmi les grands fournisseurs de minerai et de produits miniers s'est détériorée de façon marquée depuis quelque temps.

Ces changements sont apparus malgré la croissance phénoménale de la demande mondiale de minéraux causée par l'augmentation de la population et du revenu réel par habitant.

Si le Canada n'a pas réussi à implanter davantage la transformation et la croissance d'industries secondaires connexes, c'est en partie parce qu'un ensemble de forces politiques et économiques, intérieures et extérieures, a ancré dans les esprits le modèle traditionnel du commerce international et du développement économique. Mais il semble que son application orthodoxe conduit à un déséquilibre de la structure industrielle. La formule du commerce et du développement axée sur les facteurs de production abondants et la spécialisation stimule effectivement la croissance économique, mais elle risque de le faire de façon déséquilibrée, ce qui n'est pas un objectif souhaitable du point de vue social. Le développement économique équilibré constitue en effet un élément essentiel de la stabilité dans une économie ouverte.

Les richesses naturelles du Canada sont un moteur capital de diversification et de rentabilisation de la structure industrielle. Malheureusement, certains hommes politiques inclinent à penser qu'il suffit de posséder des richesses naturelles pour que leur exploitation serve le développement recherché. Tout au long du XIX^e siècle, ou même il y a trente ans, cette conception était probablement tout à fait juste. Aujourd'hui, toutefois, la répartition des ressources entre divers pays, malgré son importance capitale, n'est que l'un des nombreux facteurs qui déterminent le rythme, le mode et la répartition géographique de l'exploitation des ressources de la planète.

Principaux déterminants

Si l'on veut saisir pourquoi la présence de ces ressources ne constitue pas un avan-

tage aussi marqué que par le passé, il faut examiner les principaux déterminants de la prospection, de l'exploitation minière et de la transformation dans les pays producteurs.

La demande de minerai et de produits miniers est le principal déterminant. Pour répondre à cette demande les sociétés minières décident de leur implantation ou de leur expansion en fonction de l'attrait relatif des ressources et des stimulants à l'investissement offerts par les gouvernements. Elles tiennent surtout compte des facteurs suivants:

1. la qualité et la quantité des dépôts de minerai;
2. la nature de l'infrastructure. C'est-à-dire la disponibilité d'une main-d'œuvre professionnelle et qualifiée, les réseaux de transport et de communications, des approvisionnements suffisants en énergie, etc;
3. la perception qu'a le pays hôte du rôle des minéraux dans son développement industriel;
4. le degré de stabilité politique. L'incertitude quant aux nationalisations, à la guerre et à d'autres facteurs négatifs découragent les investisseurs éventuels;
5. les politiques fiscales, monétaires, commerciales et industrielles des pays considérés;

Ensemble, ces facteurs déterminent l'attrait que présente un pays pour les investisseurs miniers. Les multinationales considèrent l'incidence non seulement sur les profits mais aussi sur la liberté d'action qui leur est laissée.

Même s'ils sont essentiels pour l'exploitation des ressources planétaires, ces facteurs ne sont pas les seuls en cause. La technologie et les capitaux d'investissement l'emportent sur tous les autres. A noter que par technologie on entend non seulement la machinerie et le matériel mais aussi les compétences des gestionnaires, des scientifiques, des ingénieurs, des techniciens et des autres catégories de main-d'œuvre qualifiée.

Il est possible d'utiliser la technologie et les capitaux d'investissement pour modifier l'attrait relative des pays producteurs pour les investissements miniers. Ainsi, la technologie peut faire augmenter les approvisionnements et diminuer le prix de revient unitaire à toutes les étapes de l'exploitation minière, depuis la prospection jusqu'à la transformation. Des techniques modernes d'exploration mettent au jour de nouveaux gisements au Brésil, en Australie, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et dans le sous-sol marin, et ces décou-

vertes modifient la position concurrentielle internationale des pays producteurs classiques. De même, le taux de récupération du métal et des sous-produits provenant du traitement du minerai, des déchets métalliques et des résidus s'est élevé de façon spectaculaire grâce à l'application de techniques novatrices d'extraction.

Élément indispensable

Il tombe sous le sens que la technologie est un élément indispensable de la mise en valeur des ressources. Les disponibilités

en capitaux d'investissement le sont tout autant. A dire vrai, c'est là le préalable essentiel à la prospection et à l'exploitation. Toutefois, l'industrie minière doit concurrencer les autres secteurs industriels pour se procurer des fonds sur les places monétaires nationales et internationales. C'est ici qu'intervient l'aptitude unique de la multinationale à rassembler la technologie et les capitaux nécessaires. Cette capacité tient à ses caractéristiques, notamment:



La technologie de pointe est un atout majeur dans la concurrence que se livrent les entreprises minières modernes. Dans une mine souterraine de Flin Flon,

au Manitoba, cette chargeuse mécanique ramasse le minerai et le déverse automatiquement dans des wagons de dix tonnes accrochés derrière elle.

Photo ONF

1. sa qualité de grand fournisseur de technologie;
2. sa vaste connaissance de la répartition et de la qualité des dépôts de minerai à travers le monde;
3. son accès aux marchés de capitaux nationaux et internationaux grâce à un réseau de liens intersociétés;
4. l'intégration et la diversification de sa structure conjuguées à une part importante des marchés internationaux;
5. sa capacité éprouvée d'assurer la sécurité de l'approvisionnement des économies industrialisées en minerai et en produits miniers;

Ces particularités, notamment son emprise sur la technologie et sa capacité d'influencer le mouvement et la direction des capitaux d'investissement, lui donnent de formidables moyens de pression qui peuvent servir à lui procurer des avantages économiques et politiques spéciaux.

Si l'on veut avoir une idée de la puissance de ces moyens, il faut comprendre combien le bien-être économique de divers pays dépend de l'apport technologique et financier des multinationales et y est sensible.

En gros, les opérations des multinationales mettent en présence trois groupes de pays. Le premier, le plus souvent le siège des grandes multinationales, est formé d'économies hautement industrialisées, comme la Communauté économique européenne, le Japon et les États-Unis, qui sont lourdement tributaires de l'importation de minéraux et de produits miniers. Le deuxième, habituellement des pays hôtes des sociétés affiliées d'un grand nombre de multinationales, regroupe des pays comme le Canada, l'Australie et la République de l'Afrique du Sud qui, malgré leur industrialisation poussée, ont un produit national brut qui tient pour une bonne part aux exportations minières. Enfin, il y a les pays en développement, comme la Zambie, le Chili et le Pérou, pays hôtes de sociétés affiliées aux multinationales et où les exportations minières constituent le pilier de l'économie.

Chaîne économique

Les multinationales et leurs sociétés affiliées forment une grande chaîne économique entre les trois groupes de pays. Les maillons apparaissent facilement au travers des différents marchés de matières premières, des capitaux d'investissement, des produits et de la technologie. Les pays à industrialisation poussée mais démunis de ressources en sont venus à voir dans la multinationale un bon pourvoyeur de

matières premières, qui assure la vitalité et l'expansion de leurs complexes industriels. D'autre part, elle met à leur disposition les investissements directs et la technologie nécessaires à l'exploitation et à la valorisation de leurs ressources tout en formant ou en mettant à contribution la main-d'œuvre gestionnaire, professionnelle et spécialisée du pays.

Ainsi, le commerce et l'exploitation pratiqués à l'échelle de la planète par les multinationales ont rassemblé les trois groupes de pays dans un réseau serré de liens économiques et politiques. Cependant, la structure des échanges qui en résulte ne satisfait pas les principaux pays producteurs et est source de controverse dans ce que l'on a appelé le dialogue Nord-Sud.

Structure bancaire

Nombre des vices de la structure actuelle des échanges remontent à l'époque coloniale, lorsque les industriels de la métropole se procuraient à vil prix des matières premières en exploitant les abondantes ressources des colonies. La majorité de ces entrepreneurs ne se souciaient pas de développer l'économie des colonies de façon équilibrée. C'est ainsi que les exportations de matières premières sont devenues la clef de voûte des économies coloniales, ne laissant aucune place à l'édification d'une base industrielle diversifiée. Voilà ce qui explique en partie la structure bancaire d'un grand nombre d'économies en développement contemporaines et leur vulnérabilité aux changements cycliques et séculaires de l'activité commerciale du monde industrialisé.

Les pays en développement savent depuis longtemps qu'ils peuvent diminuer cette faiblesse et relever leur niveau de vie en élargissant leurs assises industrielles. C'est à l'occasion des réunions de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) de 1964, à Genève, qu'ils ont commencé à remettre en question le cadre traditionnel des échanges et des institutions à l'intérieur duquel ils doivent réaliser leur développement et leurs objectifs commerciaux. Faisant front commun au sein du Groupe des 77, les pays en développement demandent toujours une restructuration du commerce international qui assurera une répartition plus équitable de la production mondiale. A cette fin, ils exigent notamment la libéralisation des échanges, une réforme monétaire, le transfert des ressources réelles à partir des économies développées, le transfert de la technologie, davantage de transformation sur place, un

accès aux marchés financiers des économies développées et un code de conduite pour les entreprises multinationales.

On estime que la technologie et les capitaux d'investissement sont essentiels à la mise en valeur des ressources naturelles d'une nation. Dans les années soixante, les partisans du nationalisme économique du Chili, du Zaïre, du Pérou et de la Zambie se sont vite rendu compte que la viabilité de leurs opérations minières passait nécessairement par les capitaux d'investissement et la technologie minière. Après chaque nationalisation de l'industrie du cuivre, l'État s'est trouvé dans l'obligation d'accorder des conditions de faveur aux investisseurs étrangers en contrepartie de leurs compétences en matière de gestion, de technologie et de commercialisation. Dans bien des cas, le coût de ces services a dépassé les bénéfices que l'on escomptait de la nationalisation. Avec le temps, on se serait attendu que les pays en développement améliorent leurs capacités et deviennent moins tributaires des sociétés étrangères pour réunir les capitaux et se procurer la technologie industrielle. Mais cette évolution ne s'est pas produite. Récemment, M. Marshall T. Mays, ancien président de la *Overseas Private Investment Corporation (OPIC)*, a fait remarquer que «le retentissement économique du renchérissement pétrolier sur la majorité des pays en développement et ses contrecoups sur leurs réserves déjà maigres de devises étrangères ont multiplié de beaucoup l'importance des capitaux étrangers pour le secteur minier des PMD. Les difficultés d'exploitation de certaines mines étatisées ont également montré combien nécessaire était la technologie privée. Ainsi, parmi les pays en développement — même chez ceux dont la réputation est très mauvaise en raison du traitement qu'ils ont infligé aux investisseurs étrangers par le passé — nous percevons un désir croissant de faire appel aux capitaux et aux compétences de l'industrie minière des États-Unis pour mettre en valeur leurs ressources minérales.»

Trois faits importants ressortent de ce qui précède. En premier lieu, les capitaux d'investissement et la technologie sont des composantes essentielles de l'exploration et de la mise en valeur des ressources minérales. En deuxième lieu, les multinationales jouent un rôle dominant dans l'intégration et l'utilisation des capitaux d'investissement et de la technologie dans l'exploitation et la répartition mondiales des ressources minérales. En troisième lieu, lorsque les multinationales

décident de l'endroit où elles investissent, leur décision n'est pas guidée seulement par la qualité et la quantité des gisements, mais plutôt par l'attrait des stimulants à l'investissement offerts par chaque pays. Ainsi, la richesse des gisements, même si elle a manifestement une importance considérable, ne constitue qu'un élément de la brochette de stimulants offerts aux multinationales par des pays qui sont en concurrence pour la mise en valeur de leurs ressources naturelles.

Rêve ou réalité?

Vue sous cet angle, la souveraineté sur les ressources naturelles est-elle un rêve ou une réalité? Quelle est la valeur de la reconnaissance explicite de la souveraineté des États-nations entérinée par la Charte des droits et des devoirs économiques des États? Les craintes exprimées par le Groupe des 77 à la CNUCED IV et dans d'autres enceintes internationales à propos de la dépendance technologique, l'accès aux marchés de capitaux et la vulnérabilité de leur économie face au comportement des multinationales reviennent à une admission tacite de l'invalidité de fait de toute forme d'emprise sur les ressources naturelles fondée sur la notion de souveraineté héritée du XIX^e siècle.

On doit donc mettre la souveraineté sur les ressources naturelles en regard des capitaux d'investissement et de la technologie. Cet échange n'est pas le seul fait des pays en développement producteurs de ressources. Il se produit également dans des pays comme le Canada, l'Australie et la République de l'Afrique du Sud où la prospérité est étroitement liée à l'exploration, à l'exploitation et au commerce des minéraux.

Il est regrettable que ni le premier ni le troisième groupe de pays ne voit avec réalisme la place qui devrait revenir au deuxième dans le cadre du dialogue Nord-Sud. En effet, ce dialogue s'est polarisé entre les pays industrialisés et les pays en développement. Des pays comme le Canada sont perçus comme des économies industrialisées sans plus. On néglige ainsi le fait qu'ils ont hérité d'un grand nombre des problèmes d'exploitation des ressources qui ont débouché sur la revendication d'un nouvel ordre économique international.

L'interdépendance économique internationale ne permet pas aux États-nations de ne compter que sur leurs propres moyens pour poursuivre en toute autonomie leurs objectifs nationaux. Sur le plan international, la mobilité de la technologie et des capitaux d'investissement

est considérable, d'autant que ces deux instruments sont presque exclusivement entre les mains des multinationales. Ces avantages sont en demande réelle dans tous les pays désireux d'exploiter leurs ressources naturelles. C'est donc dire que les multinationales, dont la principale préoccupation est la maximisation du profit, se servent de leur emprise sur la technologie et de leur accès aux capitaux d'investissement comme d'outils de marchandage pour obtenir de pays rivaux les conditions d'investissement les plus favorables.

Cette dépendance vis-à-vis des capitaux et de la technologie — et la rivalité qu'elle engendre — place les multinationales dans une position de force dans de nombreux pays. L'autonomie d'exploitation d'un grand nombre de producteurs de ressources est clairement entamée. Même dans les cas où les États-nations ont nationalisé les opérations de multinationales, ils ont dû contracter des arrangements pour se procurer les compétences essentielles en matière de technologie, de gestion et de commercialisation qui sont l'apanage de ces sociétés.

Pouvoir décisionnel balkanisé

L'empiètement sur la souveraineté de l'État-nation par les multinationales et, partant, sur son aptitude à exploiter son patrimoine de richesses minérales comme il l'entend est fonction de sa structure économique et de son régime politique. Lorsque l'économie n'est pas diversifiée et que la prospérité est liée surtout à l'activité du secteur minier, un pays peut se trouver dans l'obligation de sacrifier une certaine mesure d'autonomie politique et économique en échange de crédits d'investissement qui se font rares et de la technologie industrielle nécessaire. En outre, le régime politique lui-même peut affaiblir davantage un pays face aux multinationales. Dans les régimes fédéraux comme ceux du Canada et de l'Australie, dans lesquels les ressources minérales tombent respectivement sous la juridiction exclusive des provinces ou des États, le pouvoir décisionnel en matière de développement des ressources minérales est balkanisé. Cette situation engendre la rivalité entre les provinces ou les États pour l'obtention des capitaux étrangers et de la

technologie industrielle. De plus, elle conduit à la fragmentation des politiques du développement et des positions internationales sur l'exploitation des ressources minérales de la nation.

Dans le contexte canadien, le partage des responsabilités internes entre les deux ordres de gouvernement représentent une contrainte supplémentaire dont doit tenir compte le gouvernement fédéral dans l'élaboration d'une politique d'ensemble. Cette juridiction partagée à l'égard des ressources minérales limite l'utilisation que peut faire le gouvernement fédéral des organismes et des arrangements internationaux pour promouvoir les priorités de l'exploitation minière.

Il ressort notamment de cette analyse qu'il faut réduire au minimum l'empiètement sur la souveraineté tout en maximisant les bénéfices économiques et sociaux nets tirés de l'exploration et du développement des ressources minérales. Autrement dit, au moment de contracter des arrangements avec une multinationale, il est clairement dans l'intérêt de l'État-nation de s'assurer que ces arrangements minimiseront les coûts économiques, sociaux et politiques associés à l'acquisition de la technologie et des capitaux d'investissement, sans pour autant annuler les objectifs de l'entreprise en question.

A cette fin, nombre de pays hôtes, dont le Canada, auraient avantage à poursuivre des politiques conçues pour favoriser la coopération entre le gouvernement et l'industrie afin de mettre au point la technologie appropriée, surtout si l'on considère la tendance actuelle de l'industrie à redéfinir son rôle en tant que vendeur de compétences en matières de gestion et de techniques. De plus, certains régimes fédéraux y gagneraient s'ils favorisaient une plus grande coopération entre les échelons supérieurs des deux ordres de gouvernement de manière à renforcer la position des provinces ou des États dans leurs négociations avec les multinationales.

Certes, ces objectifs peuvent sembler difficiles à atteindre, mais ils représentent un défi chargé de promesses pour les hommes politiques soucieux d'optimiser les avantages économiques et sociaux que l'on peut tirer des richesses minérales d'un pays.

Une politique internationale des minéraux pour le Canada

par Alexander Dow

Les pays qui possèdent des gisements miniers commerciaux cherchent à les exploiter pour stimuler leur croissance économique, créer des emplois et s'assurer des recettes d'exportation. Par ailleurs, ils s'efforcent de plus en plus de faire profiter au maximum leur économie tout entière du développement qu'engendre l'industrie minière. La poursuite d'un tel objectif suppose pour une économie minière qu'elle compte non seulement sur la valeur totale du minerai extrait et exporté, mais aussi sur la proportion de cette valeur qui reste dans l'économie et dans l'appareil annexe de production créé par l'industrie.

Le Canada figure parmi les grands producteurs mondiaux de minéraux. Depuis longtemps au premier rang pour le nickel, il l'est aussi aujourd'hui pour le zinc et fait partie du peloton de tête des producteurs de plomb et de cuivre. Il contribue en outre largement à la production mondiale d'amiante, de cobalt, de minerai de fer, de molybdène, de potasse, d'argent, de soufre, de tungstène et d'uranium et produit en proportion moindre beaucoup d'autres minéraux.

L'économie politique de l'industrie minière moderne est telle que l'objectif concomitant d'un développement économique maximal dans chacun des pays producteurs ne peut se réaliser pleinement sans une coopération à divers niveaux entre ces mêmes pays producteurs. Patries de «bûcherons et porteurs d'eau», le Canada et les pays moins développés (PMD) qui produisent des minéraux partagent certains intérêts économiques qu'ils peuvent poursuivre en collaboration. Le fait que le Canada soit riche, et dans une certaine mesure industrialisé, tandis que les PMD en cause sont pauvres et dans

une large mesure non industrialisés, ne change rien à la similitude de leurs problèmes dans ce domaine et au caractère mutuel des avantages qui ressortissent à la coordination de leurs politiques commerciales.

Inévitablement, les politiques commerciales obéissent aux impératifs nationaux, comme en témoignent les tarifs, les contingentements et les réglementations sur les changes dans tous les secteurs de l'économie internationale. Or, en ce qui concerne les minéraux, par une heureuse coïncidence, les intérêts canadiens et l'orientation du nouvel ordre économique international permettent au Canada d'opter pour une politique commerciale tout à fait respectable. Pour expliquer le bien-fondé de cette politique, qui n'est pas poursuivie activement à l'heure actuelle, une incursion s'impose dans l'économie politique de l'industrie minière moderne.

Les minéraux dans l'économie canadienne

Peu de gens se rendent compte à quel point l'industrie minière est essentielle à l'économie canadienne. Même si l'on exclut les exportations de pétrole et de gaz naturel, plus du quart des exportations visibles du Canada consistent en minéraux bruts et transformés. On voit toute l'importance de cette contribution dans une économie libérale où les exportations de marchandises représentent une proportion élevée du Produit national brut (PNB) (généralement un cinquième environ). Même après déduction des matières et des machines étrangères qu'importe l'industrie minière, il ressort que les ventes de minéraux assurent au Canada des entrées considérables de devises étrangères.

Sur le plan de la production, l'extraction minière et la transformation des minéraux (en excluant toujours le pétrole et le gaz naturel) revêtent une importance capitale pour l'économie canadienne. Dans une publication intitulée *Vers une politique minérale canadienne* (1974), le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources estimait à 5,6 p. cent leur

M. Dow est professeur au Département d'économie politique de l'Université de Toronto (Collège Erindale). Ses recherches en vue du doctorat ont porté sur l'extraction minière au Canada et sur son incidence économique. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

contribution directe au PNB en 1971; ce pourcentage grimpe à 15 p. cent si l'on tenait compte des effets multiplicateurs dans les autres secteurs de l'économie. Évidemment, ces estimations des «effets d'entraînement» indirects dans les secteurs des transports, de la construction, de la machine-outil, etc., doivent être utilisées sous toutes réserves puisqu'elles donnent fort probablement une idée exagérée de l'impact final sur l'ensemble de l'économie; elles n'en mettent pas moins en lumière l'importance considérable de la production minière pour le Canada.

En règle générale, au Canada comme dans les PMD, les mines appartiennent à des intérêts étrangers et leurs produits sont transformés à l'étranger. Selon l'*Annuaire des minéraux du Canada* de 1972, 61,1 p. cent des capitaux investis dans les mines métallifères et 63,1 p. cent de ceux investis dans les mines non métallifères étaient contrôlés par des non-résidents à la fin de 1970. Cette conclusion repose d'ailleurs sur les données conservatrices de Statistique Canada, qui définit le contrôle d'une société par une participation de 50 p. cent ou plus à son capital-actions. Il est notoire qu'il en faut beaucoup moins pour s'assurer la direction effective d'une société moderne, lorsque le capital-actions est dispersé entre de nombreux actionnaires. Enfin, d'après les constatations de Wallace Clement dans *The Canadian Corporate Elite* (1975), environ 79 p. cent des bénéfices de l'industrie minière canadienne sont destinés aux portefeuilles des actionnaires étrangers. Il semble que ces derniers possèdent des valeurs plus productives que celles détenues par des actionnaires canadiens.

Comme celles de la Zambie, du Chili, de l'Indonésie et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, pour ne citer que quelques-uns des PMD producteurs de minéraux commerciaux, l'industrie minière canadienne fait affaire avec de grosses sociétés multinationales, qui réalisent des profits considérables et sont pour la plupart entre des mains étrangères, à l'exception de deux géants miniers canadiens, la *Noranda Mines* au Québec et la *Cominco* en Colombie-Britannique. Quant à la puissante *International Nickel Company*, il est difficile de savoir exactement si les leviers de commande se trouvent à Toronto ou à New York.

Il est intéressant de jeter un coup d'oeil sur les recettes fiscales tirées de l'industrie minière canadienne ces dernières années. Entre 1962 et 1975, les mines métalliques ont enregistré un taux de rendement moyen supérieur à 13 p. cent, soit plus que tout autre secteur de

l'économie canadienne. Pourtant, une confrontation des bénéfices comptables avant imposition et des revenus imposables de la période de 1965 à 1970 montre que seulement 16,8 p. cent des bénéfices comptables ont été imposés dans ce secteur, comparativement à 64,8 p. cent dans le secteur manufacturier, 64,4 p. cent dans celui de la construction et plus de 85 p. cent dans le commerce de gros et de détail (*Statistiques fiscales des corporations*, publiées par Statistique Canada). Une foule d'exemptions d'impôt (100 p. cent pendant trois ans pour les nouvelles mines), d'abattements pour exploration et mise en valeur (100 p. cent l'année même où les dépenses sont engagées), de déductions pour épuisement et d'allégements font que le secteur des mines a contribué proportionnellement moins que les autres aux recettes fiscales canadiennes.

Le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité* (Commission Carter) recommandait en 1966 d'abolir les dégrèvements spéciaux dont jouissait l'industrie minière. Ce n'est qu'en 1973 que l'imposition des sociétés minières a été ramenée à un taux plus réaliste par la modification des déductions pour épuisement et des exemptions fédérales et par le relèvement des redevances provinciales. La réaction ne s'est pas fait attendre. Un chœur de protestations a été soulevé dans les médias par tout le Canada, a fait beaucoup de bruit dans les capitales provinciales et s'est répercuté enfin à Ottawa. L'industrie a fait peser à cette époque la menace permanente d'une fuite des futurs capitaux miniers à l'extérieur des frontières canadiennes si elle n'obtenait pas gain de cause. C'est ainsi que le Canada a fait l'expérience des pressions que connaissent fréquemment les gouvernements des PMD qui accueillent des multinationales. La stratégie des sociétés minières consiste en effet à menacer de s'installer ailleurs pour réduire au minimum les taxes et augmenter au maximum leurs profits après imposition.

Les industries minières et le développement économique

Le problème auquel se heurte le pays en quête de développement économique mais largement tributaire d'une industrie minière est un problème d'absorption. Comment, en effet, l'industrie minière peut-elle par son activité productive et par les bénéfices qui en découlent, stimuler le développement dans les autres secteurs de l'économie?

Il y a plus d'un quart de siècle, Hans Singer a su cerner le nœud de ce problème dans un article aujourd'hui classique: «La

distribution des profits entre les pays investisseurs et emprunteurs» (*American Economic Association Proceedings*, 1950). Singer observa, dans le cadre d'un propos plus vaste, que les effets multiplicateurs des investissements étrangers se faisaient souvent sentir dans l'économie du pays investisseur et non dans celle du pays d'accueil, à cause de la structure dualiste de cette dernière. Il écrivait à ce sujet: «Se pourrait-il qu'en bien des cas l'appareil de production qui permet aux pays sous-développés d'exporter, mais dont la mise en place n'a pu se faire que grâce à l'investissement étranger, n'ait jamais été intégré dans leur structure économique interne, sauf dans un sens purement physique et géographique?»

Les progrès de l'économie du développement depuis que Singer a posé cette question cruciale permettent aujourd'hui d'isoler les conditions nécessaires à une contribution éventuelle de l'industrie extractive au développement économique. Comme c'est le cas pour toute abstraction économique, l'analyse demande ici une certaine simplification de réalités complexes. Néanmoins, deux critères principaux peuvent servir en général à éclairer les pouvoirs publics désireux de savoir si l'exploitation minière amènera d'importantes retombées économiques:

- a) Y aura-t-il des effets d'entraînement appréciables?
- b) La rente économique attribuable aux minéraux restera-t-elle au moins en partie dans l'économie nationale?

L'effet d'entraînement est la notion par laquelle l'économiste désigne les liens qui se créent entre une activité économique et le reste de l'économie. Quand, par exemple, une industrie stimule la production nationale des biens et des matériaux qu'elle achète, on dit qu'il y a effet d'entraînement en amont. De même, quand la disponibilité du produit de cette industrie alimente le secteur de la transformation ou le secteur secondaire à l'intérieur même de l'économie, on dit qu'il y a effet d'entraînement en aval.

Les effets d'entraînement de l'activité minière des multinationales restent malheureusement limités, surtout si l'économie est traditionnelle. On les retrouve certes en amont, dans une certaine mesure: développement des infrastructures dans les secteurs de l'énergie, des transports et de la construction domiciliaire (barrages, chemins de fer et logements). Et le Canada, par exemple, fabrique bien un peu de matériel d'exploitation minière, mais il en importe aussi beaucoup. Les PMD, quant à eux, doivent inévitablement se procurer à l'étranger les outils et les machines dont

ils ont besoin pour extraire et broyer leurs minerais.

En ce qui concerne les effets en aval, un rapport sur les métaux non ferreux publié par l'ONUDI en 1972 disait avec justesse que «la métallurgie extractive favorise bien peu la croissance de l'industrie légère». Généralement, les effets d'aval dans l'industrie métallurgique extractive (depuis le minerai concentré jusqu'au produit usiné en passant par l'affinage) sont obtenus par des moyens politiques. Dans les PMD, les sociétés multinationales invoquent les économies que représente la production à grande échelle pour justifier l'exportation des minerais bruts vers les raffineries et les laminoirs du pays où siège la société mère. Au Canada, le rapport entre les produits finis et les matières brutes dans les exportations minières est de 2 à 3, donc beaucoup plus élevé que dans les PMD producteurs, mais il y a encore amplement lieu d'accroître la proportion de la valeur canadienne ajoutée aux minéraux qui entrent dans le circuit commercial.

L'histoire économique du Canada nous fournit un bel exemple de ce problème. L'industrie canadienne du nickel avant la Première Guerre mondiale ressemblait à l'industrie de l'extraction des minerais métalliques telle qu'on la retrouve aujourd'hui dans les PMD. Une société étrangère placée sous le patronage de J. P. Morgan — la société INCO des débuts — exploitait le gisement minier de Sudbury et transformait le moins possible au Canada le minerai qu'elle en extrayait. Il a fallu près de 25 années de pressions publiques toujours plus fortes pour que soit créée en 1915 la Commission royale d'enquête sur le nickel de l'Ontario. Un rapport de cette dernière expliquait l'agitation de l'opinion publique en des termes qu'on retrouverait aussi bien dans la bouche des nationalistes canadiens d'aujourd'hui: «Il existe d'abord un désir naturel de voir toute la transformation se faire au pays même, depuis l'extraction des matières premières jusqu'à la fabrication des produits finis. On crée ainsi des emplois pour les travailleurs, les chimistes et les experts canadiens, qui à leur tour dépensent leurs revenus au Canada et grossissent le volume des affaires canadiennes. L'exaspération naît du fait que les Canadiens demeurent des «bûcherons et porteurs d'eau», tandis que dans un autre pays, des opérations techniques et spécialisées entrent dans la finition d'un article d'origine canadienne.»

Auparavant, en 1910, la société INCO avait voulu réfuter ces aspirations dans un rapport présenté à un comité permanent



Photo ONF

L'extraction minière à ciel ouvert coûte beaucoup moins cher que celle pratiquée sous terre. Les pays qui désirent exploiter de façon rentable des gisements de minerais plus pauvres et moins accessibles doivent

veiller à réserver à un usage futur une partie des profits tirés de l'exploitation des riches minerais de surface. La photo ci-dessus a été prise à la mine à ciel ouvert d'Atikokan, en Ontario.

de la Chambre des communes. On y trouvait la rengaine suivante, toujours actuelle dans le contexte du développement: «Certes, le nickel pourrait être affiné au Canada, mais à un prix qui ne lui permettrait pas de concurrencer le nickel produit à l'étranger. Si on tentait d'implanter une raffinerie dans le Sud de l'Ontario, les émanations de soufre seraient considérées nocives. L'imposition d'un droit à l'exportation de la matte entraînerait la fermeture des usines de Copper Cliff, en Ontario, et par conséquent des mines, auquel cas la compagnie ferait venir le minerai ou la matte de ses gisements de nickel en Nouvelle-Calédonie pour les affiner à Bayonne, aux États-Unis. Le minerai de la Nouvelle-Calédonie est plus facile et moins cher à affiner que celui de Sudbury, les inconvénients étant l'éloignement par rapport à New York et le fret élevé. Quant aux profits, ils étaient de sept cents et demie par livre de nickel affiné. Il n'existait aucune entente entre l'*International Nickel Company* et la Société le Nickel ou les Rothschild. Au contraire, ils étaient rivaux et concurrents.»

Avant que la Commission royale n'ait terminé ses délibérations, la rumeur se mit à circuler que le nickel canadien était

exporté des États-Unis par sous-marins pour contribuer à l'effort de guerre allemand contre l'Empire britannique. L'opinion publique réclama à grands cris une intervention de l'État. En 1917, avant même la parution du Rapport de la Commission, la société INCO avait entrepris de construire la raffinerie de Port Colborne, en Ontario, laquelle fonctionne très bien depuis.

Cette anecdote décrit bien la relation entre une multinationale et le pays qui l'accueille parce qu'elle souligne l'importance du pouvoir de négociation. Le pouvoir de la société multinationale repose solidement sur les besoins de capitaux, les considérations techniques et l'accès aux marchés. Avec de tels atouts en main, elle peut à sa guise menacer le PMD qui l'accueille d'aller s'installer ailleurs. La coopération entre les gouvernements peut atténuer ces facteurs et assurer de meilleures retombées économiques à chacun des pays participants.

Dans sa politique internationale des minéraux, le Canada devrait reconnaître la communauté d'intérêts qui l'unit aux PMD producteurs dans ces questions d'économie politique. Dans le cadre du Programme d'appui au nouvel ordre éco-

nomique international, l'un des objectifs des PMD est de favoriser la transformation plus poussée des matières premières. L'abaissement des tarifs applicables aux métaux semi-transformés n'est qu'un exemple des mesures dont pourraient profiter tous les pays producteurs qui cherchent à accroître les effets d'aval d'une industrie minière axée sur l'exportation. C'est là l'un des objectifs que le Canada poursuit — en vain, semble-t-il — au *Tokyo Round* des négociations de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Le manque d'appui de la part des PMD dans une position analogue à la sienne n'est peut-être dû en somme qu'à une absence de compréhension entre les pays producteurs de minéraux.

Même un simple système intergouvernemental d'échange d'informations, qui facilite la dissémination de renseignements auprès des gouvernements d'accueil, permet de mieux apprécier le taux de bénéfices réels que les fournisseurs de capitaux miniers jugeront acceptable. Ainsi les mesures de stimulation et les taux d'imposition peuvent être déterminés avec plus d'assurance. Les associations de producteurs, telles que le Conseil intergouvernemental des pays exportateurs de cuivre (CIPEC), paraissent bien se prêter à ce genre de coopération et favorisent en outre la compréhension mutuelle entre les pays membres. Le Canada a jusqu'ici boudé ces organisations, malgré leur adhésion au Programme d'appui au nouvel ordre économique international.

Les rentes et le développement économique

Les recettes de l'industrie minière moderne consistent en trois éléments distincts: les bénéfices ordinaires, la rente de monopole et la rente de Ricardo. Les bénéfices ordinaires sont ceux qui attireraient les placements privés dans la production minière en un lieu donné (avec un élément de risque donné) si l'industrie était compétitive dans le sens particulier où l'économiste emploie ce terme. La rente de monopole se rapporte aux bénéfices qu'une société réalise (en sus des profits ordinaires) lorsqu'il y a prix de rareté, soit que son emprise dominante sur le marché (ou une collusion avec d'autres producteurs) lui permette de manipuler les approvisionnements, soit qu'il y ait pénurie mondiale de son produit. Elle peut aussi provenir de la possession exclusive de certaines connaissances techniques, par exemple la connaissance brevetée du procédé de fabrication d'un produit métallique aux propriétés spécifiques. Ces deux éléments, bénéfices ordinaires et rente de monopole,

constituent les recettes des sociétés multinationales qui opèrent dans le secteur secondaire.

En outre, les compagnies qui opèrent dans le secteur primaire tirent de leurs opérations à l'échelle mondiale ce qu'on appelle la rente économique de Ricardo (rente sur les ressources). Dans l'exploitation des mines métallifères, la rente de Ricardo provient de ce que les différents gîtes sont plus ou moins riches et le métal présent dans chacun d'eux, plus ou moins dispersé. Une multinationale minière n'optera pour l'expansion que si les recettes de son exploitation la moins rentable couvrent les coûts de production et comportent au moins une rémunération normale du capital. En supposant selon toute vraisemblance que les gîtes les plus riches sont exploités avant les moins riches, l'entreprise tire un profit supplémentaire des minerais qu'elle produit à moindre coût lorsque les prix du marché mondial suffisent à couvrir les coûts des opérations les plus onéreuses. La rente de Ricardo vient donc grossir les recettes tirées des mines existantes chaque fois que l'exploitation d'un complexe minier plus coûteux trouve sa raison d'être auprès d'une société multinationale en quête de profit.

Par ailleurs, dans un même gisement minier, la loi des rendements décroissants joue à mesure que l'exploitation se fait plus intensive, le minerai extrait pour le concassage et la séparation étant de qualité toujours plus faible, jusqu'à ce que la teneur limite de la mine soit atteinte. Le prix du métal étant fixé d'après le coût des opérations les moins rentables, l'exploitation du minerai de qualité supérieure engendre un surplus de bénéfices qu'on assimile également à la rente économique de Ricardo.

Cet élément des recettes des sociétés multinationales a ceci de particulier qu'il n'est pas nécessaire pour inciter à la production. Il est vrai que les compagnies productrices seront attirées par la promesse d'un bénéfice supplémentaire si certaines juridictions leur permettent de garder pour elles la rente ricardienne. Par contre, si toutes les juridictions trouvaient le moyen de la percevoir en entier, la production de l'industrie n'en serait pas touchée du tout. C'est là qu'apparaissent dans toute leur ampleur les avantages mutuels de la coopération entre les pays producteurs.

L'autre caractéristique intéressante de la rente ricardienne, c'est que libéraux et socialistes s'entendent pour dire qu'elle appartient à l'État. Sa perception n'est pas une forme de taxation, mais plutôt la récupération en espèces de la valeur d'une

ressource naturelle décroissante par son propriétaire, c'est-à-dire l'État. Les gisements de minerai sont des ressources non renouvelables dont les investisseurs privés s'approprient la valeur si les gouvernements qui les accueillent ne recourent pas à des modalités expresses de perception. La taxation des bénéficiaires, qui vise le plus souvent la rente de monopole, sera impuissante à récupérer la rente ricardienne à moins d'être spécialement conçue à cette fin.

Possibilités de coopération mutuellement avantageuses

Le Canada et les PMD auraient avantage à coopérer dans l'élaboration de leurs politiques économiques relatives à la production et au commerce des minéraux. Beaucoup de points communs les rapprochent. Ce sont des pays de «bûcherons et porteurs d'eau» qui luttent pour une identité économique propre dans un gigantesque écheveau de capitaux miniers multinationaux. Aucun d'eux ne peut se passer entièrement des compétences et des marchés que lui offrent les multinationales du secteur minier.

Mais, même dans ces conditions, il apparaît possible de réaliser des gains supplémentaires avec la rente économique, dont la récupération est d'une importance capitale pour tout gouvernement qui veut mettre son industrie minière au service de son développement économique. Pourtant, l'histoire récente du Canada, des anciennes colonies africaines et des nouveaux pays producteurs, comme le Botswana et la Papouasie-Nouvelle-Guinée, révèle une tendance chronique des sociétés minières multinationales à payer des taxes et des redevances extrêmement faibles, toutes concessions arrachées par la menace de déplacer les installations et de priver ainsi le pays d'accueil d'un accès aux marchés et de compétences techniques dont il a grand besoin. De plus, l'effort de nationalisation entrepris par les gouvernements désireux de grossir leurs recettes s'est heurté à une propagande exagérée sur les risques de l'exploitation minière. Une coordination intergouvernementale des mesures de perception des rentes sur les ressources et de taxation des profits de monopole enlèverait beaucoup de poids aux arguments des multinationales. La menace de déplacer les installations ailleurs cesse de jouer quand cet "ailleurs" dispose lui aussi d'un régime équivalent de perception des rentes.

Bien simple en théorie, la perception de la rente économique pose dans la pratique des problèmes considérables. Par exemple, il est plutôt difficile de dissocier

les capitaux investis dans la découverte et le sondage d'un gîte de la valeur intrinsèque du minerai lui-même. Il sera sans doute malaisé d'harmoniser la perception de la rente sur les ressources à l'échelle mondiale du fait que la part de capital rattachée à l'exploration et à l'exploitation diffère d'un cas à l'autre. D'où la difficulté de s'entendre sur des méthodes et des taux appropriés d'imposition de taxes et de redevances.

Pour se guider, les pouvoirs publics concernés dans chacun des pays producteurs n'ont qu'à se rappeler que la production n'enregistrerait aucune tendance à la baisse même s'ils percevaient, en totalité ou presque, la rente sur les ressources (mais elle seule, cependant). Les gouvernements d'accueil pourraient aussi être amenés à coopérer plus pleinement s'ils savaient à quel point peuvent être minimes les effets d'entraînement naturels de l'industrie minière sur le développement économique. Ou bien ils parviennent à récupérer la rente économique de Ricardo, ou bien l'épuisement des mines les prive à tout jamais d'une ressource non renouvelable et des possibilités qu'elle offre au développement économique par le jeu de la diversification industrielle et agricole.

La perception de la rente de monopole s'inscrit dans une catégorie légèrement différente, où la coopération intergouvernementale peut aussi se révéler utile, en modifiant la distribution en faveur des gouvernements producteurs. Là encore, le problème est de présenter un front commun de toutes les juridictions en cause. Le meilleur exemple est celui du cartel pétrolier de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole, qui a même réussi à faire monter les cours mondiaux et, partant, la valeur des rentes de monopole. Pour plusieurs raisons, dont la plus contraignante est l'existence de produits de remplacement, une intervention aussi spectaculaire a peu de chances de réussir en ce qui concerne les autres produits de base. Par ailleurs, il n'existe aucune justification morale ou idéologique reconnue par laquelle une partie plutôt qu'une autre peut revendiquer les rentes de monopole. Normalement réservées à l'entreprise privée, leur distribution entre l'exploitant, le gouvernement et le consommateur est purement une question d'emprise sur le marché.

La structure du commerce international des produits de base revêt une importance considérable pour la coopération entre les producteurs; sa réforme paraît imminente à l'heure actuelle. La Conférence sur la coopération économique internationale, qui a réuni à Paris les repré-

sentants de 27 pays industrialisés et en développement, a pris fin en juin 1977 avec à peine une ébauche d'accord. Dans ce dialogue entre le Nord et le Sud sur les questions centrales du nouvel ordre économique international, les pays industrialisés se sont tout de même engagés à modifier le cadre institutionnel du commerce des matières premières. Un accord de principe est intervenu sur la création d'un Fonds commun destiné à appuyer les programmes de stabilisation des prix des produits de base. Les négociations à ce sujet reprendront en novembre 1977 à la prochaine Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), qui tentera d'élaborer la mécanique de ce Fonds commun. En rapport étroit avec ce qui précède, un autre accord est intervenu sur la nécessité d'organiser la coopération internationale dans les domaines de la mise en marché et de la distribution des matières premières.

Grand exportateur de minéraux, le Canada a autant intérêt que les PMD producteurs à stabiliser les cours et l'emploi dans l'industrie. Son appui devrait maintenant se traduire par une participation enthousiaste aux efforts déployés pour mettre au point un programme pratique et intégré de stabilisation des prix des produits de base, en essayant spécialement d'y faire inclure les minéraux qui l'intéressent plus particulièrement.

Dans les circonstances actuelles, le Canada devrait selon toute attente accorder un appui inconditionnel aux anciennes et nouvelles associations de producteurs des minéraux qu'il exporte en quantité appréciable. Son insistance sur la participation des pays consommateurs à de telles organisations est inopportune en l'occurrence, étant donné sa situation de grand producteur. La légitimité morale de ces associations ne peut par ailleurs être mise en doute puisque les Nations Unies les ont engagées dans le programme d'appui au nouvel ordre économique international.

Cependant, comme on l'a dit plus haut, les associations de producteurs de cuivre, de minerai de fer, de zinc, de soufre, etc., ne peuvent probablement pas opérer comme l'a fait le cartel pétrolier de l'OPEP pour augmenter les cours mondiaux. Leurs visées plus modestes seraient plutôt de renforcer le pouvoir de négociation des

États participants vis-à-vis des sociétés minières multinationales et, par conséquent, d'augmenter leurs recettes par la perception de la rente sur les ressources et de multiplier les effets de l'industrie minière en aval de leur économie. Un autre de leurs objectifs est de stabiliser carrément les prix, avec ou sans l'aide du Fonds commun.

Parmi les associations auprès desquelles le Canada devrait sans plus tarder faire des démarches, il y a le Conseil intergouvernemental des pays exportateurs de cuivre (CIPEC) et l'Association des pays exportateurs de minerai de fer (AIOEC). Le CIPEC a comme membres à part entière ou membres associés la Zambie, le Zaïre, le Chili, le Pérou, l'Indonésie, l'Australie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Bien que sa production de cuivre soit nettement inférieure à celles des États-Unis et de l'URSS, le Canada compte, avec la Zambie et le Chili, parmi les grands fournisseurs mondiaux. Sa participation au CIPEC renforcerait considérablement l'organisation. De formation plus récente, l'Association des pays exportateurs de minerai de fer (AIOEC) est composée de l'Algérie, de l'Australie, du Chili, de la Suède, de l'Inde, du Venezuela, de la Tunisie, du Libéria, de la Mauritanie et du Pérou. Le Canada a décliné une première offre d'adhésion. Espérons qu'il acceptera la prochaine.

Il convient en terminant de citer Eric Kierans, ancien ministre du Cabinet libéral, à la fois gardien et aiguillon de la politique canadienne des ressources naturelles, qui disait à propos de la rente économique: «L'exploitation des ressources a pour objet de transformer les richesses naturelles en avoirs liquides. Il est donc tout à fait légitime et nécessaire qu'un gouvernement cherche par ses politiques à récupérer la rente économique liée aux ressources non renouvelables de son territoire» (*Rapport sur la politique des ressources naturelles du Manitoba*). Ce qui est bon pour le Manitoba l'est aussi pour le Canada et pour les pays en développement assez fortunés pour receler de précieux gisements minéraux. Dans cette perspective, le Canada et les autres producteurs auraient avantage à unir leurs efforts dans toutes les instances de décision où ils ont voix au chapitre.

Les relations sino-canadiennes: résignation et optimisme.

par Gérard Hervouet

Il est toujours difficile de dresser le bilan de relations bilatérales non ponctuées d'événements spectaculaires. Depuis le 13 octobre 1970, date de l'établissement des relations diplomatiques entre le Canada et la Chine, fort peu de nuages sont venus assombrir un ciel que les deux parties se sont employées à vouloir définitivement serein. Faut-il dès lors conclure que ces relations ont atteint leur vitesse de croisière et qu'il suffit désormais de procéder à de simples réajustements par touches légères?

Il est bien connu que la reconnaissance de la Chine a constitué une étape importante dans la politique étrangère du Canada. Conformément aux principes directeurs définis en 1970 dans le Livre blanc sur la politique extérieure, les relations avec la Chine ont permis de se tourner d'une façon remarquable vers l'Extrême-Orient. Par delà les aspects importants de cette initiative et sa portée bien entendu symbolique à maints égards, n'est-il pas possible de penser que le Canada a donné l'impression qu'il ne savait pas s'il en faisait trop ou pas assez?

On ne saurait aucunement, à notre sens, conclure d'une façon générale au manque de réalisme de la diplomatie canadienne dans ses rapports avec la Chine. Les négociations de 1969, la formule de reconnaissance imitée depuis par plusieurs États et la qualité des experts canadiens témoignent des efforts déployés et de l'énergie investie pour faire en sorte de se situer pleinement au niveau de la réalité chinoise. Le paradoxe de cette situation est peut-être qu'à trop vouloir bien faire on finit par se laisser griser par le charme de ses interlocuteurs et que l'on se surprend à formuler des attentes qui n'existaient pas à l'origine. Tel paraît avoir été le cas — dans les premières années — en particulier dans le domaine commercial.

De nombreux États ont fait l'expérience de ces illusions manquées et la plupart se sont résignés à admettre qu'il fallait bien se soumettre au rythme imposé par la diplomatie chinoise, elle-même

issue de convulsions intérieures généralement non prévues par les observateurs étrangers. Pour divers autres facteurs, sur lesquels nous reviendrons, le Canada doit se résoudre à accepter un développement modéré de ses rapports avec la Chine mais il doit se réjouir de constater un progrès continu et sans-à-coup.

Un premier bilan satisfaisant

Sur le plan commercial, les fruits de la reconnaissance diplomatique ont été récoltés très tôt. Deux semaines plus tard, en effet, le Canada négociait avec la Chine ce qui était à l'époque le plus gros contrat de vente de blé. Dès le printemps de l'année 1971, soit à peine quinze jours après l'installation à Pékin du premier ambassadeur, M. Ralph Collins, arrivait la première mission gouvernementale canadienne dirigée par M. Jean-Luc Pepin, alors ministre du Commerce et de l'Industrie.

Aux dires même de ce dernier, l'objet de cette mission était essentiellement économique et, au mois de septembre 1971, M. Pepin en dressait un bilan extrêmement positif devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères. Au terme de ce voyage, les dirigeants chinois avaient donné l'assurance au ministre de l'Industrie et du Commerce qu'ils continueraient à considérer le Canada comme leur premier fournisseur de blé. Cela signifiait surtout que la Chine s'adressait d'abord au Canada comme partenaire privilégié lorsqu'il

M. Gérard Hervouet, professeur adjoint au Département de science politique de l'Université Laval, a pour champs d'intérêt principaux la politique étrangère de la Chine et les relations internationales en Asie du Sud-Est. Cet article constitue la première mouture d'un projet plus vaste financé par le Laboratoire d'Études politiques et administratives du Département de science politique. L'auteur remercie M. Pierre Grenier, assistant, pour sa participation à ce projet. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

s'agirait pour elle d'importer du blé. Cette assurance n'a pas été démentie depuis lors. Toujours en ce domaine, le gouvernement de Pékin concluait avec le Canada, en 1973, un accord pour l'achat de 224 millions de boisseaux de blé pendant les trois prochaines années.

Au chapitre encore des sujets de satisfaction, il faut noter les missions ministérielles qui suivirent celles de M. Jean-Luc Pepin. Au mois d'août 1972, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, inaugurait à Pékin la plus grande exposition commerciale que le Canada ait jamais faite à l'étranger. L'importante délégation du secrétaire d'État avait toutefois un caractère nettement politique qui venait contrebalancer celle du ministre de l'Industrie et du Commerce qui l'avait précédée. Ces visites ministérielles, auxquelles il convient encore d'ajouter celles des ministres Donald MacDonald et Jeanne Sauvé, tissèrent un réseau de contacts, d'accords et d'échanges permettant au Canada de bénéficier d'une gamme presque complète de relations interétatiques avec la Chine.

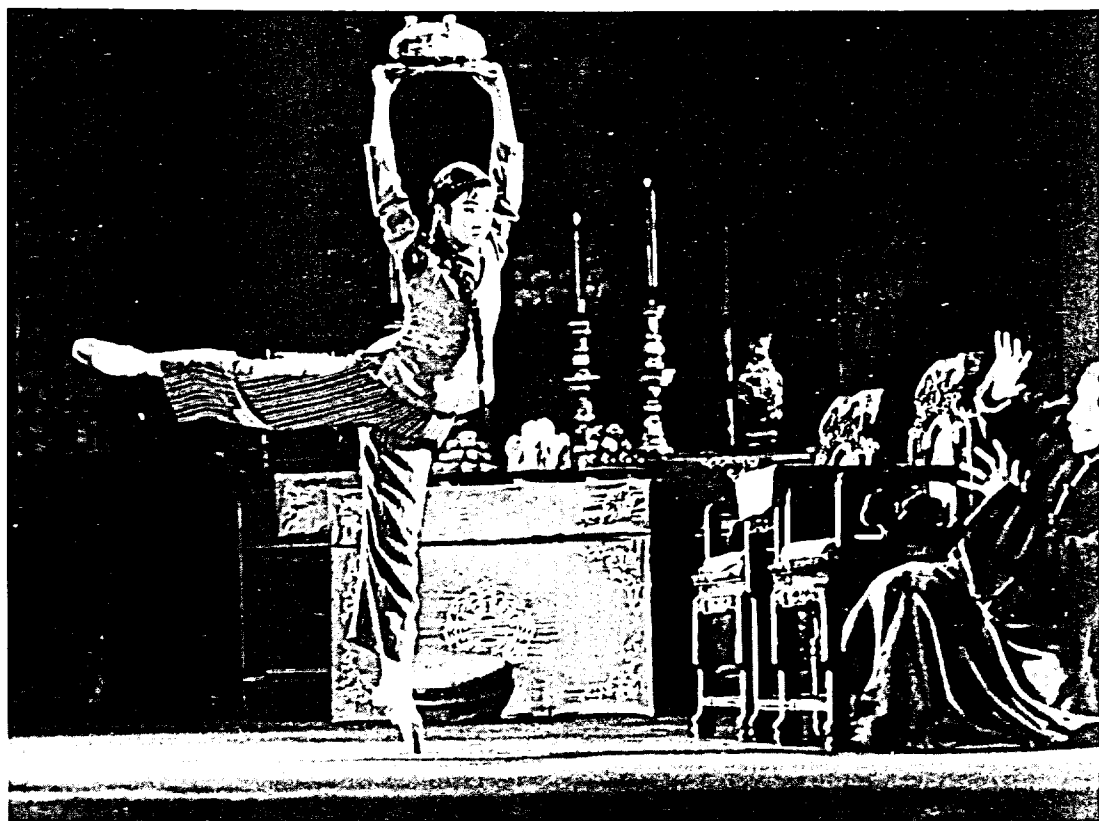
La visite du premier ministre Trudeau paracheva ces efforts au mois d'octobre 1973. La chaleur des contacts avec les principaux dirigeants chinois, mais surtout

les résultats obtenus firent de ce voyage un grand succès pour le prestige personnel du premier ministre mais aussi pour la diplomatie canadienne. Un accord de commerce, incluant la clause de la nation la plus favorisée, l'intention de «renforcer davantage le volume des échanges entre les deux pays» et l'établissement d'un comité mixte de commerce devant se réunir annuellement, fut signé. Conséquence également de ce voyage, les gouvernements canadien et chinois s'entendaient sur un accord d'immigration permettant, dans le cadre d'un programme de réunification des familles, d'accueillir au Canada des citoyens de la République populaire de Chine. Il est, à cet égard, intéressant de noter que la Chine n'a jamais accepté un accord de ce type avec un autre pays. Depuis 1973, 2 000 chinois ont bénéficié de cet accord.

D'une façon générale, sans pouvoir bien sûr énoncer de façon exhaustive tous les faits qui peuvent donner à la diplomatie canadienne des raisons de se réjouir, on peut conclure à la «rentabilité» de la reconnaissance diplomatique du gouvernement de Pékin. S'il n'est pas aisé de comptabiliser les gains politiques proprement dits, on peut néanmoins constater une augmentation régulière du volume des échan-

En mai dernier, le Ballet de Shanghai a passé quatre jours à Ottawa dans le cadre du programme d'échanges culturels entre le Canada et la Chine. C'était la première fois

que cette troupe venait se produire en Occident. La scène représentée ci-dessus est tirée de La fille aux cheveux blancs, un ballet moderne révolutionnaire.



ges commerciaux depuis 1970, à l'exception des deux dernières années. On peut également noter un accroissement très significatif des échanges scientifiques, technologiques, culturels et sportifs. Est-il désormais possible d'aller plus loin, de faire davantage? En d'autres termes, n'y a-t-il pas un ensemble de facteurs tant du côté chinois que du côté canadien qui empêchent les relations entre les deux pays depuis environ deux ans de trouver leur second souffle?

Des désillusions appréhendées?

On a le sentiment que l'enthousiasme qui se dégage des rapports de voyage des missions canadiennes en Chine a bousculé quelque peu le réalisme dont on avait fait preuve au début des années 70. C'est dans le domaine commercial que cela semble le mieux se vérifier. Dès 1970, en effet, la simple lecture du bilan commercial annuel des échanges avec la Chine montrait un déséquilibre impressionnant entre les exportations et les importations avec une balance extrêmement favorable au Canada. Phénomène encore plus intéressant, on pouvait, de 1961 jusqu'à 1969, constater que l'importance des ventes de céréales par rapport à l'ensemble des exportations canadiennes à destination de la Chine s'était toujours établie à plus de 96 p. cent, ce pourcentage étant même de 99.9 p. cent pour certaines années.

A partir de la reconnaissance diplomatique, les deux parties se sont employées à résoudre ces déséquilibres en permettant un accroissement assez significatif des importations de marchandises chinoises au Canada. En dépit des efforts entrepris, les fonctionnaires du ministère de l'Industrie et du Commerce ont estimé qu'il était encore possible d'accroître les exportations canadiennes. A son retour de Chine, en effet, M. Jean-Luc Pepin avait déclaré que les Chinois souhaitaient exporter un bon nombre de choses . . . «mais n'insistent pas du tout pour des objectifs tels que l'équilibre des échanges ou une augmentation égale, ou quoi que ce soit du genre». De plus, un groupe de travail destiné à coordonner «la suite à donner aux possibilités qu'offre le marché chinois» était constitué. Les objectifs étaient clairs: il s'agissait d'accroître les échanges et d'augmenter les exportations canadiennes en les orientant vers une diversification plus grande des produits vendus. Ces efforts n'ont pas été vains puisque la part des exportations de céréales a diminué progressivement depuis 1971, avec une exception conjoncturelle cependant en 1975. En contrepartie, le Canada a vendu plus

d'aluminium, de produits forestiers, de potasse, de matériel de télécommunication et d'équipement ferroviaire.

Il n'en reste pas moins qu'en dépit des assurances données par les dirigeants chinois à l'effet qu'ils pourraient très bien acheter au Canada les produits manufacturés qu'ils se procurent ailleurs, les commandes ont été passées dans d'autres pays.

Alors par exemple que l'on avait fait miroiter au gouvernement canadien, et même au premier ministre Trudeau lors de son voyage de 1973, la possibilité d'achat d'usines clé-en-main, on ne semble pas encore voir se réaliser ce genre de projet. En 1975, on sait que la Chine a importé onze unités complètes respectivement du Japon, de l'Allemagne de l'ouest, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et des États-Unis.

Depuis ces deux dernières années (1975-1976), le volume des échanges commerciaux entre les deux pays a diminué. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette tendance à la baisse. Les deux principaux nous semblent être tout d'abord la nécessité pour le gouvernement chinois de résorber le déficit de sa balance commerciale, puis surtout l'intérêt croissant que la Chine accorde à ses relations politiques mais aussi commerciales avec l'Europe occidentale. La Chine a fait la démonstration de cet intérêt lorsqu'elle décida en mai 1975 d'établir des relations diplomatiques avec la Commission du Marché Commun à Bruxelles. Inévitablement le Canada, puis les États-Unis, ont fait les frais de cette nouvelle orientation de la politique étrangère chinoise. La nature des produits importés en Chine s'est également modifiée, l'importation de produits agricoles déclinant alors qu'augmente celle des machines et équipements. Ces quelques éléments peuvent, en partie, expliquer pourquoi le gouvernement de Pékin n'a pas renouvelé à long terme l'accord de 1973 sur les achats de blé canadien, mais a préféré un accord annuel.

Les spécialistes de l'économie chinoise estiment que les achats de blé devraient encore se poursuivre pendant quelques années et l'on ne peut douter que le Canada demeure un partenaire privilégié. En revanche les sommes consacrées à ces achats et le déséquilibre manifeste de la balance commerciale entre les deux pays risquent d'empêcher à l'avenir de voir se modifier le profil de ces échanges. Il devient désormais tout aussi important pour le Canada de savoir ce que les Chinois ne veulent pas acheter que pour la Chine de connaître ce qu'elle peut vendre.

Le dilemme: en faire trop ou pas assez
Même si le Canada, pays du second monde dans la terminologie chinoise, paraît jouir d'une très bonne cote dans les hiérarchies établies par le gouvernement de Pékin, il ne peut s'attendre à supplanter des pays dont l'importance politique et économique est plus grande aux yeux des dirigeants chinois. La conscience de cet état de chose explique peut-être en partie le fait que l'initiative ait pratiquement toujours été du côté canadien.

Une des caractéristiques de la diplomatie chinoise est qu'elle ne dédaigne pas d'être courtisée. A titre de simple exemple, pour illustrer une fois encore un phénomène bien connu, on peut recenser depuis 1970 la venue au Canada du ministre du commerce extérieur en 1972 et celle d'un vice-ministre en 1976 alors que pas moins de 9 ministres ou personnalités parlementaires canadiens se sont rendus en Chine — dont bien sûr le premier ministre en 1973. Ceci est presque anecdotique, mais il faut se rendre véritablement compte de cette nécessité permanente de réchauffer une amitié par des gestes symboliques auxquels les Chinois demeurent très sensibles. Il est aussi intéressant, presque amusant, de noter que le gouvernement fédéral a dépensé un quart de million de dollars pour restaurer la maison du docteur Norman Bethune à Gravenhurst en Ontario. Alors qu'on peut dire intuitivement qu'au moins 95 p. cent des Canadiens ignorent jusqu'au nom de ce médecin qui mourut en Chine en 1939 pour la révolution, la personnalité du docteur Bethune est en revanche fort bien connue de tous les citoyens chinois et elle constitue depuis le trait d'union symbolique entre la Chine et le Canada.

Il est en fait quelque peu paradoxal de reprocher à une diplomatie d'avoir trop d'initiative car tous les États qui ont des relations avec la Chine savent que c'est le prix à payer pour se lier à un pays socialiste où sont ancrés encore fortement des comportements traditionnels. L'intensification très nette des relations culturelles ces deux dernières années amène à penser qu'il convient désormais de faire intervenir les individus, les groupes, les provinces beaucoup plus que les États. En d'autres termes, le gouvernement canadien devrait peut-être maintenant laisser davantage à d'autres le soin de prendre des initiatives à l'intérieur des accords qu'il a conclus. Il est vain, bien entendu, de vouloir engager la Chine dans un réseau de relations transnationales mais il est

cependant possible de l'amener à connaître mieux les réalités multiples et complexes du Canada.

Les efforts entrepris dans les domaines culturels et scientifiques semblent très fructueux. Dans le champ culturel les succès remportés par la venue au Canada des ballets de Shanghai et la tournée en Chine de l'orchestre *Canadian Brass* l'attestent. Profitant de la conjoncture chinoise qui semble évoluer vers des priorités accordées à la modernisation et à la recherche scientifique, il serait souhaitable de favoriser les échanges en ces domaines. Le simple recensement des visites de délégations chinoises au Canada depuis 1970 confirme que c'est bien dans ces secteurs qu'elles ont été les plus nombreuses. On ne peut douter également au plan des échanges académiques que ces secteurs se verront accorder la priorité.

Depuis l'établissement des relations diplomatiques entre les deux pays, de nombreux observateurs ont noté que la Chine considérait le Canada comme un État fortement allié aux États-Unis et par là-même comme un point d'observation intéressant de la société américaine. Cette affirmation s'est un peu atténuée depuis l'entrée de la République populaire de Chine aux Nations Unies. Toutefois on peut encore supposer qu'advenant un rapprochement prochain entre le gouvernement de Pékin et celui de Washington, le Canada jouera de nouveau un rôle de tremplin, de lieu de passage et de rencontres. Il y a enfin tout lieu de croire que, toujours sur le plan politique, le gouvernement chinois s'intéressera maintenant davantage au Canada depuis que la presse internationale a signalé les menaces qui pesaient à moyen terme sur l'unité canadienne.

Post-Scriptum

La visite au Canada du ministre des Affaires étrangères chinois, M. Huang Hua, au début du mois d'octobre dernier, a surtout représenté l'acquiescement d'une dette de courtoisie que la diplomatie du gouvernement de Pékin n'avait pu ou voulu honorer dans les années précédentes. Cette visite ne semble pas devoir bousculer de façon significative la dynamique des relations sino-canadiennes. Certes, il faut s'attendre à une amélioration des échanges, surtout commerciaux, entre les deux pays, mais il appartiendra encore au Canada de tout mettre en œuvre pour persuader la Chine qu'il peut lui aussi contribuer à la modernisation prochaine de la société chinoise.

La génération des loisirs et le droit à la subsistance

par Thomas Land

Les changements structurels survenus dans le monde de l'industrie font que de nombreux jeunes, au sortir de l'école, risquent fort d'être en chômage pendant une bonne partie de leur vie. Encore imbu de la conception du travail léguée par la première révolution industrielle, le reste de la société devra subvenir à leurs besoins matériels. Les pays industrialisés sont donc à la recherche de suggestions pour résoudre ou dissimuler le problème.

A Bruxelles la Commission des communautés européennes est en quête d'idées nouvelles sur la meilleure façon de dépenser les 15 millions de dollars qui doivent être consacrés au cours des quatre prochaines années à la lutte contre le chômage chez les jeunes. Les neuf pays membres élaborent actuellement diverses propositions; parmi leurs spécialistes, certains se tournent vers le Canada, qui vient tout juste de lancer un programme innovateur d'emploi à l'intention de la jeunesse. Mais leurs plans, débattus à toute vapeur à travers le monde industrialisé, demeureront impuissants à combattre la source du mal à moins que leurs auteurs ne posent les questions pertinentes au sujet des véritables besoins et priorités de la société moderne, et examinent la conception même du travail sur laquelle repose l'activité productive.

Ce sont les ministres de l'Éducation de la Communauté européenne qui ont créé en hâte ce fonds, alarmés qu'ils étaient devant la récente montée en flèche du nombre des jeunes chômeurs, dont la proportion a atteint des niveaux qui n'avaient pas été vus depuis la grande dépression des années trente. En effet, la Communauté européenne compte plus de 5 millions de sans-travail; et de ce nombre, un sur trois est âgé de moins de 25 ans et encore à la recherche de son premier emploi. Il est d'ailleurs possible qu'il ne le trouve jamais.

Nouvelle classe sous-développée

Une étude récente publiée par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) qualifie la

jeunesse inactive de «nouvelle classe sous-développée». Inquiets, certains journaux d'Outre-Atlantique, tel le *New York Times*, ont signalé qu'une révolution fomentée par de jeunes chômeurs européens aigris nous attend peut-être au tournant.

Phénomène universel, le chômage est un problème commun à toute l'humanité en ce dernier quart du XX^e siècle. Dans les pays technologiquement avancés, ce mal est attribuable à une restructuration fondamentale de l'industrie dont les effets sont actuellement exacerbés par la faiblesse prolongée de la croissance économique. Il est vrai que sur les 315 millions de chômeurs du monde entier, 17 millions seulement sont Occidentaux. Mais la crise du chômage dans de nombreux pays industrialisés fait pour la première fois l'objet d'une étude à l'échelle mondiale, sous les auspices de l'Organisation internationale du Travail des Nations Unies (OIT), à Genève, parce qu'elle entrave la capacité des nations nanties de venir en aide aux pays en développement.

Paradoxalement, cette pénurie d'emplois pour la jeune génération est annoncée depuis 30 ans, mais sans qu'on en mesure les effets. Tandis que l'industrie et l'agriculture mettaient à profit l'essor de la technologie en s'orientant vers des modes d'opération à fort coefficient de spécialisation et de capitaux, les prophètes de

Thomas Land est un journaliste politique, collaborateur au Financial Post de Toronto et aux Times, Observer et Financial Times de Londres. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

la deuxième révolution industrielle prédisaient l'avènement d'une société libérée du travail répétitif. L'industrie allait être le fief d'un petit nombre de spécialistes responsables, capables d'offrir le luxe du loisir aux multitudes.

La première génération d'Occidentaux ainsi condamnée à entrer de plain-pied dans l'ère des loisirs, et sans préparation aucune, exige du travail — ou à tout le moins un moyen de subsistance. Les autorités des neuf capitales de la CE, encore traumatisées par le souvenir de mai 68, prennent très au sérieux les manifestations des jeunes chômeurs. En Amérique du Nord, où le chômage chez les jeunes est pire qu'en Europe, et où il est de plus en plus relié dans les grandes villes à la prostitution, au trafic de la drogue et aux crimes violents, les autorités sont également intervenues — mais à mauvais escient.

Projets gouvernementaux

Les propositions mises de l'avant dans les capitales européennes tendent à dédommager l'industrie pour qu'elle fournisse aux diplômés une expérience de travail, qui aura une valeur éducative plutôt qu'économique. Il existe déjà plusieurs projets nationaux s'inspirant de ceux du Canada et des États-Unis, où l'on engage à rabais des diplômés sans emploi pour effectuer des travaux "communautaires" dont pourraient se charger plus efficacement des ouvriers qualifiés. Parmi ces projets, signalons le nettoyage de graffiti peints à l'aérosol dans des endroits publics, graffiti souvent griffonnés par les jeunes eux-mêmes après les heures de travail.

Que le chômage ait figuré en tête de l'ordre du jour lors du sommet des sept nations les plus riches du monde (le Canada, les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, l'Allemagne de l'Ouest et le Japon) tenu à Londres plus tôt cette année, cela en dit long sur l'ampleur du problème. Et pourtant, les bureaucraties tentent encore de cacher la vérité au public.

En Allemagne de l'Ouest, par exemple, on accorde des subventions fédérales aux sociétés et organisations qui offrent des cours de formation professionnelle supplémentaires, qui, autrement dit, forment des employés dont elles n'auront sans doute pas besoin. Aux Pays-Bas, on force les adolescents de 16 ans désireux d'abandonner l'école à suivre des cours à temps partiel. En Suède, on octroie des subventions aux employeurs qui forment des travailleurs susceptibles d'être licenciés à cause de la récession. La Grande-Bretagne vient d'annoncer qu'elle dispen-

sera des subsides de l'ordre de 320 millions de dollars par an afin de tenir occupés et partant, tranquilles, près d'un quart d'un million de jeunes chômeurs. Washington pour sa part, engagera 15,900 millions de dollars à cette fin au cours des deux prochaines années.

En quête d'idées nouvelles, les planificateurs de l'éducation et de l'emploi se penchent avec intérêt et admiration sur un train de projets canadiens de formation et d'emploi qui, pour inventifs et sincères qu'ils soient, n'en demeurent pas moins tout aussi étrangers aux causes du chômage chez les jeunes que les expériences moins originales menées ailleurs.

Le modèle canadien

L'approche inédite du ministère de la Main-d'œuvre d'Ottawa a déjà séduit certains gouvernements étrangers; c'est le cas de la Grande-Bretagne qui a lancé en 1975, sous les auspices de la Commission des services de la main-d'œuvre (MSC) un programme d'emploi à l'intention des jeunes sur le modèle des projets d'initiatives locales du Canada. Inaugurés en 1971, ces projets avaient surtout pour but de réduire le chômage saisonnier chroniquement élevé durant l'hiver. Il s'agissait de financer des projets à fort coefficient de main-d'œuvre visant à améliorer les services communautaires sur une base non lucrative. En vertu de ce programme gouvernemental, environ 100,000 personnes ont été employées à construire des ponts, à réparer des routes et à prodiguer des conseils aux consommateurs.

Cette fois, le Canada va beaucoup plus loin, et il n'est pas impossible que la Communauté européenne suive son exemple. Un nouveau projet lancé en juin dans le cadre de la stratégie nationale de l'emploi a suscité énormément d'intérêt en Grande-Bretagne. Son dessein: fournir à ceux qui ont quitté l'école au niveau secondaire une expérience de travail de neuf semaines afin de les aider à faire un choix entre le retour à l'école et l'entrée sur le marché du travail. Ce programme est mené de concert avec les bureaux et chambres de commerce. Ottawa s'engage à payer 50 p. cent du salaire des jeunes, jusqu'à concurrence de 500 \$ par personne.

Le pendant hivernal de ce programme s'adresse aux étudiants en rupture de cours susceptibles de rencontrer de sérieuses difficultés pour obtenir ou conserver un emploi sans aide spéciale. On leur offrira une expérience de travail de neuf semaines financée par le gouvernement, les employeurs participant au programme d'octobre à juin. Un autre programme estival prévoit l'octroi de sub-

ventions aux organisations, associations et municipalités qui créent des emplois saisonniers pour les étudiants, à condition que ceux-ci se rattachent à leur plan de carrière et facilitent par la suite leur entrée sur le marché du travail.

On a également donné ordre aux ministères gouvernementaux de mettre au point de nouveaux projets de travail dans leur sphère de responsabilité, mais sans faire double emploi. Par exemple, les ministères peuvent engager des étudiants pour nettoyer des cours d'eau. Le but de cette initiative est de créer à leur intention des emplois saisonniers qui représentent un défi à la fois physique et mental dans un cadre de travail pratique.

Les étudiants à temps plein des niveaux secondaire et postsecondaire pourront bénéficier de cours axés sur le travail dans des milieux industriels qui correspondent à leur domaine d'études. Ce projet, financé conjointement par Ottawa et les provinces, est destiné à donner aux étudiants une meilleure compréhension de l'industrie et à leur permettre de faire des choix de carrière réalistes avant de quitter l'école.

Toutes ces initiatives, de même que certaines autres qui présentent un intérêt moins direct pour les planificateurs européens, coûteront \$350 millions la première année de leur existence. Fondièrement optimistes, elles se préoccupent de préserver le potentiel d'emploi d'une fraction importante et croissante de la population pour qui il n'y a pas actuellement de véritable travail. Les spécialistes de l'emploi des pays riches appréhendent «de rendre *inemployables* les sans-emplois», selon la formule d'un porte-parole du MSC britannique. «Le chômage au début de la vie active prive le jeune de l'expérience formatrice vitale du travail, de ces valeurs essentielles que nous tenons pour acquises».

Rien n'autorise l'optimisme

De telles craintes, et les programmes nationaux d'emploi et de formation qu'elles engendrent, seraient justifiées si l'industrie allait avoir besoin sous peu d'une réserve formidable de main-d'œuvre. Mais l'inverse est vrai.

En effet, le dernier rapport de l'OCDE prévoit que l'inflation, le chômage, les problèmes de commerce extérieur et de demande nationale continueront d'être le lot des pays industrialisés d'Occident dans un avenir rapproché, et que rien n'autorise un optimisme à long terme. En outre, l'OIT est d'avis que même si par miracle la récession venait à disparaître du jour au lendemain, il y aurait encore beau-

coup de jeunes qui chercheraient en vain un emploi.

La récession actuelle a coïncidé avec la crise du pétrole de 1973, survenue après une période de croissance industrielle longue, soutenue et spectaculaire. Mais d'après l'OIT, l'origine du problème remonte bien avant la crise du pétrole. L'exemple classique en est le marché du travail de la Grande-Bretagne, où l'on recensait quelque 28,000 adolescents sans emploi en 1968, 58,000 en 1971, 175,000 en 1975 et plus de 200,000 en 1976. La même progression est manifeste dans de nombreux autres pays, y compris le Canada, les États-Unis, la France et l'Italie qui affichaient tous de hauts niveaux de chômage chez les jeunes dans les années soixante.

Selon l'OIT, la récession n'a fait qu'accélérer cette tendance, mais de façon si vertigineuse qu'«aujourd'hui environ 40 p. cent des chômeurs des 23 pays les plus riches du monde sont âgés de moins de 25 ans, bien qu'ils représentent seulement 22 p. cent de la population globale . . . Les moins de vingt ans sont les plus durement frappés, particulièrement ceux qui sont à la recherche de leur premier emploi. Même dans les pays qui connaissent un pourcentage assez faible de chômeurs, tels la Suède et la Norvège, le chômage est deux ou trois fois plus élevé chez les jeunes que chez les autres travailleurs».

Alors que les besoins en main-d'œuvre de l'industrie vont décroissant, on apprend de plus en plus aux étudiants à valoriser la perspective de détenir un emploi et à rivaliser pour les meilleures places. Le système scolaire tend à renforcer cette tendance en devenant lui-même de plus en plus sélectif et compétitif, et cela dès l'élémentaire. La sélection constante des élèves motivés et doués entraîne la dévaluation de tous les autres qui sont orientés vers les écoles générales et professionnelles où la qualité de l'enseignement est à la baisse. Au sortir de ces établissements, les jeunes doivent affronter le monde étranger du marché du travail où l'on exige d'eux des compétences, des connaissances et un comportement qu'ils n'ont pas acquis. Environ un tiers des moins de vingt ans sans emploi dans la Communauté européenne ont terminé la scolarité obligatoire sans jamais avoir reçu de formation professionnelle supplémentaire et, comme le souligne l'OIT, de plus en plus de sortants ne satisfont pas aux normes de formation de l'industrie moderne.

Des solutions à court terme

Mais cela demeure toutefois un aspect mineur du problème essentiel du chômage, car l'industrie est capable de former tous

les employés dont elle a besoin. En fait, en Occident, tant les patrons que les syndicats, pour des raisons divergentes, mettent des bâtons dans les roues pour les jeunes chercheurs d'emploi. Le sort du jeune chômeur devient donc un sujet d'embarras politique et sert de prétexte à la bureaucratie pour mettre au point des programmes d'emploi nationaux à l'intention des jeunes, ce qui, dans les meilleurs des cas, ne fait que reporter les problèmes à plus tard.

Les dirigeants d'entreprises — on les comprend — hésitent à embaucher de nouveaux travailleurs qu'il est difficile et coûteux de renvoyer du fait qu'ils tombent sous la protection des lois du travail et des grands syndicats. La hausse rapide des coûts de main-d'œuvre, combinée à la poussée du progrès technologique dans toutes les industries, a pour conséquence de réduire la main-d'œuvre actuelle et de privilégier l'achat d'équipement au détriment de l'embauche, même lorsque des postes deviennent vacants. Les sociétés qui acceptent d'accueillir un petit nombre de sortants en réponse aux incitations du gouvernement se préoccupent essentiellement de la valeur de leur geste sur le plan des relations publiques, et ce n'est pas cela qui contribuera à résoudre les problèmes d'emploi de toute une génération.

Quant aux syndicats, il leur incombe de veiller aux intérêts des travailleurs déjà employés, et non des chercheurs d'emplois. Cela revient à maintenir et promouvoir des salaires et avantages sociaux élevés, protéger des emplois constamment menacés par le progrès croissant de la technique, négocier des accords de mise en disponibilité lucratifs en cas de perte d'emploi à la suite de l'introduction de nouvelles techniques. Comme ils ne peuvent remplir ces fonctions qu'en maintenant un monopole ou un quasi-monopole sur la main-d'œuvre disponible, les syndicats ne peuvent voir que d'un œil méfiant la multitude croissante des jeunes chômeurs tenus en laisse

et sous-payés par le biais des programmes gouvernementaux spécialisés.

Bien sûr, la technologie n'a pas éliminé tous les emplois insignifiants ou dégradants. D'ailleurs, les millions d'immigrants de pays moins prospères qui venaient en Europe occidentale pour les occuper avant la crise du pétrole sont de plus en plus remplacés par des jeunes Occidentaux issus de l'explosion démographique européenne des années 50 et 60, à qui on a inculqué, avec une insistance indue, l'idée de la réussite professionnelle. L'effondrement des espoirs de carrière à long terme de la jeunesse constitue en soi un potentiel formidable de friction sociale. C'est du moins ce qu'affirme une étude récente de l'OCDE qui avertit dans la même foulée les pays industrialisés de ne pas compter sur un retour à une croissance économique soutenue, à moins que leurs populations acceptent des changements fondamentaux dans leur mode de vie.

Pour un grand nombre de jeunes chômeurs, les bouleversements structurels introduits par leurs pères dans l'industrie ouvrent la perspective réelle du chômage ou d'une série de petit emplois marginaux pour la majeure partie de leur vie. Plus vite on lèvera le voile sur cette question, plus il sera aisé aux intéressés de s'adapter aux réalités industrielles actuelles et futures auxquelles les ont mal préparés les pressions et les espoirs trompeurs de leurs aînés.

Cette évolution force aussi inévitablement le reste de la société à consacrer des ressources économiques aux besoins de citoyens pour qui «les valeurs essentielles (du travail) que nous tenons pour acquises» sont nécessairement lettre morte. Bien peu de questions sont aussi délicates sur le plan politique, dans un monde encore attaché aux principes légués par la première révolution industrielle, qui glorifiait le travail de l'homme au service d'une technologie maintenant disparue. Peu de questions sont aussi urgentes pour les jeunes chômeurs — nos propres enfants.



Le Chili des militaires

par Jacques Zylberberg

Sous la présidence de Salvador Allende, au Chili, une mobilisation populiste croissante s'était finalement retournée contre ses protagonistes. Les institutions politiques classiques s'effondraient sous la pression contradictoire des blocs internes antagonistes et des interventions externes de «déstabilisation». Les élites militaires restaient alors les seuls acteurs capables de remplir le *vacuum* politique engendré par la neutralisation mutuelle des parties en présence. L'appareil bureaucratique militaire chilien était donc le seul organisme étatique dont la cohésion institutionnelle et la capacité instrumentale avaient résisté aux bouleversements politiques.

Entre 1970 et 1973, l'armée comme *organisation* avait refusé son appui aux divers officiers généraux depuis Vialos jusqu'à Prats qui avaient répondu aux multiples sollicitations des groupes de pression, des partis politiques, du gouvernement chilien, des multinationales ou du gouvernement Nixon. Ces sollicitations diverses ont néanmoins légitimé *l'offensive concertée* des commandants en chef qui ont confisqué l'État.

La continuité de l'action militaire est garantie par le caractère collégial de la Junte et la militarisation des différents appareils étatiques. Après avoir usurpé le pouvoir constitutionnel, législatif et exécutif, l'armée élimine l'autonomie relative des différents appareils administratifs. L'administration publique est restructurée selon les modèles militaires dont l'efficacité est garantie par la pénétration massive des officiers dans la fonction publique. La militarisation de l'administration assure son fonctionnement homogène et centralisé par opposition au fractionnement et à la décomposition des structures bureaucratiques qui avaient caractérisé le régime antérieur. De plus les militaires assurent l'extension du contrôle de l'État sur l'ensemble de la société: le développement général de l'État remplace le développement de la société. Dans cet État militaire omniprésent, deux institutions civiles, la

Cour suprême de Justice et le «Contrôleur général», doivent leur survie à leur complaisance face aux décrets du régime.

L'écrasement de la nation

La prise du pouvoir par les militaires va de pair avec le début d'une guerre interne contre les structures de l'État national-populiste de gauche, rendu responsable du désordre politique, de la crise économique et finalement de la subversion. Cette guerre interne est dirigée évidemment en premier lieu contre les cadres politiques du régime précédent et les fractions de classes populaires qui les soutenaient et finalement contre l'ensemble des classes populaires. La sécurité extérieure est reléguée au second plan devant l'urgence de la répression contre la nation, les groupes sociaux internes, leurs effervescences et leurs mouvements sociaux. La nation devient l'ennemi principal de la stabilité et de l'expansion d'un État sauvé par les militaires de l'anarchie communiste. Il est inutile de revenir en détail sur une répression physique et une violation constante des droits de l'homme qui a fait l'objet de plusieurs rapports officiels des Nations Unies et même de l'Organisation des États Américains. Cette soumission de la nation à l'État s'obtient par une action diversifiée, physique, économique et idéologique. *La répression physique* ne touche qu'une partie des classes populaires et moyennes

L'auteur est professeur agrégé et directeur des programmes de 2^e et 3^e cycles en science politique à l'Université Laval. Il est également chercheur associé de l'Institut belge de science politique et du Centre de recherches en sociologie de la religion de l'Université Laval. Il a consacré de nombreuses publications à l'Amérique Latine qu'il étudie depuis quinze ans. Le présent article reflète ses opinions personnelles et celles de son collaborateur scientifique, M. Monterrichard, juriste de formation qui prépare actuellement une thèse de science politique à l'Université Laval.

liées au régime Allende ou à la campagne de défense des droits de l'homme. La répression économique qui se manifeste entre autres dans l'aggravation du chômage, la baisse des salaires réels et la malnutrition infantine, s'efforce de «rééduquer» les travailleurs soumis à l'apprentissage du capitalisme sauvage. Dernier volet du tryptique de la guerre interne, la répression idéologique, à travers l'interdiction des partis politiques, l'épuration universitaire et la censure des *mass media* vise non seulement à empêcher l'opposition de s'exprimer mais à dépolitiser le pays. Finalement l'état de siège permanent empêche toute opposition sérieuse au régime et sert de justification pseudo légale aux différentes mesures arbitraires accompagnant la répression. La couche militaire est désormais le seul groupe social capable d'une action globale à l'intérieur du Chili.

Le capitalisme sauvage

La répression de la nation à tous les niveaux procure la main-d'œuvre docile nécessaire à une accumulation capitaliste généralisée, garantie des bases matérielles de la sécurité nationale. En réaction contre les politiques populistes d'intervention étatique, les militaires valorisent l'orthodoxie financière dans les finances publiques et le laissez-faire libéral dans les secteurs productifs et entreprennent de démanteler tous les obstacles au libre-jeu des forces du marché. La politique financière déflationnaire, le retrait du marché commun andin, le démantèlement du secteur économique public, la réduction de la consommation sociale créent un environnement favorable au capitalisme sauvage et aux multinationales. Selon les conseillers économiques de la Junte chilienne, l'union incestueuse du nationalisme étatique et du libéralisme économique devrait transformer le Chili en une nouvelle Corée du Sud. Malheureusement, le marché libre parfait n'existe pas, les agents économiques sont inégaux et les effets de déséquilibre et de domination découlent fatalement de cette inégalité. En ouvrant sans restriction le marché national aux forces économiques privées internes et externes, le Chili ne garde qu'une étroite marge de manœuvre dans la difficile confrontation qui oppose actuellement les économies nationales aux sociétés transnationales.

L'isolement de la Junte militaire

Les excès de la «guerre interne» et de la militarisation de l'État isolent progressivement la Junte, vis-à-vis des États-Unis, de ses classes-soutiens et de ses propres troupes:

a) *isolement géo-politique*: alors que la Junte se veut un bastion avancé de la lutte antisoviétique, elle ne parvient pas à établir de bonnes relations avec le monde occidental. Même son allié nord-américain l'abandonne depuis les élections présidentielles aux États-Unis. A l'instar de John Kennedy, le président Carter prétend encourager les modèles «démocratiques» de développement dans le Tiers monde. L'hostilité de Washington n'ira cependant pas jusqu'à répéter l'opération de «déstabilisation» qui avait accéléré la chute du gouvernement Allende. La cohésion interne du régime de Santiago interdit dans un avenir immédiat ce genre d'opérations qui ne semblent d'ailleurs pas avoir l'aval du nouveau président.

b) *isolement social*: alors qu'en 1973, les forces armées avaient pu compter sur l'appui d'une majorité de la population, cette majorité devient progressivement silencieuse puis apathique. Les excès de la répression physique ont eu moins d'importance dans cet effritement de la popularité de la Junte que les excès de la politique déflationnaire et du capitalisme sauvage qui ont affecté l'ensemble des classes populaires et les principales classes-soutiens de la Junte, les classes moyennes. Même les couches dominantes, qui ont profité financièrement du laissez-faire économique, sont frustrées par leur exclusion du pouvoir politique. Même si les militaires ont confié les postes-clefs de l'économie aux civils et ont organisé un dialogue corporatiste avec la population, la Junte n'accepte aucune expression politique institutionnelle même des partisans civils de la Junte.

c) *isolement organisationnel*: alors que le coup d'État avait consacré l'unité d'action des forces militaires et le caractère collégial des décisions, le général Pinochet devient de plus un *Caudillo* centralisant la majorité des pouvoirs au détriment des autres membres de la Junte. D'autre part la perpétuation au pouvoir par auto-décret des membres de la Junte irrite quelque peu leurs pairs et leurs subordonnés dont l'avancement est retardé par le blocage des positions au sommet de l'échelle hiérarchique. Enfin, l'exercice du pouvoir par la Junte a apporté de nombreuses prébendes aux militaires mais ne leur a guère procuré les nombreux équipements modernes obtenus par leurs homologues péruviens et argentins.

Des voix dans la nuit

Cet isolement *relatif* de la Junte stimule

l'audace de divers groupes et d'institutions non-marxistes qui se mettent à s'interroger systématiquement sur le monopole du pouvoir exercé par les militaires:

a) des experts travaillant pour l'Épiscopat du Chili stigmatisent un régime contraire aux traditions républicaines, démocratiques et pluralistes du pays.

b) l'ex-président Frei, après avoir été reçu à la Maison Blanche, réclame sèchement et brièvement le retour d'un régime démocratique «comme unique solution possible».

c) le porte-parole de la droite classique, le journal *El Mercurio*, réclame également le retour d'une démocratie purifiée de ses «éléments démagogiques et subversifs» et condamne l'immobilisme politique de la Junte.

d) enfin, même un membre de la Junte — le chef des Forces navales — critique l'incongruité du cumul des tâches civiles et militaires et laisse entrevoir la remise prochaine du pouvoir aux civils.

Il ne faut cependant pas exagérer l'importance de prises de positions qui acquièrent un retentissement accru au sein d'une opinion publique privée de nouvelles politiques depuis quatre ans. Le remue-ménage au sein de l'*establishment* non militaire du pays indique cependant une morosité certaine des civils face à la volonté de Pinochet de se maintenir au pouvoir. Avec la même habileté politique qui l'a aidé à s'imposer successivement comme chef de l'armée puis comme successeur d'Allende, le général Pinochet est en train de contre-attaquer sur tous les fronts depuis le mois de mars 1977:

a) *front politique*: la Junte étend sa guerre interne aux opposants de centre et de gauche en interdisant les partis non marxistes, jusque-là simplement suspendus, prolonge à nouveau l'état de siège, étend le pouvoir de la censure, etc. . . . promet des élections dans dix ans . . .

b) *front social*: la Junte relâche quelque peu son orthodoxie financière et se permet même une nouvelle politique salariale légèrement populiste au profit des cadres techniques, scientifiques et universitaires. La répression économique en général est atténuée.

c) *front militaire*: Pinochet se livre à une tournée intensive des «popotes» pour regagner le contact personnel avec ses bases militaires, tandis que la Junte augmente le nombre de places d'officiers généraux pour calmer l'impatience des colonels.

d) *le front géo-politique*: pour contenir l'offensive de Washington sur les droits de l'homme, les aspects les plus cho-

quants de la répression physique sont apparemment mis en veilleuse tandis qu'un certain nombre de prisonniers politiques sont relâchés et souvent exilés.

Le futur prochain du Chili

Profitant des fragmentations sociales du Chili confisquées à l'Unité Populaire, Pinochet et ses partenaires ont réussi à consolider un réseau étatique relativement autonome par rapport aux groupes qui ont favorisé le coup d'État militaire. Cette autonomie de la Junte permet de prévoir une continuité et une stabilité du régime dans les années à venir, continuité qui sera basée sur les facteurs suivants:

a) les différentes contradictions qui sapent petit à petit le régime et accentuent l'isolement de la Junte ne sont pas encore suffisantes pour rompre la cohésion militaire.

b) aucun autre groupe ne possède la capacité instrumentale pour disputer avec succès aux Forces Armées le monopole du pouvoir.

c) la Junte va accentuer sa répression idéologique et organisationnelle des partis de centre et de droite qui, en soutenant la guerre initiale des militaires contre la gauche chilienne, ont contribué à l'établissement des conditions de leur propre élimination.

d) des fractions de ces partis réactionnaires ne pourront survivre malaisément que grâce à la complicité de certains secteurs de l'armée ou par la protection indirecte de Washington. Des fractions de ces élites (par exemple Eduardo Frei) continueront leur action de «voix dans la nuit» en attendant des jours meilleurs.

e) l'Église qui est la seule institution nationale à avoir survécu au Leviathan militaire, contrairement à une appréciation erronée répandue à l'extérieur du Chili, n'est pas et ne sera point à l'avant-garde du combat politique contre la Junte. La hiérarchie ecclésiastique comme par le passé continuera à lutter en faveur des droits de l'homme et à s'opposer à travers son «Vicariat de Solidarité» aux aspects les plus choquants de la répression physique et idéologique et finalement continuera à donner une certaine protection et audience aux dissidents.

f) en dépit de la répression économique, il n'est pas interdit de penser que le régime pourrait se reconstituer des classes-soutiens au sein des cadres du secteur public et universitaire et parmi certaines fractions du sous-prolétariat.

g) après les années de convulsions

réelles ou imaginaires vécues par le Chili entre 1970 et 1975, de nombreux secteurs sociaux qui n'apprécient guère la répression économique de la Junte et son monopole du pouvoir, ne sont pas encore prêts à s'engager, dans les années à venir, dans une compétition dangereuse avec les militaires.

h) la gauche est complètement impuissante à l'intérieur du pays, étant donné l'exil massif de ses cadres et militants qui doivent se contenter de gêner internationalement la Junte et de mobiliser l'opinion internationale contre la violation consistante des droits de l'homme par la Junte.

Le futur conditionnel

Toute modification substantielle de la situation chilienne ne passe qu'indirectement par la pression des groupes sociaux internes ou des grandes puissances. Ces forces internes et externes contribueront à affecter l'action de la Junte mais non sa position au sommet de l'État. Seules des fissures profondes dans la cohésion organisationnelle de l'armée mettraient la Junte réellement en danger. Cette rupture de l'armée ne pourrait se produire qu'à la suite de causes internes et externes. Les actions et le style caudilliste du général Pinochet pourraient contaminer ses pairs ou ses subordonnés. De même les états-majors pourraient déposer leurs chefs accusés de ne plus interpréter la volonté générale de l'armée. En somme Pinochet peut, à tout moment, être victime d'une action Viaux anti-Schneider ou d'une action... Pinochet anti-Prats...

En nous rapportant à l'histoire des gouvernements militaires argentins entre 1970 et 1973, nous appellerons *scénario Livingstone-Lanusse*, ce modèle de succession d'une armée qui reste au pouvoir, mais dans l'instabilité, une fraction déplaçant l'autre. Dans un tel modèle, la prise de conscience par les militaires de leur incapacité à résoudre les problèmes économiques et la perception de leur impopularité croissante facilitent le retour — pour un temps — des civils. Dans le cas chilien, le déroulement d'un scénario Livingstone-Lanusse dépend d'une détérioration continue de l'économie et des rapports avec Washington. Cette détérioration interne et externe encouragerait les «Voix dans la nuit» et provoquerait le passage ouvert à l'opposition des associations professionnelles, patronales et syndicales. La dernière séquence du scénario verrait s'instaurer un climat de discussion généralisé chez les officiers, tous apparentés avec un entrepreneur en faillite, un fermier ruiné, un commerçant insolvable, un cadre prolé-

tarisé... ou un politicien de droit réprimé.

Le retour au pouvoir des civils peut se faire selon un *scénario Caramanlis*. Le scénario garantit à la fois la démocratie, la stabilité institutionnelle, le retour des militaires aux casernes et surtout l'exclusion du pouvoir des fascistes, des ultra gauchistes... et du Parti communiste. Le scénario est implicite dans le jeu actuel de la démocratie-chrétienne chilienne, dirigée actuellement par son aile droite, et qui prétend revenir au pouvoir en promettant un Chili sans... Allende et Pinochet. Un tel gouvernement Frei n° 2 n'aurait plus de grandes ressemblances avec le gouvernement Frei n° 1 et sa révolution dans la liberté. S'il est permis au chroniqueur d'abuser des analogies historiques, disons que la démocratie-chrétienne chilienne a remplacé son Saint patron Jacques Maritain par Georges Bidault. Le retour à la guerre froide, le refus du compromis historique, les compromissions avec la droite classique seraient le prix à payer pour une atténuation substantielle de l'état de guerre interne et serviraient de base à un gouvernement populiste de droite. Un tel scénario pourrait obtenir l'appui passif d'une partie de l'Unité Populaire, dont le seul objectif à l'heure actuelle est tactique: le retour des militaires aux casernes.

Le *scénario Caramanlis* fait suite au *scénario Livingstone* si celui-ci se déroule rapidement: la droite militaire remet le pouvoir à la droite civile. Si le scénario est trop long et fait l'objet d'un long métrage une variante de gauche deviendrait possible. Une armée trop profondément divisée offrirait à des couches populaires de plus en plus revendicatrices, une transition à un gouvernement populiste de centre-gauche. Nous appellerons *scénario Campara* (selon le nom du président argentin de 1973) ce jeu complexe qui voit de vieux notables — usés sous le harnais de la politique d'antan — tâcher de manœuvrer entre une armée divisée, mais toujours aussi réactionnaire, et des masses populaires se radicalisant progressivement. Dans un tel modèle, la coalition éclate fatalement entre partisans de l'ordre et partisans du changement.

De Pinochet à Pinochet

Les scénarios antérieurs sont tous vraisemblables mais le scénario le plus simple a des chances de s'imposer à tous les autres: le futur prochain deviendrait indéfini et Pinochet succéderait à Pinochet et garderait effectivement le pouvoir jusqu'en 1987. Dans un tel scénario l'armée maintiendrait sa cohésion institutionnelle et sa confiance à Pinochet en dépit de la crise économique et du refroidissement avec

Washington. L'opposition de Washington serait récupérée par Pinochet dans une offensive nationaliste et serait neutralisée par l'appui des autres dictatures militaires du continent. La crise économique pousserait les divers groupes de pression socio-économiques à l'opposition mais celle-ci se ferait en ordre dispersé, sans expression

politique et serait finalement dissoute par l'habileté manœuvrière de la Junte. Ce scénario que nous appellerons *Pinochet* comporte deux variantes: la variante *Papadopoulos* offre dix années de répression supplémentaires et la variante *Franco* offre trente années de reconstruction nationale...

Le droit de la guerre en 1977

par L. C. Green

On semble s'entendre sur le fait que depuis l'adoption du Pacte de Paris (Pacte Briand-Kellogg de 1928), notamment tel qu'interprété par le tribunal de Nuremberg, la guerre, ou du moins la guerre d'agression, est non seulement illégale mais criminelle. Ce point de vue a été renforcé par différentes résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, dont la plus illustre est la Résolution 3314 (XXIX) adoptée en décembre 1974 et définissant l'agression. En outre, nombre d'observateurs sont d'avis que les chapitres VI et VII de la Charte des Nations Unies rendent toute forme de guerre illégale, à l'exception du recours à la légitime défense pour se protéger contre une attaque déjà lancée, ce qui exclut tout recours à des mesures de légitime défense «anticipée». De plus, un certain nombre de pays du Tiers monde et de l'Europe de l'Est ont même cherché à faire admettre que, nonobstant les dispositions de l'article 51 de la Charte, seul le Conseil de sécurité est habilité à sanctionner le recours à la légitime défense, bien qu'une telle interprétation ait pour effet d'inverser l'article 51.

Bien entendu, il est relativement facile de déclarer la guerre illégale ou criminelle. C'est une toute autre chose d'empêcher des États ou groupes, considérés ou non comme des mouvements de libération nationale, de recourir à la force et de déclencher un conflit armé. Nous en avons de nombreux exemples depuis 1945, bien que ces conflits n'aient pas entraîné d'affrontement direct entre les grandes puissances et aient souvent pris la forme de lutte pour l'autodétermination ou de combats entre factions rivales cherchant à

saisir le pouvoir tout en refusant de considérer leur conflit comme une guerre civile. C'est pourquoi l'on s'efforce depuis presque toujours d'établir des règles sur la façon de faire la guerre, notamment pour protéger les non-combattants et, dans la mesure du possible, humaniser la conduite de la guerre en vue d'éliminer toute souffrance inutile. Bien qu'il soit quelque peu paradoxal d'établir des règles pour une opération qui est de toute façon illégale, il n'en reste pas moins vrai que le droit international renferme de nombreuses dispositions applicables dans les conflits armés. Ces dernières se retrouvent pour la plupart dans ce que l'on appelle parfois le droit de la Haye et de Genève. Le droit de La Haye se compose des conventions négociées lors des conférences de la Paix de La Haye en 1899 et 1907, notamment la Quatrième convention de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, lesquelles peuvent être considérées dans leur ensemble comme le code régissant la conduite des opérations militaires. Le droit de Genève, préparé en grande partie sous les auspices du Comité international de la Croix-Rouge, s'intéresse par contre surtout

M. L. C. Green, LL.B., LL.D., est professeur à l'Université de l'Alberta. Il était membre de la délégation canadienne lors des sessions de 1975, 1976 et 1977 de la Conférence de Genève sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés. L'article ci-contre n'engage que l'auteur et ne reflète pas l'opinion de la délégation canadienne ou du gouvernement du Canada.

au bien-être des personnes *hors combat* (non-combattants, prisonniers de guerre, personnel sanitaire et religieux, etc.). Les conventions les plus importantes sont celles de 1929 relatives à la Croix-Rouge, aux prisonniers de guerre, aux blessés et aux naufragés, ainsi que celles de 1949 visant à actualiser les dispositions de 1929 à la lumière des événements survenus entre 1929 et 1945 avec l'introduction d'une convention spéciale relative aux populations civiles en territoire occupé.

Les généraux, semble-t-il, passent une grande partie de leur temps à préparer la prochaine guerre en fonction de la stratégie et de la tactique employées pour la guerre qu'ils viennent de perdre. Il en va de même pour le droit humanitaire. Ainsi, en 1929 et en 1949, le Comité international de la Croix-Rouge a cherché à faire amender le droit de la guerre en fonction des lacunes observées lors de la guerre qui venait de se terminer. Toutefois, des conflits comme ceux de Corée et du Vietnam, où l'on a par exemple introduit l'ambulance aéroportée, ont démontré que le droit de Genève n'était pas adapté aux conflits modernes. Ces deux guerres et les luttes de libération des territoires coloniaux ont en outre fait ressortir la nécessité de modifier en profondeur le droit international de la guerre parce que les belligérants ne sont souvent plus des États et que leurs conflits peuvent difficilement être considérés comme des guerres internationales au sens traditionnel. Il est aussi devenu évident que les conflits modernes, de par leur forte incidence idéologique ou politique, sont menés avec une rancœur et une cruauté rarement rencontrées dans les guerres traditionnelles. On a donc compris qu'il fallait s'efforcer d'adopter un régime permettant de minimiser la terreur qui les accompagne. C'est à cette fin que le Comité international de la Croix-Rouge a entrepris en 1971 une série de réunions d'experts et qu'il a ensuite présenté des projets de protocole à une Conférence diplomatique consacrée à la réaffirmation et au développement du droit international humanitaire dans les conflits armés.

Première session

La Conférence a débuté en 1974 et s'est terminée en juin 1977. On y a présenté deux projets de protocole destinés à étendre la portée des conventions de 1949, le premier traitant des conflits internationaux et le second, introduisant une nouvelle législation applicable aux conflits non internationaux. Les représentants canadiens ont joué un rôle de premier plan dans la promotion de ce deuxième protocole. La

tenue d'une conférence internationale sur cette question, qui relève traditionnellement de la juridiction nationale, était en soi une grande première. Sans doute le deuxième élément en importance a-t-il été la décision prise lors de la première session de reconnaître certaines luttes pour l'autodétermination comme des conflits internationaux et, par conséquent, de permettre aux représentants de ces mouvements — notamment à l'Organisation de libération de la Palestine — d'assister et de participer à la Conférence à titre d'observateurs jouissant de tous les droits d'un participant, à l'exception du droit de vote. Cette décision a finalement incité les représentants du Tiers monde à réclamer pour ces mouvements le droit de signer l'Acte final. Bien que l'Acte final d'une conférence n'ait aucune valeur juridique autre que celle d'enregistrer son déroulement, une telle décision aurait inévitablement constitué un précédent et aurait pu être utilisée pour soutenir que l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), par exemple, avait maintenant la capacité de contracter des traités et jouissait d'une personnalité internationale qu'aucun organisme des Nations Unies ne lui avait encore reconnue. On a finalement contourné le problème en acceptant de reproduire fidèlement le libellé de la résolution accordant le statut d'observateurs aux mouvements de libération nationale et leur permettant de signer l'Acte final sur une page distincte de celle utilisée par les États participants.

L'un des principaux problèmes que n'a pu résoudre la Conférence et qui est inhérent à sa décision de considérer les guerres de libération nationale comme des conflits armés internationaux et, par conséquent, de les assujettir au droit international de la guerre en est un de définition. Il est vrai que l'ONU a pour politique de ne reconnaître comme MLN que les organismes reconnus comme tels par l'organisation régionale compétente — ce qui a pour effet de les limiter presque exclusivement au monde arabe et à l'Afrique; mais il n'existe aucune raison d'étendre cette pratique ailleurs. Aucun effort n'a été déployé à Genève pour établir des normes permettant de prendre une décision à ce sujet. En pratique, nombre de pays du Tiers monde ont mentionné des mouvements de libération nationale qu'ils considèrent «authentiques», mais sans faire plus que de reprendre la position des Nations Unies. La situation n'a été nullement clarifiée lorsqu'un représentant de l'Armée républicaine irlandaise, revendiquant le statut de mouvement national de

libération, a déclaré à la presse que les membres de l'IRA étaient en droit de réclamer le statut de prisonniers de guerre indépendamment des points de vue des gouvernements britannique et irlandais, d'autant que la Conférence avait également reconnu à ces mouvements la prérogative de faire des déclarations unilatérales d'adhésion. Il semble que le gouvernement suisse, en tant que dépositaire des protocoles, et le Comité international, en tant que principal organisme chargé de l'application de ces dispositions, seraient obligés d'accepter de telles déclarations. Le premier devrait informer tous les signataires du Protocole qui devraient alors sans doute décider subjectivement et individuellement de l'attitude à adopter, alors que le deuxième pourrait se voir obligé de remplir toutes les fonctions qui lui sont confiées aux termes du Protocole.

Définition

Ce problème de définition est éminemment concret, comme on a pu le voir en Angola où divers groupes demandaient tour à tour à être reconnus comme le seul mouvement de libération nationale légitime. En outre, le conflit qui n'oppose pas des États ou qui n'implique pas un mouvement de libération nationale cherchant l'autodétermination n'est pas un conflit international et, à ce titre, relève du Protocole II relatif aux conflits armés non internationaux. Toutefois, le problème de la définition ne s'en trouve que compliqué, car le Protocole II s'applique aux conflits armés qui se déroulent sur le territoire d'une Partie contractante «entre ses forces armées et des forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés qui, sous la conduite d'un commandement responsable, exercent sur cette partie de son territoire un contrôle tel qu'il leur permette de mener des opérations militaires continues et concertées et d'appliquer le présent Protocole . . . », mais ne s'applique pas aux situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues.» Cela signifie en pratique que le Protocole II ne s'appliquera qu'à une guerre civile du genre de celle d'Espagne. Ainsi, la décision quant à l'applicabilité du Protocole II sera vraisemblablement prise par la Partie sur le territoire de laquelle le conflit survient plutôt que sur une base objective. Il faut peut-être mentionner ici que la délégation canadienne espérait élargir le cadre du Protocole de façon à instaurer certaines normes juridiques internationales applicables aux conflits armés non internationaux, y compris ceux

qui n'ont pas atteint un stade aussi avancé que les conflits susmentionnés.

Lorsque des actes sporadiques de violence se changent graduellement en insurrection puis en guerre civile menée par des partisans qui, s'opposant au gouvernement, prétendent être engagés dans une lutte anticoloniale et de libération nationale par laquelle ils revendiquent leur autodétermination et qu'ils considèrent comme un conflit international, qui doit décider si le Protocole I s'applique? Autrefois, on aurait pu soutenir que, si les belligérants portaient un uniforme et se conduisaient comme une force militaire bien organisée conformément au droit de la guerre, aux termes de ce dernier les dispositions relatives au statut de prisonnier de guerre s'appliquaient. Mais la situation a changé. Le Protocole I a modifié la définition du combattant et, par conséquent, du prisonnier de guerre. Afin de protéger les mouvements de libération nationale, il n'est plus nécessaire que les deux Parties à un conflit se reconnaissent l'une l'autre, aussi longtemps que les forces en cause sont soumises à un système disciplinaire interne pouvant faire respecter le droit international. Dans le passé, le droit international exigeait que ces forces aient un signe distinctif reconnaissable à distance et qu'elles portent leurs armes ouvertement. Ce n'est plus le cas. Des opérations comme celle du Vietnam ont montré que les forces susceptibles de se considérer comme des mouvements de libération nationale seront difficilement distinguées de la population civile; les combattants n'auraient peut-être même pas d'uniformes propres. En outre, l'IRA ou les mouvements africains de guérilla qui opèrent dans les villages portent rarement leurs armes ouvertement. En vertu du Protocole, la violation des règles du droit international ne prive pas un combattant de son droit d'être considéré comme combattant ou comme prisonnier de guerre. En outre, même si les combattants «sont tenus de se distinguer de la population civile lorsqu'ils prennent part à une attaque ou à une opération militaire préparatoire d'une attaque, . . . il y a des situations dans les conflits armés où, en raison de la nature des hostilités, un combattant armé qui ne peut se distinguer de la population civile conserve son statut de combattant à condition que, dans de telles situations, il porte ses armes ouvertement a) pendant chaque engagement militaire (qu'arrive-t-il en cas d'embuscade ou d'attaque sournoise d'une sentinelle gardant une installation militaire?), et b) pendant le temps où il est exposé à la

vue de l'adversaire alors qu'il prend part à un déploiement militaire qui précède le lancement d'une attaque à laquelle il doit participer». On ne s'est pas entendu quant à savoir s'il s'agissait d'une attaque «visible» à l'oeil nu ou s'appuyant sur des moyens mécaniques. Puisque la disposition ne mentionne pas les forces armées d'un État ou d'un gouvernement organisé, on a donc perturbé le principe de réciprocité à la base du droit de la guerre et du droit humanitaire en général. De telles forces devront donc continuer à porter un uniforme ou autre emblème distinctif et à porter leurs armes ouvertement en tout temps, sous risque de perdre leur statut. D'autre part, les membres des forces de libération nationale restent protégés et, en cas de non observance des dispositions susmentionnées, «perdront leur droit à être considérées comme prisonniers de guerre, mais bénéficieront néanmoins de protections équivalentes à tous égards à celles qui sont accordées aux prisonniers de guerre» par la III^e Convention de Genève et par le Protocole. Ils seront, par ailleurs, passibles de poursuite s'ils sont coupables de crime de guerre.

D'autres points reflètent également les divergences nord-sud et les pressions de la majorité tiers-mondiste. Le conflit angolais et le procès de Luanda qui l'a suivi ainsi que les critiques dirigées contre les volontaires européens qui combattent avec les forces sud-africaines et rhodésiennes ont attiré l'attention sur le recours à des mercenaires. De l'avis général, la carrière des armes serait déshonorante pour celui qui s'y consacre à des fins purement mercenaires ou peut-être même idéologiques. Depuis Luanda, il semble qu'on ne condamnera que ceux qui louent leurs services à un pouvoir opposé à un mouvement de libération nationale, alors que ceux qui aident un tel mouvement pour une raison quelconque ne font que se conformer à la nouvelle morale exprimée dans les résolutions des Nations Unies et de l'Organisation de l'unité africaine. Le Protocole I consacre en partie la réprobation du mercenaire; en effet il lui refuse tout statut de combattant ou de prisonnier de guerre, sans affirmer pour autant que son activité est un crime en soi. En lui refusant cette protection, le Protocole l'assimile par ailleurs à un non-combattant prenant les armes illégalement et, comme tel, passible d'être jugé comme criminel de guerre; on peut faire valoir qu'il ne perd pas pour autant le droit d'être traité selon des normes humanitaires minimales ni de jouir des garanties judiciaires fondamentales.

Le mercenaire

L'expression «libération nationale» a également disparu et le terme «mercenaire» s'entend maintenant de toute personne «a) qui est spécialement recrutée dans le pays ou à l'étranger pour combattre dans un conflit armé (Cette disposition empêche des belligérants se protégeant d'une agression d'exercer leur souveraineté territoriale en recrutant des visiteurs volontaires.); b) qui prend en fait une part directe aux hostilités (Les conseillers ou instructeurs envoyés par une grande puissance amie ou son substitut sont donc protégés.); c) qui prend part aux hostilités essentiellement en vue d'obtenir un avantage personnel et à qui est effectivement promise par une Partie au conflit ou en son nom, une rémunération matérielle nettement supérieure à celle qui est promise ou payée à des combattants ayant un rang et une fonction analogues dans les forces armées de cette Partie; d) qui n'est ni ressortissant d'une Partie au conflit, ni résident du territoire contrôlé par une Partie au conflit (Cela défavoriserait les volontaires étrangers qui acceptent de servir mais sont rémunérés selon une échelle différente.); e) qui n'est pas membre des forces armées d'une Partie au conflit (Cela protégerait par exemple des unités comme l'escadrille *Eagle* de la RAF pendant la Seconde Guerre mondiale, ainsi que les Juifs non israéliens ou les étrangers qui combattent dans l'une des guerres du Moyen-Orient et qui ont été incorporés à l'armée israélienne. Par ailleurs, le fait qu'aucun État ne reconnaît la Rhodésie ou sa nationalité signifie-t-il que tout membre des forces armées rhodésiennes qui s'oppose aux forces du Zimbabwe est un mercenaire et, comme tel, passible d'être jugé comme criminel de guerre?); f) qui n'a pas été envoyée par un État autre qu'une Partie au conflit en mission officielle en tant que membre des forces armées dudit État» (Les Cubains en Angola ne peuvent par conséquent être considérés comme mercenaires). On a annoncé récemment que l'Organisation de l'unité africaine a accepté cette définition plutôt que celle de Luanda. Le caractère cumulatif des dispositions protégera peut-être les États qui auraient autrement éprouvé de la réticence à ratifier le Protocole sans exprimer de réserves concernant cet article.

Les articles étudiés jusqu'ici reflètent l'actuel climat politique international par leur insistance sur la décolonisation et le respect de l'autodétermination. La condamnation de l'*apartheid*, que l'ONU a qualifié de crime contre l'humanité, étant très proche de ces considérations, il n'est

sans doute pas étonnant que la Conférence, lorsqu'elle s'est attachée à réviser et à élargir le concept d'infraction grave relevant du droit criminel international, ait compté parmi celles-ci «les pratiques de l'*apartheid* et les autres pratiques inhumaines et dégradantes, fondées sur la discrimination raciale, qui donnent lieu à des outrages à la dignité personnelle». Bien qu'un délégué ait déploré davantage la séparation des prisonniers de guerre noirs et blancs que leur assassinat, on ne peut que se demander comment on pourrait définir juridiquement l'une des pratiques condamnée dans le Protocole et rédiger un acte d'accusation. On a moins d'objections à la disposition condamnant comme une infraction grave tout retard injustifié dans le rapatriement des prisonniers de guerre ou des civils, problème qui s'est fait durement sentir à la cessation des hostilités en Corée et au Vietnam. De même, on ne peut s'opposer à la condamnation d'attaques délibérées contre des civils ou des personnes qu'on sait *hors combat*. On peut même convenir d'inclure dans la catégorie des infractions graves les attaques contre «des ouvrages ou installations contenant des forces dangereuses, en sachant que cette attaque causera des pertes en vies humaines, des blessures aux personnes civiles ou des dommages aux biens de caractère civil qui sont excessifs», bien que certains puissent objecter que la légitime défense justifie de telles opérations. Dans la même perspective, on ne peut dénier la gravité de l'utilisation trompeuse des emblèmes de la croix rouge, du croissant rouge ou du lion et soleil rouges. Cette protection ne s'applique pas au bouclier rouge de David utilisé par Israël, puisqu'il ne s'agit pas d'un emblème reconnu; d'ailleurs, la tentative canadienne de 1976 d'empêcher le recours illicite et abusif d'emblèmes couramment utilisés mais non reconnus, interdisant ainsi à Israël de l'utiliser perfidement, a échoué lamentablement sous les pressions du monde arabe et du Tiers monde.

Patrimoine culturel

La protection du «patrimoine culturel ou spirituel des peuples» est une innovation, même si le concept manque quelque peu de précision. Le Vatican, l'Autriche, l'Italie, la Grèce, l'Égypte et l'Iran ont été des chefs de file en la matière et c'est maintenant une infraction grave que «de diriger des attaques contre les monuments historiques, les œuvres d'art ou les lieux de culte clairement reconnus qui constituent le patrimoine culturel ou spirituel des peuples lorsque les monuments historiques, œuvres d'art et lieux de culte en

question ne sont pas situés à proximité immédiate d'objectifs militaires», à la condition qu'une protection spéciale leur ait été accordée en vertu d'un arrangement particulier puisqu'il doit y avoir certains moyens d'identification.

En outre, le Protocole comporte également des clauses techniques détaillées relatives à l'identification des unités sanitaires, de leurs aéronefs et autres moyens de transport. De même des dispositions plus explicites régissent l'internement des civils ainsi que leurs droits et leur protection, notamment pour garantir le plein respect de la règle de droit et l'application de garanties juridiques adéquates en cas de procès. Du même coup, l'on s'est efforcé de minimiser la possibilité d'infractions involontaires par les commandants militaires. Par le passé, un commandant pouvait trop souvent prétendre qu'il ne connaissait pas le droit applicable ou que ses dispositions étaient imprécises. Les Parties au Protocole doivent maintenant se choisir des conseillers juridiques compétents qui auront pour tâche de conseiller et d'avertir leurs commandants de l'illégalité possible d'une mesure envisagée. En outre, les Parties contractantes s'engagent à faire connaître les dispositions des Conventions et du Protocole de Genève à leurs forces armées et à leur population civile — cette dernière disposition est modifiée de façon à préserver la position d'un État fédéral dans lequel les gouvernements locaux ont pleine juridiction en matière d'éducation, amendement qui a été adopté à la demande du Canada. Non seulement un commandant ne pourra plus affirmer qu'il ne connaissait pas le droit, mais sa responsabilité face aux actes de ses subordonnés est maintenant clairement établie dans un instrument international. On a par contre omis du texte final une clause précisant qu'on ne devait obéir qu'aux seuls ordres légitimes, les pays du Tiers monde craignant qu'une telle disposition nuise à la discipline militaire et justifie la désobéissance. Cela a amené le Canada et d'autres pays à déclarer qu'une telle omission n'affectait aucunement le droit coutumier en ce qui concerne l'impossibilité de se justifier par des ordres supérieurs en cas de violation du droit de la guerre.

Mécanisme d'enquête

Le Canada est l'un des États qui se sont prononcés en faveur d'une innovation en matière de droit humanitaire applicable dans les conflits armés. On avait proposé la mise sur pied d'un mécanisme permanent et obligatoire d'enquête sur les allégations d'infractions graves au droit, bien entendu sous réserve que toute vérification

sur le terrain exigerait la permission sinon la collaboration active de la Partie accusée de telles infractions. La proposition a été rejetée par les États socialistes et certains pays en développement parce qu'elle empiétait sur la souveraineté et pouvait donner lieu à des abus de propagande. On a finalement convenu de la création d'un organisme volontaire en espérant que certains États au moins seraient prêts à lui reconnaître une autorité obligatoire. L'élargissement des mécanismes actuels de nomination et d'acceptation d'une Puissance protectrice a également reçu l'appui du Canada. Il est depuis longtemps admis que lorsqu'éclate un conflit armé et que sont rompues les relations diplomatiques, les Parties doivent continuer à assurer certains liens et une forme quelconque de représentation. Dans le passé, les belligérants convenaient mutuellement d'un État tiers neutre qui les représentait auprès de la partie adverse — terme courant pour désigner l'ennemi. On veut maintenant s'assurer qu'une Puissance protectrice puisse offrir ses services dès le déclenchement du conflit. Si une telle puissance n'a pas été désignée dès le début d'un conflit, le Comité international de la Croix-Rouge ou toute autre organisation humanitaire impartiale (il est quelque peu décevant de constater à quel point le Comité international suscitait la méfiance d'un grand nombre des États participants à la Conférence) offrira ses bons offices aux Parties en vue de la désignation sans délai d'une Puissance protectrice. Si aucune entente n'intervient, dans un délai spécifié, le Comité international ou toute autre organisation intéressée peut agir en qualité de substitut avec tous les droits et devoirs normalement conférés à une Puissance protectrice.

Les doutes, les craintes et les hésitations politiques se sont manifestés beaucoup plus ouvertement dans le cas du Protocole II. Puisqu'il régit les conflits non internationaux, ce protocole touche directement les susceptibilités nationales et le désir des nouveaux États, notamment, de se protéger des ingérences étrangères. Bien que celles-ci soient formellement interdites, il n'est peut-être pas étonnant que nombre de pays, surtout ceux qu'on pourrait considérer comme les plus susceptibles de se trouver dans une situation de rébellion ou de guerre civile, aient marqué beaucoup d'hésitations à accepter un document qui met les rebelles sur le même pied que l'autorité établie, qui les oblige à diffuser le contenu du Protocole comme s'ils étaient tenus d'informer leurs populations des recours qu'elles auraient contre leur gouvernement et qui

restreint les efforts des gouvernements pour étouffer toute tentative de renversement. Puisque le Protocole II vise des conflits internes où l'une des parties est susceptible de s'appuyer sur une population civile militairement non entraînée et ne disposant pas des services techniques et éducatifs des forces gouvernementales, le Canada a maintenu qu'il devait être présenté de la façon la plus simple et concise possible puisqu'en l'absence d'éléments plus raffinés des conflits internationaux, les complexités et les détails du Protocole I y seraient inutiles. Dans le but peut-être de rendre son application moins probable, un bloc important a demandé que le Protocole II se modèle sur le Protocole I, acceptant même l'introduction de certains articles presque sans objet dans un contexte non international. Toutefois, lorsqu'il est apparu dans les deux ou trois dernières semaines de la session finale que le Protocole II risquait d'être abandonné, un grand effort a été fait pour raviver le concept d'un document simple, solution qui fut finalement adoptée grâce aux efforts déployés par M. le juge Hussein du Pakistan, lequel s'est servi du nouveau projet que le Canada avait préparé précédemment pour expliquer le bien-fondé d'un Protocole II simplifié.

Bien qu'on puisse regretter l'absence de l'une ou l'autre disposition qui a été rejetée ou éliminée de la proposition canadienne initiale, il est possible qu'un plus grand nombre d'États — où le risque de guerre civile est élevé — acceptent plus facilement le Protocole II actuel. Nous disposons pour la première fois d'un instrument international qui cherche à établir des règles de conduite pour un gouvernement et ses opposants en cas de conflit armé non international au sens du Protocole II. Le Protocole se fonde sur le rejet non équivoque de la discrimination et cherche par tous les moyens à garantir les droits des personnes qui peuvent être détenues par l'une ou l'autre Partie au conflit. Il interdit le recours traditionnel à la cruauté, telle la torture, qui semble inhérent à toute insurrection armée moderne et s'efforce d'empêcher une pratique notoire au Vietnam et qu'on reprend en Afrique, à savoir le recrutement d'enfants par l'une des Parties. Il est maintenant interdit de recruter toute personne de moins de quinze ans ou de permettre à une telle personne de participer au conflit. D'autre part, la peine de mort ne peut être prononcée contre une personne de moins de dix-huit ans, peu importe le délit qu'une telle personne illégalement recrutée peut avoir commis. L'enfant est d'ailleurs mieux protégé que la femme

enceinte ou la mère d'un enfant en bas âge, celle-ci pouvant toujours être passible de peine de mort, même si la sentence ne peut être exécutée pendant la grossesse ou tant que l'enfant dépend de sa mère. Le Canada a proposé, mais sans succès, qu'on reporte les exécutions à la fin des hostilités, moment où les esprits pourraient s'être calmés.

On trouve des ressemblances avec le Protocole I en ce qui concerne la protection accrue accordée au personnel et aux unités sanitaires, bien que le droit au secret professionnel, qui pourrait être utilisé pour protéger un rebelle blessé, soit assujéti aux lois nationales. Les dispositions améliorées relatives aux soins des blessés, des prisonniers et du personnel religieux sont semblables à celles du Protocole I, quoique à une échelle réduite. Puisqu'un gouvernement ou une force rebelle qui prévoit la défaite peut recourir à des mesures extrêmes, le Protocole interdit expressément les punitions collectives, les attaques contre des personnes civiles et tout acte dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile. Comme dans le Protocole I, les objets qui composent le patrimoine culturel ou spirituel des peuples sont protégés, assurant ainsi, nous l'espérons, qu'aucune des Parties ne détruira son patrimoine culturel et historique national. Il est également interdit «d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage» des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que les denrées alimentaires et les installations d'eau potable, comme il est interdit de réduire la population civile à la famine. On trouve un autre empiètement sur les droits des gouvernements dans la disposition interdisant le déplacement de la population civile pour des raisons ayant trait au conflit sauf dans les cas où la sécurité des personnes civiles ou des «raisons militaires impératives» l'exigent. Compte tenu des préoccupations pour l'écologie et l'avenir du pays touché par le conflit, le Protocole II renferme une disposition semblable à celle du Protocole I, à savoir que «les ouvrages d'art ou installations contenant des forces dangereuses, à savoir les barrages, les digues et les centrales nucléaires de production d'énergie électrique, ne

seront pas l'objet d'attaques, même s'ils constituent des objectifs militaires, lorsque de telles attaques peuvent provoquer la libération de ces forces et, en conséquence, causer des pertes sévères dans la population civile».

A l'instar de tous les traités, les objectifs des Protocoles I et II ne pourront être réalisés que si les Parties contractantes les acceptent de bonne foi. Sous certaines réserves, ayant trait notamment au caractère politique de nombre de ses dispositions, il est probable que le Protocole I recevra un nombre raisonnable de signatures et de ratifications, et ce malgré que les commandements militaires des pays participants peuvent ne pas l'accepter d'emblée. Il est également probable que les pays industrialisés qui ont des réserves concernant le Protocole I n'auront pas trop de réticences face au Protocole II. Il est vrai qu'ils ne sont pas les premiers intéressés à ce chapitre, même s'il n'existe aucune garantie mettant aujourd'hui un pays à l'abri de la guerre civile ou d'autres formes de conflits armés non internationaux. Les dispositions du Protocole II reflètent cependant les concepts humanitaires de base de la tradition judéo-chrétienne qui a cours dans les démocraties occidentales et, en cas de conflit, on peut attendre des Parties qu'elles respectent ces exigences humanitaires minimales. Mais il se peut que certains nouveaux États, et même certains d'entre eux où la guerre civile est presque endémique, hésitent beaucoup avant de l'accepter. La situation serait quelque peu ironique si le Protocole, qui vise réellement à introduire des principes humanitaires dans un secteur qui n'a jamais connu de réglementation internationale, n'était ratifié que par les États qui acceptent ses principes, même non écrits, ou qui semblent les moins susceptibles d'avoir à les appliquer. Par ailleurs, il est tout à fait possible qu'un pays impliqué dans un tel conflit juge qu'il est à son avantage d'accepter les obligations découlant du Protocole, dans l'espoir que les rebelles feront de même ou parce que ces derniers se sont fait connaître au plan international en annonçant leur intention d'observer et d'appliquer les principes du droit international.

Lettre à la rédaction

Messieurs,

L'article de M. F. S. Manor, intitulé *Échec des opérations de maintien de la paix (Perspectives internationales, juillet-août 1977)* appelle certains commentaires. Selon M. Manor, l'idéal serait que l'ONU soit «une force destinée à assurer le respect de la Loi et le maintien de l'ordre, comme le fait par sa simple présence un agent de police au cours de sa ronde». Les agents de police ne seraient-ils pas surpris d'apprendre qu'on leur reconnaît un rôle aussi effectif.

Quoi qu'il en soit, il ne fait pas de doute que l'ONU atteint rarement cet idéal. Par contre, même les policiers seraient impuissants si les criminels pouvaient s'assurer du soutien de tout un voisinage. Le fait est que le maintien de l'ordre, vocation qu'on n'a d'ailleurs jamais réservée à l'ONU, revient à chaque État. Le droit de veto a été inscrit dans la Charte, à la demande pressante de *toutes* les grandes Puissances.

Tout au long de son article, M. Manor confond donc deux choses fort différentes: le maintien de la paix et les mesures pour faire respecter cette dernière. Ce faisant, il fixe à la première des normes impossibles et ne peut manquer de conclure à sa futilité.

Les pouvoirs d'intervention de l'ONU, ou la sécurité collective, ont été envisagés dans les articles 42 à 46 de la Charte et reposaient sur l'hypothèse de la dissuasion ou de la punition des agresseurs par la puissance militaire combinée de la communauté internationale. La guerre froide est venue briser l'unanimité entre les grandes Puissances et il n'a plus été possible d'exercer ces pouvoirs d'intervention sauf en Corée, lorsque, en 1950, l'URSS boycottait le Conseil de sécurité. Les opérations de maintien de la paix, par ailleurs, se fondent sur la collaboration volontaire des parties et visent d'ordinaire à empêcher que les différends ne dégénèrent en conflit armé, à vérifier que les lignes d'armistice sont respectées ou à superviser le dégagement des forces en présence. Le maintien de la paix exige que les parties en cause fassent preuve d'une certaine retenue. Idéalement, il devrait être assorti à la *pacification* (négociation, conciliation, arbitrage, etc.). Si, en raison des circonstances, ces conditions ne peuvent plus être respectées, aucune mission de maintien de la paix ne peut remplir son mandat, comme cela s'est d'ailleurs produit en Égypte en 1967 et à Chypre en 1974. Après tout, on n'impute pas d'ordinaire à la police l'existence du crime.

D'autre part, M. Manor fait quelques affirmations discutables. «A l'instigation de certains pays, dont le Canada, écrit-il, on a convoqué en juin 1964 une conférence internationale chargée de discuter de la constitution de cette force (permanente de maintien de la paix). En 1971, les membres de la conférence siégeaient encore.» Je dois supposer qu'il confond la conférence d'Ottawa sur le maintien de la paix, tenue en novembre 1964, et le Comité spécial des opérations de la paix de l'ONU, créé en février 1965 et dont les délibérations se poursuivent. Dans le premier cas, il s'agit effectivement d'une initiative du Canada, qui avait organisé cette rencontre groupant les fournisseurs de troupes et les contributeurs éventuels, afin de discuter officieusement de formation, d'effectifs et de logistique. Le Comité spécial de l'ONU, quant à lui, se réunit chaque année afin de tenter d'élaborer des lignes directrices pour les futures opérations de maintien de la paix. Peu de progrès ont été réalisés, pour la même raison qui empêche l'application de l'article 43 de la Charte: les grandes Puissances ne s'accordent pas sur la façon de procéder.

M. Manor se dit troublé devant le coût de la participation du Canada aux opérations du maintien de la paix et estime, pour ne citer qu'un exemple, qu'une police civile pourrait remplacer les troupes canadiennes à Chypre à de moindres frais. Il est à noter que la plus grande partie des coûts cités par M. Manor représentent la solde qui devrait être versée de toute façon. Ainsi, pour l'année financière 1976-1977, sur les 12 610 000 de dollars consacrés au bataillon stationné à Chypre, les frais supplémentaires s'établissaient à 2 939 000 de dollars. Ce n'est pas une somme négligeable, certes, mais ce n'est pas un prix exorbitant pour contribuer à maintenir la paix en Méditerranée orientale. Malheureusement, on ne peut pas substituer la police aux troupes, leurs fonctions étant complémentaires et non interchangeables. Les forces policières sont utilisées lorsque la chose est possible, mais il faut des soldats pour faire face à des situations qui sont essentiellement militaires. Enfin, M. Manor affirme que le moral des troupes est bas. Les rapports dont j'ai pris connaissance ne confirment pas cette affirmation.

Le moral pourrait être bas si, comme M. Manor l'écrit, «au premier signe de danger les troupes reçoivent l'ordre de se diriger vers le poste d'évacuation le plus proche.» Ce n'est pas le cas. Les forces de l'ONU sont tenues de remplir le mandat qui leur a été confié, y compris, dans le cas de la FUNU II, de résister aux tentatives de ceux qui cherchent à les empêcher d'accomplir leurs tâches. Il est vrai qu'en 1967 la FUNU a été obligé d'évacuer le Sinaï parce que le gouvernement égyptien lui a retiré la permission de rester. C'était le droit de l'Égypte. La question, en fait, est de savoir si l'affaire aurait dû être préalablement soumise au Conseil de sécurité.

M. Manor se trompe également lorsqu'il affirme que «dans une crise, chaque contingent national des forces des Nations Unies obéit aux ordres de son propre gouvernement plutôt qu'à ceux des Nations Unies» et qu'en 1967 «un certain nombre de contingents des Nations Unies ont quitté le Sinaï pour rentrer dans leurs pays respectifs sans attendre le résultat de la décision de l'ONU concernant l'ordre du président Nasser d'expulser les forces des Nations Unies de son territoire.» Ce n'est pas ce qui s'est produit au Sinaï en 1967, ni en d'autres occasions. Le 16 mai 1967, l'Égypte a ordonné au commandant de la FUNU, le lieutenant-général Inderjit Rikhye, de retirer ses troupes. Le général Rikhye a refusé jusqu'à ce qu'il en reçoive l'ordre du Secrétaire général, ordre qui lui est parvenu le 18 mai. Ce n'est qu'à ce moment que le regroupement et l'évacuation des troupes ont commencé.

Il est facile de dénigrer les activités du maintien de la paix de l'ONU. Il est cependant plus difficile de proposer des solutions de rechange pratiques. Il ne fait pas de doute que des problèmes existent et le Canada est l'un des premiers à demander une réforme, mais le besoin demeure, comme en témoigne la situation en Rhodésie et en Namibie.

Le directeur général du
Bureau des Affaires des
Nations Unies,
G. A. H. Pearson

Section de référence

I. LIVRES

- Broadfoot, Barry. *Years of sorrow, years of shame: the story of the Japanese Canadians in World War II*. Toronto: Doubleday, 1977. 370 p.
- Canada. Ministère des Affaires extérieures. *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada*, vol. 12, 1946. Compilé par Donald M. Page. Ottawa: 1977. 2120 p. Texte: anglais et français.
- Canada and the burden of unity*, edited by David Jay Bercuson. Toronto: Macmillan, 1977. 191 p.
- Canadian foreign policy 1955-1965: selected speeches and documents*, compilé par Arthur E. Blanchette. Toronto: McClelland and Stewart; Ottawa: Institute of Canadian Studies, Carleton University, 1977. 424 p. (Carleton Library n° 103).
- Dosman, E. J. *The Arctic in question*. Toronto: Oxford University Press, 1976. 206 p.
- Energy policies of the world*; sous la direction de Gerald J. Mangone. Vol. I: *Canada, China, Arab States of the Persian Gulf, Venezuela, Iran*. New York: Elsevier, 1977. 387 p.
- Fox, Annette Baker. *The politics of attraction: four middle powers and the United States*. New York: Columbia University Press, 1977. 371 p.
- Frank, Charles R. *Foreign trade and domestic aid*. Washington: Brookings Institution, 1977. 180 p.
- Goals for mankind; a report to the Club of Rome on the new horizons of global community*. Préparé par Ervin Laszlo et al. Toronto: Clarke, Irwin, 1977. 434 p.
- Commission mixte internationale (Canada et États-Unis)*. Effets transfrontières de la dérivation Garrison: rapport de la CMI aux gouvernements du Canada et des États-Unis. Ottawa: 1977. 183 p.

- Mougeot, Luc. *The Canadian participation in the PAIGH (Pan-American Institute of Geography and History) 1944-1971: report submitted on May 31st, 1975, to the chairman of the Canadian National Section, Dr. A. E. Blanchette, Historical Division, Department of External Affairs.* Ottawa: Énergie, Mines et Ressources, Direction des levés et de la cartographie, 1977. 105 p.
- Paré, Jean. *Le temps des otages (le Québec entre parenthèses) 1970-1976.* Montréal: Quinze, 1977. 265 p.
- Plumptre, A. F. Wynne. *Three decades of decision: Canada and the world monetary system, 1944-1975.* Toronto: McClelland and Stewart, 1977. 335 p.
- Stewart, Walter. *As they see us.* Toronto: McClelland and Stewart, 1977. 159 p.
- United Nations. Dept. of Political and Security Council Affairs. *The United Nations and disarmament, 1970-1975.* New York: 1976. 267 p.
- The way ahead for Canada: a paperback referendum.* Préparé par Robert K. Logan. Toronto: Lester and Orpen, 1977. 215 p.
- Which way ahead? Canada after wage and price control.* Préparé par Michael Walker. Vancouver: Fraser Institute, 1977. 291 p.
- Wigley, Philip G. *Canada and the transition to Commonwealth: British-Canadian relations 1917-1926.* Cambridge: Cambridge University Press, 1977. 294 p.
- Hay, Keith A. J. «Growth and prospects of North American imports from the developing world: a Canadian perspective». Dans *Carleton international studies* 1977. n° 2. 41 p.
- Hutchison, Bruce. «Canada's time of troubles». Dans *Foreign affairs* 56:175-189 octobre 1977.
- Janeway, Eliot. «It's back to business in Washington» (interview). Dans *Executive* 19:63-64 avril 1977.
- Kasurak, Peter. «American foreign policy officials and Canada, 1927-1941: a look through bureaucratic glasses». Dans *International journal* 32:544-558 été 1977:
- Laxer, James. «The northern pipeline and Canadian economic strategy». Dans *Canadian forum* 57:19-22 août 1977.
- McDougall, Ian. «The National Energy Board: solving American problems, creating Canadian dilemmas». Dans *Canadian forum* 57:16-22 août 1977.
- McEvoy, Fred. «Canadian-Irish relations during the Second World War». Dans *Journal of Imperial and Commonwealth History* 5:206-226 janvier 1977.
- Manor, F. S. «Will Canada break up?» Dans *Encounter* 49:68-76 août 1977.
- Meyer, Herbert E. «Business has the jitters in Quebec». Dans *Fortune* 96:238-244 octobre 1977.
- Page, Donald and Don Munton. «Canadian images of the Cold War 1946-7». Dans *International journal* 32:577-604 été 1977.
- Phillipson, Donald J. C. «Why nuclear debate in Canada has intensified — and why it will continue». Dans *Science forum* août 1977 p. 3-7.
- Rugman, A. M. «The regulation of foreign investment in Canada». Dans *Journal of World Trade Law* 11:322-333 juillet/août 1977.
- Shields, R. A. «Imperial policy and Canadian American reciprocity 1909-11». Dans *Journal of imperial and commonwealth history* 5:151-171 janvier 1977.
- Swanson, Roger Frank. «Canadian consular representation in the United States». Dans *Administration publique du Canada* 20:342-369 été 1977.

II. ARTICLES

- Byers, R. B., David Leyton-Brown and Peyton V. Lyon. «The Canadian international image study». Dans *International journal* 32:605-671, été 1977.
- «Canadian foreign aid: a perspective on policy and a look at the challenges ahead». Dans *Bank of Nova Scotia Monthly Review*, mai 1977.
- Clarkson, Stephen. «National pathology and cultural policy». Dans *Canadian forum* 57:8-12 septembre 1977.
- Collisson, Robert, «Is there a Rockefeller conspiracy in your future? The Trilateral Commission has a grand design for a new world order». Dans *Saturday night* 92:30-45 octobre 1977.
- Fulford, Robert. «Treat communism with care, the nice Canadian way». Dans *Saturday night* 92:11-12 septembre 1977.
- Grubel, H. G. «Canada's stake in the New International Economic Order». Dans *Analyse de politiques* 3:324-343 été 1977.
- Publications du ministère des Affaires extérieures**
- Communiqués*, publié par le Service de Presse du ministère des Affaires extérieures, Ottawa: N° 62 (25 août 1977) Signature d'un plan d'urgence provisoire canado-danois pour la lutte contre la pollution des eaux, 1977

N° 63 (25 août 1977) Déclaration de l'honorable Robert Stanbury, député et membre du Conseil privé, à la Conférence mondiale pour l'action contre l'*apartheid*, Lagos, Nigéria, le 24 août 1977

N° 64 (24 août 1977) Réunion canado-américaine relative au Projet Atikokan de l'Ontario

N° 65 (26 août 1977) 36^{ième} session de la Conférence internationale de l'éducation (UNESCO), Genève, du 30 août au 8 septembre 1977

N° 66 (1^{er} septembre 1977) Visite du vice-premier ministre à la Production et ministre de l'Électricité et de l'Énergie de l'Égypte, du 5 au 10 septembre 1977

N° 67 (2 septembre 1977) Nominations des diplomates en résidence: *M. Robert P. Cameron* est nommé diplomate en résidence à l'Université de la Colombie-Britannique, à Vancouver; *M. Georges Charpentier* à l'Université Dalhousie, à Halifax; *M. Jean-Yves Grenon* à l'Université Laval, à Québec; *M. John A. Stiles* à l'Université Mount Allison de Sackville (Nouveau-Brunswick).

N° 68 (8 septembre 1977) Nominations de haut niveau au siège des Affaires extérieures

N° 69 (8 septembre 1977) Signature du plan d'urgence canado-américain pour la lutte contre la pollution des eaux dans la mer de Beaufort

N° 70 (14 septembre) Négociations en matière de pêche entre le Canada et la République démocratique allemande

N° 71 (19 septembre 1977) Rapport final de la Commission mixte internationale relatif au projet de dérivation de Garrison

N° 72 (22 septembre 1977) Délégation canadienne à la 32^e session de l'Assemblée générale de l'ONU

N° 73 (22 septembre 1977) Visite officielle au Canada du ministre des Affaires étrangères de France, les 5 et 6 octobre 1977

N° 74 (22 septembre 1977) Rencontre du ministre des Approvisionnements et Services, *M. Goyer*, avec le ministre des Transports, des Postes et Communications de l'Empire Centrafricain

N° 75 (23 septembre 1977) Participation du ministre des Communications, *Mme Jeanne Sauvé*, à la première Conférence des ministres de la politique scientifique des pays membres de l'Agence de Coopération culturelle et technique

N° 76 (26 septembre 1977) Visite officielle au Canada du ministre des Affaires étrangères de la République populaire de Chine, 4 au 6 octobre 1977

N° 77 (26 septembre 1977) Délégation canadienne à la 8^{ième} session de la Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports des pays d'expression française — Lomé, 26 au 30 septembre 1977

N° 78 (27 septembre 1977) Négociations en matière de pêche entre le Canada et la Bulgarie

N° 79 (27 septembre 1977) Signature d'un accord de coopération nucléaire entre le Canada et la Suède

N° 80 (29 septembre 1977) Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe: réunion de Belgrade, 4 octobre 1977

N° 81 (3 octobre 1977) Signature de l'accord Canada-Bulgarie sur les relations mutuelles en matière de pêches

N° 82 (4 octobre 1977) Conférence diplomatique sur les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest, Ottawa, du 11 au 21 octobre 1977

N° 83 (7 octobre 1977) Notes pour la déclaration canadienne d'ouverture par *M. Klaus Goldschlag*, représentant spécial du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, à la réunion de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Belgrade, le 6 octobre 1977

N° 84 (7 octobre 1977) Visite au Canada du ministre de l'industrie, du Commerce et de l'Artisanat de France, monsieur René Monory, du 22 au 26 octobre 1977

N° 85 (12 octobre 1977) Visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures en Égypte, en Israël et en Espagne, du 22 octobre au 1^{er} novembre 1977

N° 86 (12 octobre 1977) Visite au Canada du Commissaire d'État aux Affaires étrangères et à la Coopération internationale du Zaïre, du 11 au 13 octobre 1977

N° 87 (13 octobre 1977) Conférence inter-gouvernementale sur l'éducation relative à l'environnement, Tbilissi, URSS, 14 au 26 octobre 1977

N° 88 (19 octobre 1977) Troisième réunion de la Commission mixte canado-belge, Ottawa, 17 au 20 octobre 1977

N° 89 (20 octobre 1977) Nouvelles dates du voyages de *M. Jamieson* en Israël, en Espagne et en Égypte et annonce de sa visite en Grèce

N° 90 (24 octobre 1977) Accord de coopération nucléaire Canada-Roumanie

N° 91 (25 octobre 1977) L'Afrique du Sud

N° 92 27 (octobre 1977) «Contrôle des armements et désarmement». Résumé de la déclaration faite en Première Commission de la 32^e session de l'Assemblée générale de l'ONU par *M. R. H. JAY*, ambassadeur et représentant permanent du Canada près l'Office des Nations Unies à Genève et la Conférence du Comité du Désarmement de Genève, à New York le 27 octobre 1977

N° 93 (28 octobre 1977) Visite du ministre Jean-Pierre Goyer en Afrique francophone, 6 au 15 novembre 1977

Déclarations et Discours, publiés par la Direction des services de l'information du ministère des Affaires extérieures, Ottawa:

N° 77/8 Le Canada et les Nations Unies. Allocution prononcée par l'ambassadeur et représentant permanent du Canada auprès des Nations Unies, M. W. H. Barton, devant les membres de l'Association canadienne pour les Nations Unies (Winnipeg), le 13 mai 1977

N° 77/9 Développer les relations canado-japonaises en vue d'atteindre des objectifs communs. Discours du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Don Jamieson, à l'occasion d'un déjeuner donné à Vancouver, en l'honneur du ministre des Affaires étrangères du Japon, S. E. Lichiro Hatoyama (Vancouver), le 13 juin 1977

N° 77/10 Un défi historique. Discours d'ouverture prononcé à la rencontre ministérielle de la Conférence sur la coopération économique internationale par le président du Conseil privé et co-président de la Conférence, M. Allan J. MacEachen (Paris), 30 mai 1977

N° 77/11 Premiers jalons dans la recherche d'un nouvel ordre économique. Déclaration du Canada à la Conférence sur la coopération économique internationale prononcée par le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources (Paris), 30 mai 1977

N° 77/12 Le Canada et les résolutions des Nations Unies portant sur Israël et le Moyen-Orient. Allocution de M. Fernand Leblanc, député, au huitième colloque national sur les affaires publiques de la Hadassah-WIZO (Montréal), 15 juin 1977

TRAITÉS

Bilatéraux

Afghanistan

Accord d'aide au développement entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République d'Afghanistan
Kabul, le 5 juillet 1977
En vigueur le 5 juillet 1977

Allemagne, République fédérale d'
Traité d'extradition entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne
Ottawa, le 11 juillet 1977
Sous réserve de ratification

République démocratique allemande
Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République démocratique allemande sur leurs relations mutuelles en matière de pêche
Berlin, le 6 octobre 1977
En vigueur le 6 octobre 1977

Antigua

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement d'Antigua constituant un Accord relatif aux investissements en Antigua assurés par le Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations
Bridgetown, Barbade et St. John's, Antigua, le 8 juin 1977
En vigueur le 8 juin 1977

Bulgarie, République populaire de
Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Bulgarie sur leurs relations mutuelles en matière de pêche
Signé à New York, le 27 septembre 1977
En vigueur le 27 septembre 1977

République Dominicaine

Convention entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République Dominicaine tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune
Ottawa, le 6 août 1976
En vigueur le 23 septembre 1977

États-Unis d'Amérique

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique visant à proroger l'Accord du 10 novembre 1970 concernant une participation commune au projet d'essai de vol d'un avion muni d'un augmentateur alaire
Ottawa, le 31 mai et le 18 juillet 1977
En vigueur le 18 juillet 1977

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord concernant l'établissement d'un Plan d'urgence conjoint en cas de pollution marine
Ottawa, le 28 juillet et le 30 août 1977
En vigueur le 30 août 1977

Accord de pêche réciproque entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique (Cet Accord remplace l'Accord du 15 juin 1973 tel que prorogé).
Washington, le 24 février 1977
En vigueur le 26 juillet 1977

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis concernant les pipe-lines de transit
Washington, le 28 août 1977
En vigueur le 1^{er} octobre 1977

Accord entre le Canada et les États-Unis d'Amérique sur les principes applicables à un pipe-line pour le transport du gaz naturel du Nord
Ottawa, le 20 septembre 1977
En vigueur le 20 septembre 1977

Honduras

Accord de prêt de développement entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Honduras
Tegucigalpa, le 31 mars 1977
En vigueur le 31 mars 1977

Accord de prêt de développement entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Honduras
Tegucigalpa, le 14 juin 1977
En vigueur le 14 juin 1977

Nations Unies

Accord entre le Gouvernement du Canada et l'Organisation des Nations Unies concernant le Siège et le fonctionnement du Centre d'information audio-visuelle des Nations Unies sur les établissements humains
New York, le 27 septembre 1977
En vigueur le 27 septembre 1977

Portugal

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Portugal sur leurs relations mutuelles en matière de pêche.

Ottawa, le 29 juillet 1976

En vigueur le 18 juillet 1977

Roumanie

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République socialiste de Roumanie concernant la coopération dans le développement et l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques

Ottawa, le 24 octobre 1977

Saint-Christophe-Nevis-Anguilla

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'État de Saint-Christophe-Nevis-Anguilla constituant un Accord concernant les investissements canadiens à Saint-Christophe-Nevis-Anguilla assurés par le Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations

Bridgetown, Barbade et Basseterre, Saint-Christophe, les 19 et 20 août 1977

En vigueur le 20 août 1977

Singapour

Convention entre le Canada et la République de Singapour tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu

Singapour, le 6 mars 1976

En vigueur le 23 septembre 1977

Suède

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Suède concernant l'utilisation des matières, équipements, installations et renseignements nucléaires transférés entre le Canada et la Suède

Signé à New York, le 27 septembre 1977

Suisse

Convention entre le Canada et la Suisse tendant à éviter les doubles impositions en matière d'im-

pôts sur le revenu et sur la fortune

Berne, le 20 août 1976

En vigueur le 19 août 1977

Multilatéraux

Convention sur les Règles internationales pour prévenir les abordages en mer, 1972.

Faite à Londres, le 20 octobre 1972.

Instrument d'adhésion du Canada déposé le 7 mars 1975 et accompagné de la déclaration suivante:

«1. Le gouvernement du Canada considère que les dispositions de la Règle 10 intitulée Dispositifs de séparation du trafic ne stipulent pas l'utilisation obligatoire des dispositifs adoptés. Il considère en outre qu'il est nécessaire d'imposer une organisation du trafic afin d'éviter les abordages et les dommages au milieu marin qui en résultent.

2. Le gouvernement du Canada note qu'aucune exception n'est prévue aux paragraphes b), c) et h) de la Règle 10 dans le cas des navires en train de pêcher avec des filets, des lignes, des chaluts, des lignes trainantes ou d'autres engins ou des navires en train d'effectuer des opérations spéciales comme les recherches hydrographiques ou océanographiques, la pose ou le relèvement de câbles, de bouées ou de pipelines et le renflouage et que les exceptions au paragraphe e) de la Règle 10 n'ont pas une extension suffisante pour inclure les navires en train d'effectuer des opérations spéciales. Le gouvernement du Canada considère qu'il serait difficile de mettre la Règle 10 en application sans prévoir, de façon réaliste, des exceptions dans le cas des navires de pêche et des navires en train d'effectuer des opérations spéciales.

3. En conséquence, le gouvernement du Canada juge qu'il n'est pas interdit de prévoir l'utilisation obligatoire des dispositifs de séparation du trafic et les exceptions à apporter aux paragraphes b), c), e) et h) de la Règle 10.»

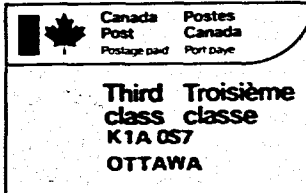
En vigueur le 15 juillet 1977

En vigueur pour le Canada le 15 juillet 1977



Index 1977

- Affaires extérieures (*voir aussi*) Défense, Provinces)
Moralité et réalisme — Holmes, sept./oct., p. 22
Services consulaires — Buick, juil./août, p. 30
- Aide extérieure (*voir aussi* Nouvel ordre économique international)
Aide aux pays les plus démunis — Reid, sept./oct., p. 3
Conférence mondiale de l'alimentation 3 ans après — Weitz, sept./oct., p. 16
Coopération et régime dictatorial — Bernardin, janv./fév., p. 10
- Amérique latine (*voir aussi* Chili)
Le Canada et les Amériques — Guy, juil./août, p. 8
- Asie du Sud-Est
Malaysia et Singapour — Van Praagh, juil./août, p. 46
- Chili
Le . . . des militaires — Zylberberg, nov./déc., p. 35
- Chine
Hua Kuo-feng — Walker, sept./oct., p. 44
Relations sino-canadiennes — Hervouet, nov./déc., p. 27
- Commonwealth
Secrétariat du . . . Ingram, mai/juin, p. 46
- Conférence sur la coopération économique *voir* Nouvel ordre économique international
- Culture
Diplomatie culturelle — Painchaud, mai/juin, p. 36
- Lettres — Graham, juil./août, p. 51; Cowley, juil./août, p. 53; Painchaud, sept./oct., p. 52; Gibson, sept./oct., p. 53
- Défense (*voir aussi* Maintien de la paix)
Politique étrangère et politique de . . . — MacLaren, mars/avril, p. 22
- Désarmement
Conjoncture stratégique et politique américaine — Jacobsen, janv./fév. p. 17
Déboires d'un désarmement trop lent — Jay, janv./fév., p. 14
Le pouvoir, la paix, le public et les générations futures — Land, janv./fév., p. 27
Les SALT feront-ils le saut? — Jensen, janv./fév. p. 22
- Développement économique
Chômage chez les jeunes — Land, nov./déc., p. 31
Sommet économiques de Londres — Inglis, sept./oct., p. 32
- Diefenbaker, John G.
Livre de Stursberg sur . . . (recension) — Lever, mars/avril, p. 29
- Droit international
Codification du . . . — Wang et Stanford, mai/juin, p. 11
Droit de la Guerre en 1977 — Green, nov./déc., p. 39
- Entreprises transnationales
Effets sur le Tiers monde — Crener et Hénault, juil./août, p. 25
- Environnement *voir* Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
- Europe (*voir aussi* France)
Le Canada et l' . . . — Donneur, mars/avril, p. 18
La Communauté économique européenne — Windsor, mars/avril, p. 13
- Espagne
. . . : la droite et la démocratie — Thouez, sept./oct., p. 39
- États-Unis
Nouvelle atmosphère des relations Canada-U.S. — Balthazar, sept./oct., p. 28
Politique étrangère sous M. Carter — Collins, mai/juin, p. 27
Sewell, mai/juin, p. 32; Goodsell, juil./août, p. 12
- France
Ve République — Bakér, mai/juin, p. 21
Montée de la gauche en France — Dornach, juil./août, p. 3
- King, William Lyon Mackenzie
Recension de l'ouvrage de Neatby — Munro, mars/avril, p. 27
- Maintien de la paix
Échec des opérations de . . . — Manon, juil./août, p. 35
Lettre (réponse de M. Pearson) nov./déc., p. 46
- Mouvement non-aligné
Historique du . . . , janv./fév., p. 8
Quoi de neuf chez les non-alignés? — Svoboda, janv./fév., p. 3
- Moyen-Orient
Objectifs de l'intervention syrienne au Liban — Hayani, mai/juin, p. 41
- Nations Unies (*voir aussi* Droit international, Maintien de la paix)
31^e session de l'AGNU — Pearson, mai/juin, p. 3
L'Unesco à Nairobi — LeBlanc, mai/juin, p. 14
- Nouvel ordre économique international (*voir aussi* Politique sur les richesses naturelles)
Enseignements de la CCEI — Wright, nov./déc., p. 7
Pour une approche réaliste du Nouvel ordre économique international — Merle, nov./déc., p. 3
. . . — Arnopoulos, sept./oct., p. 9
Vision humaniste de l'ordre économique international — Roche, juil./août, p. 21
- Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
Comité sur les défis de la société moderne — Kyba, juil./août, p. 16
- Politique sur les richesses naturelles
Politique internationale des minéraux — Dow, nov./déc., p. 19
Souveraineté sur les richesses naturelles — Chambers et Reid, nov./déc., p. 13
- Provinces
Action internationale du Québec — Sabourin, mars/avril, p. 3
Nouvelle dimension du fédéralisme — Meekison, mars/avril, p. 8
- Régionalisme
Réveil du . . . — Craig, juil./août, p. 40
- Reid, Escott
Time of Fear and Hope (Recension) — Eayrs, sept./oct., p. 48



En cas de non-livraison,
retourner cette couverture seulement au:
Ministère des Approvisionnement
et Services-Imprimerie
Ottawa, K1A 0S7, Canada

If undelivered,
return cover only to:
DSS Printing Operations
Ottawa, K1A 0S7, Canada



Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada

ISSN 0381-4874

11 166
6100