



CANADA

DÉCLARATIONS ET DISCOURS

DIVISION DE L'INFORMATION
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

OTTAWA - CANADA

No. 67/41 LE PUBLIC CANADIEN ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA

Discours prononcé par le secrétaire d'Etat
aux Affaires extérieures, M. Paul Martin,
à un dîner de la Faculté de Droit de
l'Université d'Ottawa le 4 décembre 1967.

L'un des devoirs les plus évidents du Gouvernement dans une société démocratique est d'assurer l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique étrangère. Ce devoir découle naturellement du rôle que joue le gouvernement dans tous les domaines de la politique officielle.

Dans une démocratie, toutefois, la politique étrangère ne saurait être l'affaire exclusive du gouvernement. Le public a un rôle à jouer. Comme l'a écrit Mackenzie King, "là où l'opinion publique est faible ou inexistante, on a toutes les chances de trouver un mauvais gouvernement qui devient tôt ou tard un gouvernement autocratique".

J'aimerais parler ce soir de l'influence que peut exercer l'individu sur l'élaboration et l'application de la politique étrangère canadienne.

Le public canadien, sur le plan individuel comme sur le plan collectif, devient de mieux en mieux informé et sûr de lui en ce qui touche les questions internationales. Il n'en a pas toujours été ainsi. Même à une époque toute récente, le Canadien ne prenait que peu d'intérêt à l'ensemble de la politique et encore cet intérêt était-il cantonné dans un ou deux domaines traditionnels qui nous touchaient directement. Dans la période qui a précédé la Seconde Guerre mondiale, par exemple, l'observateur français de la société canadienne, André Siegfried, pouvait écrire que, pour les Canadiens, la sécurité collective (alors un problème capital pour la Société des Nations) est seulement une conviction de luxe. Il y avait bien des occasions de discussions, mais les débats étaient superficiels et sans suite. Les Canadiens pouvaient se permettre, pensaient-ils, de voir en leur pays une "maison à l'épreuve du feu", d'appeler l'Europe avec dédain un "continent qui ne pouvait se diriger lui-même"; de ne s'occuper que de leurs relations avec la Grande-Bretagne et l'Amérique du Nord.

Il s'est produit depuis 1945 un changement spectaculaire dans les attitudes et la formation du public.

Quelles sont les causes d'un tel changement? Elles sont nombreuses. En premier lieu, la Seconde Guerre mondiale nous a donné de dures leçons au sujet de l'interdépendance dans un monde en évolution rapide. Nous jugeons comme une politique de myope le fait d'essayer d'éviter les réalités et les responsabilités. Deuxièmement, après avoir réussi à nous faire reconnaître dans l'entre-deux-guerres comme pays indépendant, nous avons pu nous formuler, au cours des 20 dernières années, une politique étrangère indépendante sur les questions de portée générale. En troisième lieu, les communications modernes nous ont fait connaître les opinions et les problèmes d'autres pays à travers le monde. La télévision, notamment, nous a donné une image du monde que nous ne pouvons pas méconnaître. La possibilité, par exemple, de présenter un reportage en direct d'une guerre au moyen de communications par satellite, ne peut pas manquer d'influencer l'attitude des Canadiens à l'égard des conflits internationaux. Quatrièmement, les Canadiens se sont engagés, personnellement ou en groupes, dans les affaires internationales comme ils ne l'avaient jamais fait auparavant. Par exemple, le commerce extérieur qui ne cesse de croître a poussé les Canadiens, à titre d'acheteurs et de vendeurs, à dépasser les marchés établis pour faire du commerce avec tous les pays du monde. Notre Service diplomatique qui, en 1939, entretenait sept postes à l'étranger en compte maintenant plus de 80. D'autres hauts fonctionnaires de l'État voyagent pour établir des contacts avec leurs homologues au sujet de nombreuses questions de la politique extérieure. L'arrivée de centaines de milliers d'immigrants chaque année a créé des contacts personnels avec de nombreux pays. L'aisance générale qui a suivi la Seconde Guerre a fait des Canadiens, en qualité de touristes, le peuple de la terre qui a le plus voyagé. Depuis 1950, par l'entremise de nos programmes d'aide, nous avons envoyé près de 4,000 Canadiens à des pays lointains, pour remplir des fonctions d'enseignants, de spécialistes et de conseillers. Enfin, l'Expo 67 a beaucoup contribué à faire mieux connaître aux Canadiens "la Terre des Hommes". En somme, ces très nombreux contacts personnels ont préparé le public à s'engager à fond dans les affaires extérieures. De plus en plus, les Canadiens s'intéressent aux questions mondiales, alors que par le passé ils ne s'intéressaient qu'aux questions nationales.

Je me réjouis tout particulièrement de l'intérêt croissant que les Canadiens d'expression française portent aux relations extérieures du Canada. Le Gouvernement a su tenir compte de cet intérêt de façon concrète, tout d'abord en appuyant l'idée de la "francophonie", c'est-à-dire en resserrant les liens et en accroissant les échanges surtout dans le domaine culturel et des domaines connexes, entre le Canada et les pays qui, comme lui, ont hérité de la langue et de la culture françaises. Un service complet de mon Ministère s'occupe présentement, en collaboration avec d'autres organismes officiels, de cet important secteur d'activité.

Le Gouvernement canadien a pour ligne de conduite de bien faire ressortir dans ses relations internationales le caractère bilingue et biculturel de notre pays. Nos relations avec les pays francophones, relations que nous intensifions avec vigueur depuis quelques années, donnent une dimension nouvelle et précieuse à la diplomatie canadienne. Nous voulons participer de façon positive à tout effort visant à accroître et à rendre plus efficace la collaboration qui doit exister entre les États francophones.

Si vous ne vous intéressez à la politique extérieure que depuis votre arrivée à l'université en qualité d'étudiants, cette évolution ne vous paraît peut-être pas manifeste, parce que depuis quelque temps déjà le Canada déploie d'énergiques efforts à la recherche de la paix et de la sécurité internationales, au service de nos intérêts nationaux et au relèvement des normes d'existence à l'échelle internationale.

L'éveil de l'intérêt public est un phénomène naturel en démocratie. C'est aussi un phénomène nécessaire. Le Gouvernement canadien se réjouit de ce que les citoyens du pays s'intéressent davantage et participent aux affaires extérieures.

C'est le droit des citoyens libres d'exprimer leurs opinions sur une activité qui leur est aussi importante, personnellement, que toute forme d'activité nationale. De fait, les relations entre les États embrassent un grand nombre des formes de l'activité du gouvernement à l'intérieur du pays, telles que le commerce, les finances et les activités culturelles. A certains égards, les affaires extérieures apparaissent même comme un complément des affaires nationales.

Il est une autre raison de l'intérêt du public à l'égard de la politique étrangère; à moins qu'un groupe assez nombreux de citoyens n'ayant aucun parti pris s'intéressent aux questions de la politique extérieure, les gouvernements pourraient se laisser indûment influencer par des groupes dont les intérêts personnels rétrécissent le point de vue.

Naturellement, la participation du public à la politique étrangère ne va pas sans risque dans un pays démocratique, mais compte tenu de l'importance de cette participation, il faut y mettre le prix. Le prix qu'il en coûte, selon le chroniqueur américain, James Reston, équivaut au "jeu ouvert" dans la partie de poker des négociations internationales avec des sociétés autoritaires qui tiennent leur jeu caché. Les débats publics à l'intérieur du pays peuvent affaiblir la position des négociateurs au cours de leurs discussions avec d'autres pays.

Il importe de noter que lorsqu'une chose suscite "un grand intérêt" dans le public, cela ne veut pas dire un intérêt universel. Les sondages effectués dans les pays démocratiques et industrialisés révèlent que 25 p. 100 seulement de la population adulte s'intéressent aux questions internationales. En dépit des programmes d'éducation, les pourcentages ne semblent guère avoir augmenté. Il serait donc utopique d'espérer de la population qu'elle porte un intérêt éclairé et soutenu à la politique étrangère. Pour emprunter les mots mêmes d'un Anglais, observateur sagace de la scène internationale: "le problème qu'a à résoudre de nos jours le ministre des Affaires étrangères qui veut se ménager l'appui des représentants du peuple et du peuple lui-même, est moins de soustraire des renseignements aux gens que de leur en faire absorber davantage".
(Max Beloff)

Cela n'empêche pas le peuple de s'intéresser vivement à un problème particulier à un moment donné, telle par exemple, la guerre au Vietnam. Somme toute, le sondage fait au pays l'été dernier, et indiquant que la politique étrangère figure au premier rang des questions importantes de l'heure traduit l'inquiétude profonde que fait naître chez beaucoup de Canadiens le conflit interminable dont le Vietnam est le théâtre.

Le gouvernement partage cette préoccupation et participe par tous les moyens possibles à l'effort international qui cherche à mettre un terme aux hostilités. Malheureusement, tous les efforts que d'autres et nous-mêmes avons tentés pour trouver une équation satisfaisante pour la "désescalade", c'est-à-dire un ensemble de mesures que les deux parties jugeraient acceptables et pourraient prendre plus ou moins simultanément, n'ont pas réussi à gagner leur adhésion.

A la suite de nos sondages diplomatiques depuis un an et demi, nous sommes convaincus que le moyen d'arriver à atténuer le conflit et à créer une atmosphère propice à des entretiens réside dans la cessation des bombardements du Vietnam du Nord.

IL n'y a, évidemment, aucune garantie absolue que la suspension des bombardements mènera nécessairement et immédiatement à l'amorce d'entretiens. Il nous semble cependant que la suspension unilatérale des bombardements créerait une situation entièrement nouvelle ou le Vietnam du Nord subirait des pressions internationales considérables qui l'inciteraient à entamer des négociations ou des entretiens préliminaires, étant donné surtout qu'il a jusqu'ici tellement insisté sur ce point. Toute attitude inflexible de la part du Vietnam du Nord, advenant une telle suspension des bombardements, ferait retomber sur lui la grave responsabilité de cette guerre tragique et de l'impasse où elle est engagée.

Tout en demandant publiquement la cessation des bombardements, nous avons établi bien clairement que l'obligation de rétablir la paix est réciproque et qu'il serait tout à fait illusoire d'imposer à un seul côté, soit aux États-Unis, l'entière responsabilité des démarches et concessions essentielles à cette fin. A moins que la décision de suspendre les bombardements entraîne des concessions tangibles de la part du Vietnam du Nord, les chances que les entretiens ultérieurs portent vraiment des fruits s'en trouveraient diminuées et il faudrait même envisager sérieusement le danger d'un retour à des mesures militaires qui prendraient peut-être une ampleur encore plus considérable.

J'espère que le Vietnam du Nord saisira lui-même la valeur de cette thèse et que les pays qui entretiennent avec lui des relations plutôt étroites sauront user également de leur influence dans l'intérêt de la paix, afin qu'on s'engage dans la voie d'un règlement pacifique.

Deux points, me semble-t-il, sont essentiels dans les rapports qui doivent exister entre le public et le gouvernement: premièrement, tout citoyen

qui a des opinions sur la politique extérieure doit pouvoir en discuter facilement en public et être en mesure de les faire connaître au Gouvernement. Deuxièmement, le Gouvernement doit veiller à manifester sa confiance au public, s'assurer que ce dernier est bien informé et qu'il a l'occasion d'accroître ses connaissances en matière de politique étrangère. Je suis d'avis qu'on répond à ces deux exigences au Canada. Ainsi, dans un secteur comme celui de l'aide extérieure, le Gouvernement, s'étant fixé des objectifs qu'il compte réaliser d'ici quatre ou cinq ans, tient à ce que l'opinion publique accepte et approuve les programmes financiers qui permettront de répondre aux besoins des pays insuffisamment développés. Les Canadiens réagiront positivement à l'égard d'une politique de développement rapide de l'aide extérieure et sont de plus en plus conscients des débouchés qui s'offrent au Canada dans le domaine de l'aide au développement.

Les particuliers influencent la politique étrangère du Canada de deux façons importantes. Premièrement, ils participent, à titre individuel ou collectif, à des formes d'activité telles que le commerce ou le tourisme qui influent sur la politique officielle. Deuxièmement, la population exerce une influence sur la ligne de conduite du gouvernement par l'exposé de ses idées sur diverses questions au cours de discussions personnelles, par les moyens de communication, par le jeu des influences et par d'autres méthodes. Bien qu'il soit ordinairement difficile de déterminer avec précision l'effet de ces méthodes, il est clair pour moi que l'opinion publique sur les questions internationales est un facteur d'importance dans l'évolution de la politique fédérale. Sans renoncer à son devoir qui est d'orienter le grand public, le Gouvernement canadien est conscient de l'opinion publique, et il y est sensible.

Si l'opinion est libre, les observations formulées sur la politique du Gouvernement seront aussi bien critiques qu'élogieuses. On doit s'y attendre. Au Canada les observations critiques sont étudiées sérieusement et le Gouvernement en tient compte dans l'examen des questions touchant la politique étrangère.

Permettez-moi de vous donner un exemple à cet égard. Nous examinons régulièrement nos engagements de défense pour voir s'ils servent les objectifs nationaux du Canada. En partie à cause des questions sensées que nous ont posées certains Canadiens, nous avons récemment réévalué avec un soin particulier nos raisons de participer aux accords de sécurité collective. Nous en sommes venus à la conclusion qu'il est bon pour le moment de continuer à contribuer de façon appropriée aux accords de défense collective de l'OTAN. Le point que je veux souligner ici, c'est que le Gouvernement se soucie des préoccupations du public dans un domaine aussi important que celui de la défense collective et est disposé à accorder une attention particulière aux opinions des Canadiens à ce sujet.

L'examen du rôle que l'individu peut et doit jouer dans l'élaboration de la politique étrangère du Canada conduit naturellement à une étude de la position assez spéciale des membres de la communauté universitaire.

Les professeurs d'université ont traditionnellement joué un rôle actif dans les débats sur la politique étrangère du Canada, l'intérêt des étudiants à cet égard s'étant manifesté plus récemment. Plusieurs membres de la communauté universitaire ont fourni un apport sérieux et utile au développement de nos

relations à l'étranger. On doit évidemment reconnaître que la politique étrangère est abordée à partir de points de vue différents d'une part par les milieux universitaires et d'autre part par ceux qui sont chargés d'en appliquer tous les jours les conclusions pratiques. Toutefois, la formulation des idées de politique étrangère, de la part du Gouvernement ou des universitaires doit, selon moi, tenir compte de deux principes: premièrement, la politique étrangère est un processus complexe et continu, et deuxièmement, le Canada n'est pas seul dans le monde. Nous devons tenir compte, dans la formulation de notre politique, des points de vue et des attitudes de beaucoup d'autres pays indépendants. Ces deux principes ne reçoivent pas toujours l'attention qu'ils méritent.

Le Canada ne peut se permettre un dialogue de sourds, ni même un dialogue de durs d'oreille entre le Gouvernement et la communauté universitaire dans le domaine de la politique étrangère. Nous devons favoriser l'influence réciproque des deux milieux, chacun ayant son rôle particulier à jouer et son propre apport à fournir.

Afin d'encourager les contacts d'ordre positif, nous avons établi au début de l'année une Section des relations universitaires à l'intérieur du ministère des Affaires extérieures. La Section a étudié divers moyens d'intensifier la collaboration entre les universités et le Gouvernement.

L'activité de la Section tend à favoriser la création et l'épanouissement d'une atmosphère propice et stimulante dans laquelle les universités pourront seconder de façon positive les efforts que nous faisons pour maintenir et développer une politique étrangère qui serve les intérêts du Canada et du monde. Nous avons déjà pris des dispositions pour qu'un plus grand nombre de nos agents donnent des causeries sur la politique étrangère dans les universités, et nous espérons que les universités nous feront bénéficier de plus en plus de leurs vastes connaissances dans le domaine des relations internationales et des études régionales.

Aux termes d'une proposition qui est actuellement à l'étude des agents expérimentés seraient détachés périodiquement du service extérieur et affectés temporairement auprès des universités: on observerait peut-être à cet effet le régime universitaire qui octroie une année de congé aux professeurs après six d'enseignement. Cette méthode aurait le double avantage de faire bénéficier la faculté et les étudiants de l'expérience que possède l'agent dans la conduite pratique de la politique étrangère canadienne, tout en exposant ce dernier aux grands courants d'idées qui existent à l'université, et en lui donnant le temps de faire des recherches et de s'adonner à la lecture loin de la pression des problèmes quotidiens.

Notre politique ne vise pas à étouffer la critique. Nous ne voulons pas non plus qu'étudiants et professeurs ménagent leurs coups.

Nous espérons au contraire que les universités formuleront encore davantage de propositions, nouvel apport à la politique étrangère canadienne.

Après quatre ans passés au poste de secrétaire d'État aux Affaires extérieures, je suis convaincu que le jeu combiné du Gouvernement et des particuliers dans l'élaboration et la conduite de la politique étrangère du Canada a été constructif et, dans l'ensemble, harmonieux. Nos discussions nationales sur les affaires étrangères ont mené à des politiques qui ont servi les intérêts du pays et ont reflété l'accord général de tout le Canada. Le dialogue entamé entre les particuliers et le Gouvernement doit se poursuivre à l'avenir dans la même veine; il doit non seulement continuer mais aussi prendre de l'ampleur. Notre société démocratique et libre n'en a pas moins besoin dans le domaine des affaires extérieures que dans celui des affaires nationales.

S/C