

b1403437P5

NON - CIRCULATING /  
CONSULTER SUR PLACE

EXTERNAL AFFAIRS  
AFFAIRES EXTERIEURES  
OTTAWA  
AUG 15 1970  
LIBRARY / BIBLIOTHEQUE

Janvier/février 1974

# Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires extérieures



Affaires extérieures  
Canada

External Affairs  
Canada

Maoïsme et modernisation

---

Complexités de la détente

---

Le système politique de Kissinger

---

Le Canada et la Communauté

## **Perspectives internationales**

**Directeurs de rédaction:**

E.-R. Bellemare  
Murray Goldblatt

**Comité éditorial:**

M. L. A. D. Stephens, président  
Mlle M. Mosser  
M. L. H. Amyot  
M. Arthur J. Andrew  
M. D. C. Arnould  
M. A. E. Blanchette  
M. G. Choquette  
M. J. W. Graham  
M. P. McRae  
J. S. Nutt  
M. G. A. H. Pearson  
A. B. Roger  
M. J. M. Touchette  
M. Charles J. Woodsworth  
Mme M. B. Sheldon, secrétaire

Réunissant les écrits d'agents des Affaires extérieures ainsi que ceux de collaborateurs n'ayant aucune attache avec le ministère, *Perspectives internationales* présente une forme inédite de publication officielle. Les vues exprimées par les collaborateurs de l'extérieur n'engagent, bien entendu, que leur auteur.

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

# Perspectives internationales

*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. Les lecteurs sont invités à offrir leurs commentaires sur les questions dont traite la revue.

Tarif des abonnements: Canada, \$3.00 l'an ou 75 cents le numéro; autres pays, \$4.00 l'an ou \$1.00 le numéro. Les remises s'établissent à l'ordre du Receveur général du Canada et doivent être adressées à *Information Canada*, 171, rue Slater, Ottawa, K1A 0S9. Envoi postal de troisième classe autorisé.

## Table des matières

janvier/février 1974

Le dilemme chinois: maoïsme ou modernisation /William G. Saywell	2
La présence canadienne en Chine/Claude Turcotte	7
L'Union soviétique et la détente calculée/Philip E. Uren	13
En marge du voyage de M. Sharp en URSS/Henry F. Heald	16
L'hospitalité soviétique a son côté réaliste/David Levy	21
L'équilibre de puissance et la stabilité mondiale/Robin Ranger	23
Les communautés européennes et le Canada/James Langley	29
La «Semaine de l'Europe» à Ottawa/Claude Lemelin	33
Aléas de la lutte contre la piraterie aérienne/G. I. Warren	38
Les incertitudes du non-alignement/Godfrey Morrison	41
Le rôle international du Vatican/John E. Robbins	45
Théorie et pratique de la politique étrangère/André P. Donneur	49
Missionnaire de la paix/George Ignatieff	52
Section de référence	56

# Le dilemme chinois: maoïsme ou modernisation?

par William G. Saywell

Après dix ans d'études et d'enseignement sur la Chine, je traversai enfin sa frontière, en juillet 1972, en route vers Pékin où je devais faire une année de service auprès de l'Ambassade du Canada. Mon sentiment d'exaltation survécut au trajet Hong-Kong - Pékin, certes le voyage le plus inutilement prolongé du monde. Je m'aperçus bientôt que mes professeurs de langue avaient oublié de souligner l'importance de deux expressions chinoises: *deng-i-deng* (attendez un moment) et *xiu-xi* (reposez-vous). Mais j'eus vite fait de m'excuser mentalement auprès de ces vieux experts dont j'avais mis en doute les observations répétées sur la notion du temps particulière aux Chinois.

Le sentiment d'euphorie que j'avais éprouvé au cours de ce long voyage persista de nombreuses semaines, en dépit des frustrations et des problèmes qui guettent invariablement l'étranger qui s'installe à Pékin. La Chine que je vis au premier abord ressemblait de près à celle que j'avais imaginée, au pays de mon enseignement, que j'avais longtemps et publiquement recommandé au gouvernement canadien de reconnaître.

C'est une société qui, en l'espace d'une génération, a connu un brillant essor après un siècle d'agression impérialiste, de rébellions paysannes, de révolution, de guerres de seigneurs, d'occupation japo-

naise et de guerre civile. Cette société est maintenant unie et fière. La Chine d'il y a une génération, où les masses vivaient au seuil de la misère et où la famine entraînait la mort ou l'infirmité pour d'innombrables millions de gens, s'est radicalement transformée. Dans la Chine d'aujourd'hui, un quart de l'humanité est assuré de moyens de vie décents, a un sentiment nouveau de sa dignité et une foi renouvelée en son destin national. Ce seul fait marque la transformation immense opérée par la Révolution chinoise, incontestablement l'un des événements les plus prodigieux de l'histoire moderne. Mao Tsé-toung et avant lui Sun Yat-sen ont emprunté aux auteurs classiques de la Chine un aphorisme qui souligne les avantages à tirer du retard et de la pauvreté du pays. La Chine, ont-ils écrit, est une «page blanche», page sur laquelle il était possible de peindre la plus belle des images. Comme bon nombre de gens de leur génération, les deux leaders caressaient le désir du «Grand Saut» national, estimant qu'entre autres raisons le retard économique de la Chine lui permettrait de déboucher dans le vingtième siècle, libre des entraves résultant d'injustices sociales dont la révolution industrielle avait grevé l'Occident. Instruite par l'expérience du capitalisme occidental, la Chine disposait aussi de sa technologie et pourrait ainsi éviter l'injustice sociale tout en assurant sa modernisation.

---

*Le professeur Saywell vient de réintégrer son poste de directeur du Département des études sur l'Asie de l'Est à l'université de Toronto, après avoir vécu un an en Chine. Détaché auprès du ministère des Affaires extérieures, de l'été de 1972 à celui de 1973, il fut affecté à l'ambassade du Canada à Pékin en qualité de sinologue et de premier secrétaire. M. Saywell s'intéresse principalement à l'histoire et à la politique de la Chine contemporaine et, plus particulièrement, au nationalisme chinois et à la politique étrangère actuelle de ce pays. Les vues exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.*

## Nationalisme fondamental

Cet idéal de progrès, comme celui de tous les leaders chinois du vingtième siècle, s'inspirait au fond du nationalisme que tous partageaient. Jadis le plus grand des empires, la Chine était, plus qu'une simple nation, l'assise permettant de recréer une très grande civilisation. Confucianiste ou communiste, sa vue du monde impliquait une foi dans l'universalité des soulèvements idéologiques, quelque radicaux que fussent les divergences entre les idéologies elles-mêmes et les sociétés qu'elles étayaient.

Reprenant cette métaphore de la «page blanche», il n'y a aucun doute que la Révolution chinoise a peint une image aux dimensions les plus vastes. Bien que le tableau soit encore inachevé, les observateurs occidentaux ont eu tendance à le représenter en noir ou blanc. Depuis l'époque de M. Dulles et des caricatures de la guerre froide, dessinées de loin et presque uniquement en noir, les observateurs occidentaux — souvent les mêmes — sont passés au blanc pur. Un ancien chef politique canadien a qualifié son voyage en Chine de visite en Utopie. Un éminent australien, banquier et prédicateur laïque, s'est exclamé en public, à son retour, que Mao avait certainement été désigné par le Seigneur! La réalité est moins simple. La société chinoise, comme les autres, embrasse toutes les couleurs du spectre et dans cette gamme, pour les gens les plus objectifs comme pour les Chinois eux-mêmes, diverses nuances de gris constituent les tons prédominants.

Pour Mao, la société chinoise renferme, comme l'histoire en général, une série de problèmes dont la solution mène au changement. A l'observateur étranger impartial, la Chine apparaît comme un tissu de contradictions dont le sens courant échappe souvent à toute compréhension autre que superficielle ou orientée vers la polémique, et dont l'aboutissement final échappe à toute prédiction.

Prenons en exemple la nature de la vie politique chinoise, particulièrement depuis la Grande Révolution culturelle prolétarienne. On parle souvent de la Chine comme d'une «société de masse» au sein de laquelle le pouvoir et la décision politique «viennent des masses et y retournent». Cette définition est en grande partie exacte. Le Parti communiste chinois, le réseau d'organismes auxiliaires au niveau des petites gens, l'organisation des communes et des usines et la décentralisation de l'ensemble de l'économie fournissent une structure politique par laquelle les masses peuvent influencer la mise en œuvre de politiques, et indirectement leur élaboration. La notion de *hsia-fang* — l'envoi d'élites urbaines dans les campagnes pour travailler avec les paysans — est un moyen révolutionnaire de combler l'écart qui se produit inévitablement entre les masses et leurs leaders.

### Société dirigée

Il est vrai que la critique et l'autocritique, depuis longtemps révérees dans le cadre de la stratégie politique maoïste, ainsi que les campagnes populaires apportent des rouages d'un genre unique pour sonder les dispositions des masses, secouer la bureau-

cratie et faire entrer un authentique élément de contribution prolétarienne dans l'équation politique. Pourtant, chacune de ces techniques politiques et d'autres semblables ont leurs revers, créant des risques et des possibilités de ressentiment. Car il existe à la base une contradiction fondamentale: la Chine est en même temps une société hautement dirigée.

L'étudiant de Changhaï, qui espère obtenir une éducation supérieure et a tout ce qu'il faut pour réussir, peut fort bien être envoyé aux frontières lointaines du pays comme paysan ou ouvrier. Le conducteur d'auto de Canton peut recevoir l'ordre de quitter sa famille et d'aller travailler pour une période indéterminée à Sian ou à Pékin. Quand l'État commande, les masses obéissent. Lorsque le héros d'hier devient subitement le réprouvé d'aujourd'hui, l'histoire est modifiée et la révision en est acceptée. Pourrait-il en être autrement? Or ces contradictions sont-elles plus apparentes que réelles, ou créent-elles à leur tour des tensions aussi volatiles que les réalisations qu'elles engendrent sont visibles?

La recherche fondamentale d'une modernisation et d'une industrialisation rapides, sans affaiblissement de l'idéal révolutionnaire, est sans conteste la plus grande contradiction de toutes — source de tension latente entre «rouge et expert». La pureté idéologique peut-elle subsister en dépit des complexités de la société moderne? Les perspectives politiques de l'idéologue peuvent-elles coexister avec les préoccupations administratives du bureaucrate, avec les priorités économiques et techniques du directeur? L'esprit humain est-il assez malléable pour permettre la création de l'«homme socialiste nouveau», à la fois patriote et producteur, uniquement soucieux d'une poursuite désintéressée du bien collectif? Ou est-il foncièrement égoïste et âpre au gain? La modernisation conduit-elle à une libération plus complète de l'homme ou laisse-t-elle inévitablement dans son sillage l'injustice sociale et le gâchis? Lorsque l'ardeur révolutionnaire s'affaiblit, peut-on la raviver ou les révolutions sont-elles, par définition, condamnées à mourir un jour?

Ces questions fondamentales et d'autres, d'ordre politique et certainement philosophique, continuent de préoccuper Mao Tsé-toung. Latentes ou mises au grand jour, implicites ou explicites, elles se trouvaient à la racine même de la Révolution culturelle, comme l'a été la lutte pour le pouvoir entre les partisans de solutions différentes. L'enseignement ayant été paralysé, la production désorganisée et le Parti communiste chinois décimé, la

Chine est sortie de la Révolution culturelle en ayant peut-être dangereusement frôlé la désintégration nationale. Ayant limogé ou mis en disgrâce une foule de vétérans de la politique, la Chine avait abordé les années 70 avec un nouvel appareil gouvernemental fortement influencé par les militaires, et un héritier présomptif constitutionnellement désigné (Lin Piao). Celui-ci s'engagea dans une aventure napoléonienne qui aurait entraîné, nous dit-on, l'assassinat de Mao mais qui se solda par l'échec, la fuite et la mort du conspirateur.

### Conséquences de la Révolution

Si la Révolution culturelle a éloigné du pouvoir ceux qui empruntaient la «route capitaliste» et a conduit à des politiques plus révolutionnaires, notamment dans des domaines comme la médecine et l'éducation, elle a aussi laissé des cicatrices. Loin d'éliminer le «bureaucratisme», l'un des grands maux qu'elle attaquait, elle semble avoir laissé la bureaucratie dans un état d'indécision critique. Les politiques et le pouvoir avaient oscillé trop rapidement pour que se maintienne le degré de confiance qui permet aux fonctionnaires mineurs de prendre même les plus simples décisions. Les lignes de conduite du moment seraient-elles, en effet, celles de demain? Ainsi, les décisions d'ordre administratif furent retardées aux échelons inférieurs au cas où elles auraient des répercussions politiques que l'on pourrait réprouver, sinon immédiatement du moins plus tard. La Révolution culturelle peut fort bien avoir sensibilisé les leaders chinois aux besoins des masses, mais il est impossible pour l'observateur étranger, même sur les lieux, d'en juger avec assurance. De toute façon, elle n'a pas remédié à cet autre malaise des bureaucraties modernes — le «bureaucratisme».

En dépit des risques inhérents aux bouleversements politiques d'aussi grande envergure que la Révolution culturelle, les leaders chinois affirment qu'il y a d'autres changements à l'horizon. Tant que Mao vivra, ou que resteront au pouvoir ceux qui sont fidèles à son idéal révolutionnaire, des événements de cette nature sont à prévoir, bien qu'ils n'aient guère de chances à l'avenir de se manifester à la même échelle. Ils ressembleront probablement davantage aux campagnes massives d'une époque antérieure qu'au bouleversement total que représentait la Grande Révolution culturelle prolétarienne.

Les lignes de conduite suivies par Pékin depuis 1968 et en particulier depuis 1971 sur les plans politique, économique, social et international reflètent à la fois

les insuffisances et le coût de la Révolution culturelle. Elles font ressortir en même temps la persistance de tensions et de contradictions qui pourraient fort bien rendre inévitables d'autres révolutions culturelles.

Le but principal de l'activité politique en Chine durant la période qui a suivi la première Révolution culturelle a été la reconstruction du Parti communiste chinois (PCC). La réussite de cet effort, du moins en ce qui concerne l'organisation centrale, et l'activité frénétique déployée aux fins de recréer les organisations auxiliaires, notamment les syndicats, la Ligue de la jeunesse communiste chinoise et, avec moins de succès, la Fédération des femmes, ont été symbolisées par la réunion du Dixième Congrès du Parti en août 1973. Une des conséquences de ce regain de pouvoir du parti a été la réhabilitation accélérée de vieux cadres du PCC, couronnée en avril 1973 par le retour du vice-premier ministre Teng Hsiao-ping, autrefois accusé d'être «l'autre détenteur de pouvoir dans le Parti à emprunter la route capitaliste».

### Impact du Dixième Congrès

Le Dixième Congrès du Parti a été également l'œuvre du premier ministre Chou En-lai, dont les politiques et les priorités, tant étrangères que nationales, ont profondément influencé l'évolution du PCC durant cette période. La formation d'une nouvelle coalition de chefs civils et militaires essentiellement modérés, avec une infusion modeste de «sang nouveau» jointe à l'abaissement (mais non à la disgrâce) de certains chefs radicaux comme Chiang Ching et Yao Wen-yuan, a été en elle-même une réalisation remarquable.

La nomination de Wang Hung-wen à la troisième place au sein du nouveau groupe intérieur fut la grande surprise du Dixième Congrès du Parti. Une génération entière sépare Wang (âgé de 40 ans) de Mao, de Chou et de la plupart des autres chefs éminents. Cette nomination paraît symbolique autant que motivée par des raisons de fond. Elle a démontré aux masses et en particulier à la jeunesse que le cercle intérieur n'est pas la chasse gardée des vieux cadres révolutionnaires. Dans la pratique, toutefois, l'âge moyen des membres du Comité permanent du Politburo est passé de 69 à 71 ans depuis le dernier Congrès du Parti.

Aux travailleurs, cette nomination assurait un lien nouveau avec l'élite dirigeante, car Wang est sorti presque directement de leurs rangs. Les radicaux aussi ont dû tirer satisfaction de l'ascension fulgurante de Wang, en raison non seu-

lement du rôle qu'il avait joué dans la Révolution culturelle mais aussi de ses discours au Congrès. Pendant que Chou En-lai parlait de «lutttes» encore à venir, Wang faisait allusion à l'éventualité de renversements comme la Révolution culturelle qui auraient à se produire «bien des fois dans l'avenir». Mais la nomination de Wang repose aussi sur des raisons de fond, car à mon avis ce n'est pas sa personnalité de «radical» qui le distingue, mais plutôt ses qualités de politicien avisé et d'administrateur compétent. C'est un homme brillant, doté de beaucoup d'esprit, de charme et d'un charisme incontestable.

La reconstruction du Parti communiste chinois pourrait donner un élément de stabilité ainsi que de meilleures assises constitutionnelles et politiques au développement de l'État selon la politique essentiellement modérée de Chou. C'est aussi la condition préalable des préparatifs voulus pour assurer une succession sans heurts. Si la Chine, avec un parti assez stable au pouvoir, se ménageait quelques années de calme politique relatif et de développement économique continu, joints à une fraction seulement de ses récents succès au chapitre du commerce international et de la diplomatie, une forme de direction collective, qui semble être maintenant la solution envisagée à Pékin, pourrait se révéler viable.

Ces deux ou trois dernières années ont été marquées aussi par un retour à des systèmes plus orthodoxes de développement et à des politiques pragmatiques de production économique. La décentralisation économique, motivée par des raisons d'ordre démographique, social et militaire autant que par des préoccupations économiques, restera très probablement un élément essentiel de la politique du Parti communiste chinois. Des tendances récentes révèlent toutefois que Pékin cherche à éviter les problèmes d'une décentralisation excessive en accordant plus d'importance aux grandes unités régionales qu'aux unités locales aux fins de la planification, de la coordination et des dépenses d'équipement. Dans l'industrie, l'évolution de «rouge» à «expert» se poursuit et la gestion des entreprises prend une nouvelle importance. Au niveau de la production, on accorde maintenant des points pour le rendement au travail plutôt que pour l'attitude politique et l'on fait une place plus grande aux encouragements matériels, désormais appelés «récompenses raisonnables».

### Politique économique à l'étranger

En matière de politique étrangère, les



Téléphoto AP

*Mao Tsé-toung, leader de la République populaire de Chine, vient d'adresser la parole au Dixième Congrès national du Parti communiste chinois, tenu à Pékin au mois d'août. L'événement saillant de ce congrès a été la nomination de Wang Hung-wen, un des plus jeunes dirigeants du Parti, au troisième poste en importance du Politburo chinois.*

initiatives étonnantes prises par la Chine au cours des années soixante-dix sur le plan international ont été motivées en grande partie par la quasi-obsession de Pékin à l'endroit de l'«impérialisme socialiste» de l'Union soviétique. Mais tant du point de vue des causes que de celui des effets, la nouvelle position internationale de la Chine est étroitement reliée aux efforts qu'elle déploie pour accélérer son développement économique. Notons ici pourtant une autre contradiction, car plus il s'établira de liens entre l'économie chinoise et les forces du marché mondial, plus Pékin aura du mal à soutenir des priorités politiques inchangées.

Dans quelle mesure l'achat intensifié d'usines entières et l'utilisation des paiements différés saperont-ils l'idéal socialiste d'autonomie, si fièrement proclamé par la nation chinoise? La modernisation plus rapide d'une industrie qui dépend de plus en plus du commerce avec le Japon et avec l'Ouest aura-t-elle des conséquences à l'égard de sa politique agraire? Et dans quelle mesure pourrait-elle rompre graduellement une de ses normes actuelles d'égalité et de stabilité sur le plan social et économique, c'est-à-dire le suremploi manifeste dans une grande partie des éléments industrie et services de l'économie chinoise?

Le souci qu'a la Chine de ne pas dépendre excessivement des économies de l'Ouest et du Japon, grevées par l'infla-



tion, la forcera-t-elle à diversifier son commerce et à accroître ses échanges avec le bloc oriental, ce qui aurait éventuellement d'importantes conséquences pour sa politique étrangère? Le remplacement de Pai Hsiang-kuo par Li Chiang au poste de ministre du Commerce est déjà interprété par certains observateurs comme une première tentative de Pékin dans ce sens.

#### **Affrontements idéologiques possibles**

Ce sont là toutefois des impondérables. Il demeure que ces différentes orientations et ces changements d'accentuation politique créent des tensions entre la poussée vers la modernisation et la fidélité à l'idéal révolutionnaire. Assistera-t-on à de nouveaux affrontements idéologiques au sein de la direction du pays? Le contraste frappant entre les discours de Chou En-lai et de Wang Hung-wen au Dixième Congrès du Parti en serait-il un indice précis? Le rythme accéléré de la modernisation provoquera-t-il de nouveau le besoin d'attiser les feux de la révolution?

L'éloignement pris, notamment l'an dernier, à l'égard des politiques plus radicales de la Révolution culturelle a été tout aussi frappant dans d'autres domaines. En littérature, la gamme des possibilités s'est élargie et on a même assisté à la réapparition du roman traditionnel. Dans les arts, le réalisme socialiste ne domine plus entièrement les thèmes et les formes. Bien que les «opéras révolutionnaires modèles» de Madame Mao gardent une place prépondérante dans le domaine musical, le retour à la musique chinoise traditionnelle et les concerts donnés à Pékin, Changhaï et Canton par des orchestres symphoniques occidentaux ont offert de plus grandes distractions culturelles aux Chinois. Le journal théoriste du Parti, *Drapeau Rouge*, a préconisé des styles de

vie plus variés ainsi qu'une plus grande place à la couleur dans le vêtement, et même les coiffures des citadines témoignent d'un milieu social plus détendu dans son ensemble. En éducation, on a pu remarquer l'an dernier un recul général des premières lignes du changement révolutionnaire, moins d'importance étant accordée aux critères politiques pour l'admission à l'université où les examens jouent désormais un rôle prépondérant et les programmes universitaires raccourcis sont ouvertement mis en question. Ces tendances sont présentement attaquées et, dans ce domaine en particulier, les débats idéologiques continuent de faire rage. Se solderont-ils un jour par un bouleversement de l'envergure de la Révolution culturelle?

Après plus d'un an de séjour, on quitte la Chine avec une appréciation plus profonde des réalisations extraordinaires de la Révolution chinoise. On est aussi plus conscient des problèmes auxquels le pays continue de faire face, de ses points forts et de ses faiblesses. On s'en va avec plus de questions à l'esprit que de réponses. Peut-être est-ce inévitable, car beaucoup de choses en Chine manquent de forme ou de solution définitivement arrêtée, et il y en a au moins tout autant qui échappent à la compréhension de l'Occidental. La Chine s'est attaquée aux principaux problèmes humains et sociaux d'une manière inconnue de toute autre société moderne. Elle s'est heurtée carrément au plus grave peut-être de tous les problèmes contemporains: celui des tensions inévitables entre le changement social révolutionnaire et la modernisation économique. Peut-être aborde-t-elle aussi la plus formidable des questions sur la nature même de l'homme, et il n'appartient qu'aux plus téméraires d'en prédire les conséquences.



# La présence canadienne en Chine

par Claude Turcotte

Il est toujours périlleux d'essayer de devancer les historiens dans la tâche d'évaluer la portée d'événements qui viennent à peine de survenir. Je suis quand même tenté de m'y risquer en essayant d'imaginer les répercussions définitives du voyage qu'a effectué en République populaire de Chine le premier ministre Pierre Trudeau. On se souviendra naturellement que M. Trudeau fut le premier chef de gouvernement canadien à se rendre en visite officielle dans l'empire du Milieu. Pour le reste, on tombe forcément dans des considérations plus ou moins hypothétiques. On affirmera peut-être un jour que ce voyage d'octobre 1973 en Chine fut d'importance capitale pour le développement des relations diplomatiques et commerciales du Canada avec les pays du Pacifique. Peut-être pourra-t-on dire également que par son initiative de reconnaître le gouvernement de Pékin en 1970, le Canada a joué un rôle utile dans la normalisation des rapports entre la Chine révolutionnaire et les pays de l'Occident, et que ce voyage fut déterminant pour l'orientation des relations sino-canadiennes. Mais pour l'instant, il faut se contenter de voir les choses de plus près.

Dans cette optique, il ne fait aucun doute que la visite du premier ministre du Canada en Chine fut un succès. J'en ai comme preuve toutes les déclarations officielles et officieuses faites pendant et après le voyage, notamment les commentaires formulés par les représentants de tous les partis politiques à la Chambre des communes.

On peut soutenir avec la même assurance que, du côté chinois, l'accueil fut chaleureux et sincèrement amical: du président Mao Tsé-toung, qui s'est longuement entretenu avec M. Trudeau, jusqu'aux paysans réunis le long des routes pour manifester leur amitié lorsque passait devant lui ce groupe de visiteurs venus d'un pays lointain. Il n'en reste pas moins que les liens les plus durables entre la Chine et le Canada seront ceux qui reposent sur leurs intérêts réciproques.

Entre 1970 et 1973, les relations sino-canadiennes ont été des plus heureuses, et le temps était venu d'analyser plus à fond

ces rapports et de leur donner un contenu plus substantiel. Le passage à Pékin de plusieurs délégations ministérielles avait déjà permis d'amorcer une telle démarche, mais il est évident que les tête-à-tête des premiers ministres Trudeau et Chou En-lai, en plus des discussions dans quatre comités de fonctionnaires, ont permis au cours de ce voyage de faire des progrès sensibles sur le plan de la connaissance mutuelle.

## L'intérêt canadien

On a déjà une idée assez précise des raisons qui poussent le Canada à raffermir ses relations avec la Chine. Comme d'autres pays occidentaux, le Canada y voit un énorme marché en puissance. Il y a du blé à vendre bien sûr, mais il y a aussi la technologie que le Canada peut exporter au pays le plus peuplé du monde et qui est aussi, parmi les pays en voie de développement, celui qui semble le plus résolu à rattraper les nations industrialisées.

L'accord signé à Pékin au terme de quatre jours d'entretiens a plus que comblé les espoirs du gouvernement canadien. En bons négociateurs, M. Trudeau et son groupe se sont présentés avec une

---

*M. Turcotte est depuis 1968 premier correspondant parlementaire à Ottawa du quotidien montréalais, La Presse, qui a le plus fort tirage des journaux canadiens de langue française. Il a publié à ce titre de grands reportages sur des thèmes tant nationaux qu'internationaux. Avant de se fixer à Ottawa, M. Turcotte avait représenté son journal pendant deux ans à la tribune de presse de l'Assemblée législative à Québec, ayant auparavant travaillé comme journaliste au Soleil. Mentionnons qu'avant de visiter la Chine dans l'entourage du premier ministre M. Turcotte avait accompagné le ministre des Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, au cours de son voyage en Indochine en mars 1973, alors que le Canada faisait partie de la Commission internationale pour la surveillance et le contrôle au Vietnam. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*





Photo Presse canadienne

*Lors de leur arrivée à Pékin, au début de leur récent voyage en Chine, le premier ministre et Madame Pierre Trudeau sont chaleureusement accueillis, ainsi que les membres de leur suite, par le premier ministre de Chine, M. Chou En-lai (au*

*centre). Au cours de cette visite, qui a duré du 10 au 17 octobre, M. Trudeau a eu une série d'entretiens avec son homologue chinois et une longue conversation avec le président Mao Tsé-toung.*

série de propositions précises, mais il n'y avait aucune assurance que la plupart d'entre elles seraient acceptées par les Chinois. On visait tout au moins à la création de mécanismes d'échanges.

Or, leurs entretiens ont abouti non seulement à la création de tels rouages, mais aussi à l'adoption de programmes précis d'échanges. Le résultat était donc meilleur que prévu. Il y a eu l'accord commercial d'une durée de trois ans, comportant la mise sur pied d'un comité mixte qui se réunira une fois l'an. Puis, une entente fut conclue dans le domaine de l'immigration, en vue de favoriser la réunification des familles et de faciliter et d'accentuer les relations consulaires. Ensuite, au chapitre de la médecine, la coopération des Chinois a soulevé le plus vif intérêt à cause évidemment de notre désir de voir introduire et adapter l'acupuncture au Canada. Cette thérapeutique est restée jusqu'à maintenant presque aussi inconnue et mystérieuse que la Chine elle-même.

Enfin, on s'est mis d'accord sur des échanges dans le domaine des arts et du sport. L'orchestre symphonique de Van-

couver sera le premier à en bénéficier, et certaines toiles du Groupe des sept, de même que des paysages du XIX<sup>e</sup> siècle, seront exposés en Chine. Des échanges de professeurs et d'étudiants sont également projetés, qui débiteront modestement par l'envoi de 20 étudiants en deux ans. Le Canada offrira pour sa part 150 livres d'histoire et de littérature au cours d'une période de cinq ans, bien que la Chine se soit refusée à un échange de livres. Quant au sport, les Chinois accueilleront la visite d'équipes canadiennes de gymnastique, de patinage artistique et de natation. Ils nous enverront pour leur part des équipes de boxe chinoise, de ballon-panier et de ballon-volant.

Ces accords intervenus à Pékin ont réjoui la délégation canadienne. A leur retour, cependant, nos fonctionnaires étaient préoccupés de savoir quels en seraient les résultats concrets. Dans le secteur commercial, l'accord ne stipule aucun engagement précis; là comme dans le domaine de l'immigration et celui de la médecine, on attendra de voir l'attitude des Chinois avant de tirer des conclusions définitives. Ce que les Canadiens en pen-

sent pour l'instant se résume à ceci: «La Chine est en train de se définir un nouvel ensemble de relations avec l'Occident et les démarches n'en sont qu'à leur début».

### L'intérêt chinois

Dans les nouveaux rapports de puissance qui s'établissent entre Washington, Moscou et Pékin, le Canada a sa place bien qu'elle ne soit pas encore nettement définie. Quand j'ai demandé aux fonctionnaires canadiens quelle était, à leur avis, l'optique chinoise à l'égard du Canada, je me suis rendu compte qu'ils n'étaient pas à même de répondre avec assurance. A cet égard comme à bien d'autres, l'attitude de la Chine reste voilée. Se fiant toutefois à leur intuition, quelques fonctionnaires en sont venus à cette conclusion intéressante: «Nos relations avec la Chine sont un modèle expérimental, et il se pourrait que le Canada finisse par représenter, aux yeux des Chinois, l'attitude des autres pays occidentaux».

Lorsque j'ai posé la même question aux Chinois (interprètes, journalistes ou compagnons de table) leur réponse m'a paru beaucoup plus vague, se résumant à peu près à ceci: «La Chine veut entretenir de bonnes relations avec le Canada parce que c'est un pays ami; petits ou grands, tous les pays sont sur le même pied». Plusieurs interlocuteurs ont même pris la peine d'ajouter que j'avais, en qualité de journaliste, un grand rôle à jouer dans le développement de l'amitié sino-canadienne. Je n'ai pas manqué de constater par ailleurs que les Chinois sont à peu près aussi ignorants de la réalité canadienne que les Canadiens peuvent l'être de la Chine.

En fait, presque tous les Chinois avec qui j'ai été en contact m'ont posé autant de questions à propos du Canada que mes collègues et moi-même leur en adressaient sur leur pays. Il en a été de même au niveau officiel. Conversant avec M. Trudeau, le président Mao Tsé-toung et le premier ministre Chou En-lai lui ont demandé des renseignements sur le Canada, par exemple, au sujet de la géographie et du climat, de l'Arctique, de la francophonie et le reste. Bref, les premiers progrès se sont poursuivis sur le sentier d'une compréhension réciproque grandissante.

En tout cas, et tenant compte du contexte international actuel où il semble que M. Nixon soit parfois plus apprécié à Pékin qu'à Washington, la Chine paraît considérer le Canada comme «une fenêtre ouverte sur le monde occidental», ou plus précisément comme l'antichambre des États-Unis. Je me suis laissé dire que M. Chang Wen-chin, actuellement ambassa-

deur de Chine à Ottawa et l'un des principaux conseillers du premier ministre Chou En-lai, deviendrait le premier ambassadeur chinois à Washington. Quelqu'un m'a même confié, avant la visite, qu'il n'était pas certain que les Chinois voyaient de différence entre le Canada et les États-Unis. Il s'ensuit donc qu'un des principaux objectifs de M. Trudeau ait été de leur faire comprendre que le Canada est autre chose qu'un reflet des États-Unis.

### Un vieil ami de la Chine

Parmi les facteurs qui ont poussé la Chine à choisir le Canada comme champ d'expérimentation lorsqu'elle a voulu intensifier ses rapports avec l'Occident, il y a bien sûr le souvenir du Dr Norman Bethune, les ventes de blé durant les années 60 et, très certainement aussi, la présence à la tête du gouvernement canadien de M. Pierre Trudeau qui en était à son troisième voyage dans ce pays. Après s'y être rendu une première fois en 1949 pour observer la révolution de près, il y était retourné en 1960 avec un groupe d'amis montréalais. C'est à la suite de ce deuxième séjour qu'il a écrit, en collaboration avec Jacques Hébert, un récit de voyage intitulé *Deux innocents en Chine rouge*.

Revoyant la Chine treize ans plus tard en qualité de premier ministre, M. Trudeau s'est rendu compte que son homologue Chou En-lai avait pris la peine de lire ce livre. Portant un toast à l'occasion d'un banquet à Pékin, le premier ministre chinois a dit de M. Trudeau qu'il était «un vieil ami de la Chine». Certains Canadiens ont eu l'impression au cours des pourparlers de Pékin que les Chinois cherchaient à établir «un rapport personnel» avec M. Trudeau, un peu à la façon des Soviétiques avec M. Cyrus Eaton dans le passé, et tous ont apprécié la franchise avec laquelle Chou En-lai leur a parlé de l'évolution de son pays ainsi que des préoccupations actuelles de son gouvernement tant sur le plan intérieur qu'extérieur.

### Les aléas de l'amitié

Durant tout ce voyage en Chine il fut peu question, du moins au niveau des journalistes, des grands problèmes internationaux. Nous aurions aimé parler et discuter des États-Unis, de l'URSS, du Vietnam, du Cambodge, du Japon, de Cuba, etc., mais il y avait trop de questions à poser sur la Chine, trop de choses à regarder ou à découvrir. Néanmoins, nous avons pu constater que les Chinois conservent un souvenir amer de la participation de l'URSS à la première phase de l'expérience communiste en Chine. A l'heure actuelle, ils ne voient aucune différence

entre les Soviétiques et d'autres peuples qui ont envahi leur pays à une époque quelconque de sa longue histoire. Sauf peut-être qu'ils en veulent encore plus à l'URSS, précisément parce que ce pays s'était engagé à répandre avec eux l'évangile communiste à travers le monde.

Ce schisme politique a engendré chez

les Chinois une profonde rancœur à l'endroit de l'Union soviétique qui, disent-ils, a renié ses maîtres Marx, Engels, Lénine et Staline, tous personnages encore très vivants au pays de Mao tant dans les bibliothèques que sur la place publique. Ils ajoutent volontiers que l'Occident, y compris le Canada, a tout intérêt à se

## Vues de M. Trudeau sur la Chine

*Le texte suivant est extrait d'une déclaration du premier ministre Trudeau, faite au cours de sa visite en Chine au mois d'octobre.*

*M. Trudeau y parle de ses entretiens avec le premier ministre Chou En-lai après avoir commenté les accords conclus avec la Chine relativement au commerce et à l'économie, à la médecine et aux soins sanitaires, à la science et à la technologie, aux services consulaires et aux échanges dans les domaines de la culture, de l'éducation, des sports et de l'information.*

Ce sont les Chinois qui ont proposé la forme que pourraient prendre nos entretiens. Au départ, ce fut une dissertation de mon côté, traitant des points de vue canadiens sur une gamme étendue de sujets, d'intérêt général aussi bien que d'intérêt plus particulier pour nos deux pays. Certains s'imposaient d'emblée, puisqu'ils préoccupent actuellement les gouvernements du monde entier. Je pense, par exemple, à la situation au Moyen-Orient, aux problèmes qu'affrontent les pays nouveaux et les pays en voie de développement, à l'évolution vers un accommodement européen ainsi qu'à la situation mondiale touchant les ressources énergétiques et alimentaires.

Dans ces domaines comme dans d'autres, j'ai profité de l'occasion pour expliquer au premier ministre les attitudes qui sont particulières au Canada du fait même de sa situation géographique et historique, uniques l'une et l'autre, de même que les politiques canadiennes qui s'y rapportent. Le premier ministre Chou En-lai s'est vivement intéressé à cette exposition du point de vue canadien, notamment en ce qui concerne notre participation à l'OTAN et à d'autres organismes internationaux tels que le Commonwealth et l'Agence de coopération culturelle et technique. Il s'est enquis, d'autre part, de nos vues touchant la conférence sur le droit de la mer, des zones canadiennes de prévention de la pollution

et de nos politiques énergétiques. De son côté, M. Chou En-lai m'a exposé avec beaucoup de clarté l'attitude de son gouvernement quant aux questions qui intéressent plus particulièrement la Chine. J'ai également signalé au premier ministre Chou En-lai que le Canada, ayant de grandes puissances comme voisins au nord aussi bien qu'au sud, doit naturellement s'efforcer d'établir des liens d'amitié avec d'autres pays du monde. A l'est, le Canada s'efforce de maintenir et d'améliorer ses rapports avec les États européens; mais il nous faut également songer à l'Ouest, c'est-à-dire aux pays de l'Asie et du Pacifique, où nous espérons rencontrer des possibilités de coopération et d'entente. Je lui ai bien fait remarquer que nos relations avec les États-Unis sont bonnes et doivent nécessairement le demeurer, et que ces relations continueront, c'est l'évidence même, d'influer essentiellement sur notre politique étrangère. Ce n'est nullement mésestimer les relations déjà établies que de chercher à nouer et à renforcer d'autres liens dans le monde, comme nous tâchons de le faire.

Malgré certains facteurs de nature à modifier notre optique de part et d'autre, nous nous sommes accordés à reconnaître que nos points de vue se rejoignent dans plusieurs cas et qu'ils étaient souvent très semblables.

Au nom de mon pays, j'ai affirmé à M. Chou En-lai que l'amitié du Canada pour la Chine est, et demeurera, un important élément de sa politique étrangère.

*Cette déclaration du premier ministre fut suivie du discours qu'il prononça à la Chambre des communes, le 19 octobre, à son retour de Chine, et dont voici quelques extraits:*

... Lorsqu'un chef de gouvernement se rend à l'étranger, qu'il s'agisse d'un premier ministre qui vient ici ou d'un Canadien en visite à l'extérieur, l'un des

méfier de «l'apparente amitié» que lui manifestent les Soviétiques. Il est courant d'ailleurs qu'à Moscou l'on tient à peu près les mêmes propos à l'égard de la Chine.

Quoi qu'il en soit, le premier ministre canadien n'a pas caché son admiration pour les chefs politiques de la Chine qui poursuivent, a-t-il affirmé, «les mêmes ob-

jectifs que nous», c'est-à-dire «le développement du pays et l'épanouissement des individus». Il n'a évidemment pas voulu signifier par là qu'il était d'accord aussi sur les moyens utilisés par les Chinois pour atteindre ces buts. A cet égard, la Chine respecte également les différences du système gouvernemental canadien.

principaux soucis est de s'assurer que chaque pays comprend les tenants et les aboutissants de la politique de l'autre. Il n'est sans doute pas fréquent qu'on puisse être d'accord sur la sagesse ou l'efficacité des politiques poursuivies par chacun, surtout dans un monde où les accidents de l'histoire, les disparités géographiques et la diversité des systèmes sociaux aboutissent à des attitudes et à des orientations politiques distinctes. Cependant, lors de mes rencontres avec les dirigeants chinois, j'ai été surtout encouragé par leur compréhension et leur sympathie à l'égard de la politique étrangère du Canada. Et jamais on n'a cherché à me laisser entendre que les relations futures entre le Canada et la Chine dépendraient de notre attitude à l'égard de tel ou tel pays. A Pékin, tant au cours de mes entretiens particuliers avec le premier ministre que lors de mes déclarations publiques, j'ai précisé que la politique étrangère canadienne avait pour objectif d'éviter les tensions, de renforcer les institutions de coopération internationale et d'aider au développement économique des pays qui ont accédé récemment à l'indépendance. J'ai dit aussi qu'à mes yeux la vraie grandeur d'un pays ne se mesure pas à sa puissance militaire ou politique mais à l'importance qu'il accorde au bien-être de l'individu, à la dignité de la personne et au besoin de chaque citoyen de se réaliser et de s'épanouir.

C'est dans cet esprit que furent menées les discussions avec les dirigeants chinois, de même que les séances des divers comités chargés, pendant la visite, d'examiner les questions d'intérêt commun, au nombre desquelles figurait le désir qu'éprouve le Canada d'élargir ses échanges commerciaux...

Ma visite en Chine, m'a convaincu, si besoin était, que le gouvernement du Canada avait agi sagement en renonçant à la politique longtemps poursuivie de ne pas reconnaître la République populaire de Chine. Nul ne saurait nier qu'à cet immense pays, où abondent le talent

et le dynamisme, est réservé un rôle grandissant dans les affaires du monde. Et la justesse de notre décision se trouve confirmée par la certitude qu'un renforcement et un enrichissement des relations bilatérales entre le Canada et la Chine ne sauraient que profiter à notre pays. La présence de la Chine aux Nations Unies et au sein des instances internationales exige, d'autant plus, que les intérêts et les points de vue du Canada soient compris et, si possible, appuyés par les autorités chinoises. Il sera de plus en plus important pour le Canada de pouvoir expliquer son attitude et ses orientations politiques aux dirigeants chinois, tout comme j'ai exposé au premier ministre Chou En-lai la position que nous défendrons lors de la prochaine Conférence sur le droit de la mer.

En guise de conclusion je voudrais dire combien, tout au long de mon voyage, j'ai été touché par l'amitié sincère que le peuple chinois et ses dirigeants ont manifestée à notre égard. Je suis convaincu que ce renforcement diversifié et fructueux de nos liens avec la Chine ne nuira pas aux relations amicales que nous entretenons depuis longtemps avec de nombreux pays qui nous sont particulièrement chers. Ces nouveaux liens ne nous détourneront pas non plus des efforts entrepris pour réduire les tensions dans le monde et pour profiter de l'élargissement de nos relations avec d'autres pays.

Ce n'est pas l'immensité de l'océan Pacifique qui a séparé le Canada et la Chine, autant que l'attitude de ceux qui refusaient obstinément de reconnaître l'ampleur d'une des révolutions les plus importantes de l'histoire, révolution qui a apporté un réconfort élémentaire à des centaines de millions d'êtres humains qui en étaient privés depuis des millénaires.

La Chine tient le Canada en haute estime, et les Canadiens en sont les premiers bénéficiaires. Dans l'intérêt du pays, le gouvernement canadien entend maintenir cette réputation.

### Impressions personnelles

Les voyageurs occidentaux revenant de Chine ont toujours eu assez de mal à définir leurs réactions à ce pays et à ses habitants. Après 24 ans d'expérience révolutionnaire, la Chine n'a certes rien perdu du mystère qu'elle présente pour l'étranger. Je dirais par contre que la Chine nouvelle est encore plus fascinante que l'ancienne, précisément à cause de son expérience révolutionnaire dont on voit partout les résultats concrets.

Pour le nord-américain habitué au néon, au bikini et à l'abondance d'automobiles, le seul fait de mettre le pied en Chine provoque un choc culturel. L'austérité, la sobriété et la discipline se sentent déjà du haut de la passerelle de l'avion qui vous dépose à Pékin. Ajoutons que les Chinois n'en paraissent pas moins resplendissants de santé, détendus et probablement plus heureux que l'occidental moyen. J'oserais même avancer, pour expliquer en partie ce phénomène, le fait qu'en Chine les valeurs sociales sont bien définies et élevées au rang d'idéal populaire, alors que chez nous les valeurs traditionnelles sont profondément ébranlées et qu'on réussit mal à les remplacer. La Chine n'a pas ce problème, car les pensées de Mao offrent une réponse à toutes questions.

Mais il y a davantage. Émergée de bourbiers séculaires sur les plans politique,

économique et social, la Chine d'aujourd'hui réussit entre autres l'exploit quotidien de nourrir ses 800 millions d'habitants, en plus de leur donner une éducation et des services de santé très satisfaisants. Elle donne surtout du travail et en même temps la dignité à ce peuple qui a trop longtemps connu les humiliations de l'envahisseur ou d'empereurs davantage soucieux de leur gloire et de leur bien-être que du développement national.

Refusant systématiquement de recourir aux capitaux étrangers pour accélérer son développement, la Chine progresse néanmoins à son propre rythme. Elle s'est déjà donné une infrastructure intéressante en fait de routes, de chemins de fer, de canaux d'irrigation et de réseaux aériens. Elle met maintenant l'accent sur le développement industriel et technologique, et elle sait que le Canada peut l'aider à cet égard.

A sa façon, la Chine veut procurer à ses citoyens le confort et le bien-être matériel modernes. «Des réfrigérateurs? les Chinois n'en demanderaient pas aujourd'hui», commentait un interprète qui, en une autre circonstance, affirmait avec une détermination tout à fait convaincante: «Nous allons rattraper l'Occident». Et ils prendront le temps qu'il faudra. Il me semble que les Chinois n'ont pas fini d'étonner le monde, et ce à une allure qui se fera de plus en plus rapide.

Signe d'une nouvelle évolution des rapports internationaux, on voit maintenant affluer à Pékin une suite ininterrompue de présidents, de premiers ministres et d'empereurs représentant toutes les nuances de la gamme politique. Les leaders des États-Unis et de l'Europe occidentale ont fait le pèlerinage, de même que ceux de l'Iran, de la Grèce et de l'Éthiopie (pour ne mentionner que ceux-là), côtoyant sur les registres d'invités les «anciens amis» que sont les Albanais, les Nord-Coréens et les Nord-Vietnamiens. Outre ces leaders politiques, de nombreux groupes d'Américains, d'Européens et de Japonais d'intérêts divers, ainsi que leurs homologues du Tiers monde, sont également accueillis par la Chine. Pékin est devenu un carrefour international, fermé aux seuls Russes et à leurs plus proches alliés. La mystique de l'autorité et de la puissance chinoises s'en trouve rehaussée d'autant.

L'incertitude règne toujours, cependant,

au sujet des affaires intérieures de la Chine. Comment pourrait-il en être autrement pour une société de 750 millions d'âmes, qui en est encore aux premières étapes de sa lutte pour la stabilité politique, la modernisation économique et le progrès social? Aux interrogations majeures que pose l'avenir de la Chine, personne n'a de réponse et, qui plus est, on n'en entrevoit encore aucune. Sur la scène politique, toute une gamme de problèmes restent à résoudre: la formation de nouvelles élites dans une société vouée à l'égalitarisme; les rapports de pouvoir entre le centre et les diverses régions et localités, dans le cadre d'un système à forte tendance centralisatrice; et avant tout peut-être, les caractéristiques du groupe appelé à diriger après la disparition des révolutionnaires de la première heure... (Extrait de *The Balance of Power*, du professeur Robert Scalapino de l'Université de Californie, paru dans *Foreign Affairs*, janvier 1974).

# L'Union soviétique et la détente calculée

par Philip E. Uren

«Quand le destin (...) a surélevé deux peuples, quand il leur a ouvert le même avenir d'invention et d'omnipotence, quand il a fait de chacun (...), sur la bascule, un poids précieux et différent (...), quand par leurs architectes, leurs poètes, leurs teinturiers, il leur a donné à chacun un royaume opposé de volumes, de sons et de nuances, (...) l'univers sait bien qu'il n'entend pas préparer ainsi aux hommes deux chemins de couleur et d'épanouissement, mais se ménager son festival, le déchainement de cette brutalité et de cette folie humaines qui seules rassurent les dieux.» C'est à l'Antiquité, bien sûr, que Giraudoux nous ramène dans *La Guerre de Troie n'aura pas lieu*, à une époque dont le rapprochement avec l'ère nucléaire peut paraître osé; pourtant l'écrivain y évoquait une manifestation universelle dont nous sommes témoins à notre tour.

Lorsque *The Communist States and the West* a paru sous les auspices de l'Institut des études soviétiques de l'Université Carleton, il y a quelque six ans, le *Times* en a cité cet extrait: «Pour des motifs qui lui sont propres, chaque partie s'est forgée de l'autre une image stéréotypée, simpliste à outrance et empreinte d'émotivité, qui a déguisé la vraie nature du conflit». Le critique faisait observer aussi que «le jour où pareille affirmation pourra être formulée, et admise, à la fois en russe, en chinois et en anglais, on touchera à la fin du conflit». Je suis cependant d'avis que ce rapprochement si ardemment désiré reste plus que jamais du domaine des vœux pieux.

Dans le numéro de février 1973 du *Kommunist*, Arbatov écrivait: «La situation internationale en général est loin de laisser présager un ciel sans nuages. Les querelles politiques mondiales, qui ne sont pas le fait d'un caprice mais de luttes issues de réelles divergences d'intérêts de classes et des lois objectives par lesquelles le développement social est régi à l'heure actuelle, sont trop vives et trop complexes». Reprenant l'affirmation de Brejnev selon laquelle «les conceptions du monde et les objectifs sociaux du socialisme et du capitalisme sont irréconciliables», il évoquait

les efforts du premier secrétaire pour «détourner cet inévitable conflit historique des voies qui conduisent à la guerre». Selon Arbatov, les obstacles à cet heureux dénouement sont «les intrigues menées par les groupes de pression ou autres éléments des États-Unis qui ont tout à gagner de l'accroissement de tension et de l'accélération de la course aux armements: les complexes militaires-industriels, l'extrême droite, les cercles sionistes, etc.». Inutile de dire que ces forces n'existent pas en Union soviétique, malgré le caractère «irréconciliable» des «conceptions du monde et des objectifs sociaux».

En pleine période de détente, il est peut-être de mauvais ton, voire malséant sur le plan intellectuel, d'évoquer ces tensions. Mais alors doit-on, sans mot dire, laisser le professeur Novikov de l'Institut public de culture physique de Moscou, cité dans une intéressante communication de M. Riordan, affirmer que «à conditions socio-économiques égales, le niveau de performance sportive dans les États socialistes est considérablement plus élevé que dans les pays capitalistes, et cela parce que, chez les premiers, les facteurs socio-économiques sont l'indice du bien-être général de la société, alors qu'en régime capitaliste ils ne reflètent que le niveau socio-économique moyen d'une société où subsistent, côte à côte, une élite cossue et des masses pauvres»? La *Pravda*, pour sa

*Historien et géographe politique, M. Uren est directeur de l'École des affaires internationales de l'Université Carleton, où il a également été directeur de l'Institut des études soviétiques et est-européennes et professeur de géographie. Spécialiste en géographie politique de l'Union soviétique et de l'Europe de l'Est, il a publié, en 1966, un ouvrage intitulé East-West Trade; puis, en collaboration avec M. Adam Bromke, The Communist States and the West. Il prépare actuellement un recueil d'études internationales sur les affaires soviétiques et est-européennes, ouvrage qui doit paraître cette année. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur.*





part, y est allée sans détour: «Les grandes victoires de l'Union soviétique et des États fraternels montrent, sans l'ombre d'un doute, que c'est le socialisme qui conduit l'homme le plus sûrement vers son épanouissement physique et spirituel.» Pour reprendre *Punch*, «on pourrait parler de situation kafkaïenne, si ce n'était qu'officiellement le nom de Franz Kafka n'existe pas...»

### Origines de la détente

Mais alors, où se trouve le moyen terme entre le pessimisme intuitif de Giraudoux et l'optimisme calculé de nos hommes d'État touchant les rapports américano-soviétiques? La détente est issue de la crainte et du désarroi — crainte d'une catastrophe nucléaire dans toute son horreur et peur de la Chine; désarroi au sein du Pacte de Varsovie que rien n'a contribué à cimenter, en 17 ans, hormis deux invasions militaires. La détente se manifeste par le désir d'une réduction équilibrée des forces militaires, par des échanges scientifiques et culturels accrus et par l'expansion du commerce. Les minces espoirs qu'elle soulève valent quand même mieux qu'une «trompette qui sonne faux» et il faut continuer d'avancer dans cette voie, non pour ce qu'elle promet mais parce qu'il n'y a guère d'autre espoir.

Peu de gens, les universitaires moins que personne, connaissent parfaitement toutes les subtilités de la stratégie militaire, mais il y a lieu de croire que l'Union soviétique ne sera guère disposée à faire une coupe sombre dans ses forces armées aussi longtemps qu'elle sera flanquée de part et d'autre par l'OTAN et la Chine. Si elle estime ne pouvoir consentir à une telle réduction que contre la garantie du *statu quo* en Europe orientale, l'inconvénient est que, même avec toute la bonne volonté du monde, aucun groupe d'hommes d'État n'est en mesure de lui donner satisfaction à cet égard. Si l'expérience du Vietnam nous a appris quelque chose, c'est bien qu'«aucune armée ne peut résister à la poussée d'une idée mûrie à point». Nous pourrions toujours accéder aux exigences des Soviétiques en leur assurant des frontières permanentes et inaltérables, et, forts de cette réalisation, réduire les contingents de troupes assemblés le long de ces frontières, sans contribuer pour autant à la sécurité du bloc soviétique. Son insécurité tient, en effet, à la nature même de son empire (et non à l'incertitude de ses limites territoriales), tout comme celle de l'Occident découle, pour certains, de la décadence des mœurs et des valeurs so-

ciales. Ce n'est pas pour dire que nous ne devons pas appuyer de notre mieux la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) et mettre tout en œuvre, au cours des pourparlers qui se déroulent à Vienne, pour amener une réduction des forces susceptible d'assouplir les attitudes respectives des deux sociétés. Gardons-nous bien, cependant, de nous leurrer et de croire que les forces armées sont la cause du conflit ou que leur réduction, quelle que soit la façon dont on la mesure, soit une garantie de stabilité.

Un deuxième point, auquel l'Occident tient particulièrement, est celui de la «liberté de mouvement». Je ne voudrais paraître ni borné ni facétieux, mais je vois mal comment le fait de débarquer des milliers d'Américains et de Russes de part et d'autre de l'Atlantique amènerait la «compréhension réciproque». L'inverse pourrait même être tenu pour plausible. L'Amérique, semble-t-il, est imbue de l'idée que «me connaître, c'est m'aimer» et nous sommes convaincus qu'il suffirait d'envoyer des troupes d'émissaires zélés et fidèles en Union soviétique pour enfin s'engager dans la voie du respect mutuel. On semble oublier que, comme Brejnev l'a si bien dit, «nos conceptions du monde sont irréconciliables»; bref, c'est de l'utopie. Mais c'est aussi un rêve que rien n'interdit de poursuivre, surtout qu'il nous en reste si peu, et qui a peut-être une chance de se réaliser.

### Échanges divers

Les échanges scientifiques, intellectuels et culturels entre l'Ouest et l'Est sont d'une autre catégorie, et leur importance vient du fait qu'ils contribuent à rapprocher ces «royaumes opposés de volumes, de sons et de nuances». Ils méritent d'être encouragés à plusieurs titres, dont le moindre n'est peut-être pas celui de pouvoir nous complaire, plus tard, à l'idée que nous aurons fait de notre mieux. A cet égard, il est particulièrement important d'éviter de déterminer sur une base de stricte réciprocité les mesures de sécurité, l'octroi des visas et autres dispositions de cette nature. La liberté de mouvement fait partie intégrante de notre mode de vie et devrait le demeurer. Ce n'est pas un objet de marchandage, quoi qu'en fassent les autres. Là encore, cependant, il ne faudrait pas espérer de nos efforts des résultats rapides ou de grande portée.

Il y a aussi la question de l'interdépendance commerciale et économique. D'aucuns soutiennent qu'elle pourrait accélérer la libéralisation du régime sovié-

tique et entraîner des réformes avantageuses pour l'Occident. Mais rien n'empêche de penser, à l'inverse, que notre collaboration économique renforcera l'économie soviétique et retardera les réformes dont la situation actuelle de l'URSS semble indiquer le besoin. De toute façon, les mécanismes par lesquels *IBM* et *Occidental Oil* pourraient jouer un rôle aussi improbable n'ont pas été clairement définis. Une fois de plus, on peut parler d'«espoir raisonnable» (et des plus aléatoires), et considérer l'accroissement des échanges commerciaux comme facteur de changement, capable de produire une certaine communauté d'intérêts.

### Optimisme difficile à justifier

Toutes ces considérations donnent à penser que la détente, de quelque côté qu'on l'envisage, ne saurait inspirer beaucoup d'optimisme. On peut, par contre, adopter le point de vue de M. Franklyn Griffiths (voir l'excellent article qu'il a publié dans le numéro de septembre/octobre 1973 de *Perspectives internationales*) et soutenir que l'Occident devrait s'abstenir d'irriter l'Union soviétique et, partant, de renforcer ses éléments conservateurs, faire preuve de souplesse dans la poursuite de ses objectifs et encourager les mouvements de collaboration et de réforme en Union soviétique. Malgré l'avertissement d'Andrei Sakharov, ces recommandations me paraissent sages parce qu'elles sont les seules lignes de conduite dignes d'hommes civilisés à l'époque nucléaire.

Je n'en conclus pas pour autant qu'elles seront efficaces; en effet, au cœur du problème se trouvent des divergences de vues fondamentales sur la nature même de l'homme. Cette affirmation a tout du cliché mais, si elle s'avère, la réduction des armements, les voyages intercontinentaux et les échanges commerciaux, quelle qu'en soit la portée, n'y changeront pas grand-chose. Le changement social, si changement il y a, doit s'amorcer de l'intérieur; aucune armée ne saurait le bloquer, ni aucune influence extérieure le faire naître. Il reste à espérer, presque contre toute attente, que ce changement s'opérera graduellement. S'il arrivait malgré tout à se déclencher, le plus difficile pour l'Occident sera de résister à la tentation d'intervenir, tentation à laquelle l'Union soviétique, pour sa part, résiste mal. A défaut de cette «discretion», le pessimisme de Giraudoux pourrait bien se justifier.

En relisant ces propos, je les trouve bien présomptueux surtout au moment où un éminent spécialiste des sciences so-



Téléphoto AP

*Reçu à la Maison Blanche, en juin dernier, pour une série de discussions au sommet, le leader soviétique, M. Leonid Brejnev, invite le président Nixon à le précéder au podium. Lors de sa visite à Moscou, en mai 1972, M. Nixon avait signé un certain nombre d'accords qui devaient, ainsi que le président le déclara au Congrès américain, «nous détourner des confrontations qui ont marqué le dernier quart de siècle».*

ciales affirme que nous ne savons pas quel a été le taux de croissance économique l'année dernière, où le gouvernement n'est pas en mesure de prévoir avec certitude, quelques mois à l'avance, la situation énergétique du pays et où même notre alimentation n'est pas assurée pour l'avenir. Il est difficile en de telles circonstances d'esquisser une analyse générale de la problématique mondiale. Qui plus est, mes observations pourraient passer pour des critiques à l'endroit des dirigeants et représentants des deux blocs et des efforts diligents qu'ils déploient pour essayer de résoudre ces énormes problèmes. J'en appellerai donc, pour terminer, à Descartes, et reprendrai à mon compte sa prudente confiance au lecteur: «Je ne saurais aucunement approuver ces humeurs brouillonnes et inquiètes, qui, n'étant appelées ni par leur naissance ni par leur fortune au maniement des affaires publiques, ne laissent pas d'y faire toujours, en idée, quelque nouvelle réformation. Et si je pensais qu'il y eût la moindre chose en cet écrit par laquelle on me pût soupçonner de cette folie, je serais très marri de souffrir qu'il fût publié».

# En marge du voyage de M. Sharp en URSS

par Henry F. Heald

Le Canada et l'Union soviétique vivent sous deux régimes économiques et politiques bien différents. Il importe donc que leurs ministres se rencontrent, non pour des échanges de compliments à propos de questions sur lesquelles ils sont d'accord, mais pour discuter sérieusement de questions en litige afin de se mieux comprendre.

Voilà l'esprit dans lequel le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, a entrepris sa récente visite en Union soviétique, qui devait s'échelonner du 18 au 24 novembre. Il n'y était pas retourné depuis dix-huit ans et s'y rendait pour la première fois en qualité de membre du Cabinet. Son premier voyage à Moscou eut lieu en 1955 alors que, en qualité de sous-ministre du Commerce, il accompagnait M. Lester B. Pearson, secrétaire d'État aux Affaires extérieures à l'époque; cette visite s'était soldée par la signature en 1956 du premier Accord commercial canado-soviétique.

Dans le domaine des relations internationales, le progrès se fait très lentement, marqué de temps à autre par un accord d'échange, un nouveau protocole, une vente de blé, un tournoi de hockey ou une visite de premier ministre. Au total, on se rend compte que, s'il y a eu une évolution importante des relations canado-soviétiques depuis 1956, on ne saurait guère la qualifier de franche ouverture. L'Union soviétique reste ce qu'elle est, une énorme puissance militaire enfermée dans son régime totalitaire.

Il n'est pas question dans cet article de faire l'inventaire des contacts qui se sont multipliés entre le Canada et l'Union soviétique durant ces dernières années, couronnés par la visite au Canada du premier ministre Alexei Kossyguine et le voyage récent de M. Pierre Trudeau en URSS. Pour certains, c'est peut-être le tournoi de hockey de 1972 qui aurait été le point culminant des relations soviéto-canadiennes.

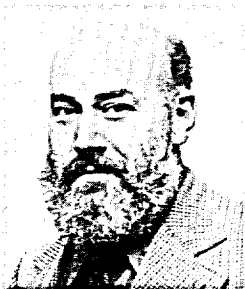
Malgré un certain resserrement des relations, il faut noter que le nombre d'immigrants venant de l'Union soviétique est à peu près nul, que le commerce est peu développé et que l'Union soviétique considère toujours que le Canada fait partie du camp occidental, servant de porte-parole de l'OTAN et des États-Unis sur le plan international. Certes, une évolution se dessine dans ces différents domaines, mais cela ne va pas encore très loin.

La visite de M. Sharp s'inscrit plus ou moins dans le cadre des visites de politesse qu'échangent la plupart des gouvernements. Le ministre des Affaires étrangères soviétique, M. Gromyko, était venu au Canada en 1969 et l'Union soviétique avait à son tour invité M. Sharp. Il s'y serait sans doute rendu plus tôt n'eût été la pression d'événements comme la crise du FLQ en 1970, et les élections fédérales qui ont mis le gouvernement en position minoritaire. Entre temps, messieurs Gromyko et Sharp s'étaient rencontrés aux Nations Unies à New York et en d'autres occasions.

## Accueil d'honneur

Les Soviétiques ont reçu M. Sharp avec plus de cérémonie que ne semblait l'exiger une visite de ce genre. Outre son entretien protocolaire avec le président Nicolai Podgorny, M. Sharp fut également invité à Pitsunda, au bord de la mer Noire, où il eut une longue conversation avec le premier ministre, M. Kossyguine. La presse soviétique nota tous ses déplacements et les caméras de télévision ont filmé son

*Membre du bureau parlementaire de l'Ottawa Journal depuis cinq ans, M. Heald est son spécialiste des affaires étrangères. Il a accompagné M. Sharp lors du voyage que ce dernier a effectué en Union soviétique au mois de novembre et a, par le passé, fait le reportage des réunions de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord à Bruxelles. M. Heald était autrefois chef des nouvelles à l'Evening Tribune de Welland (Ontario). L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



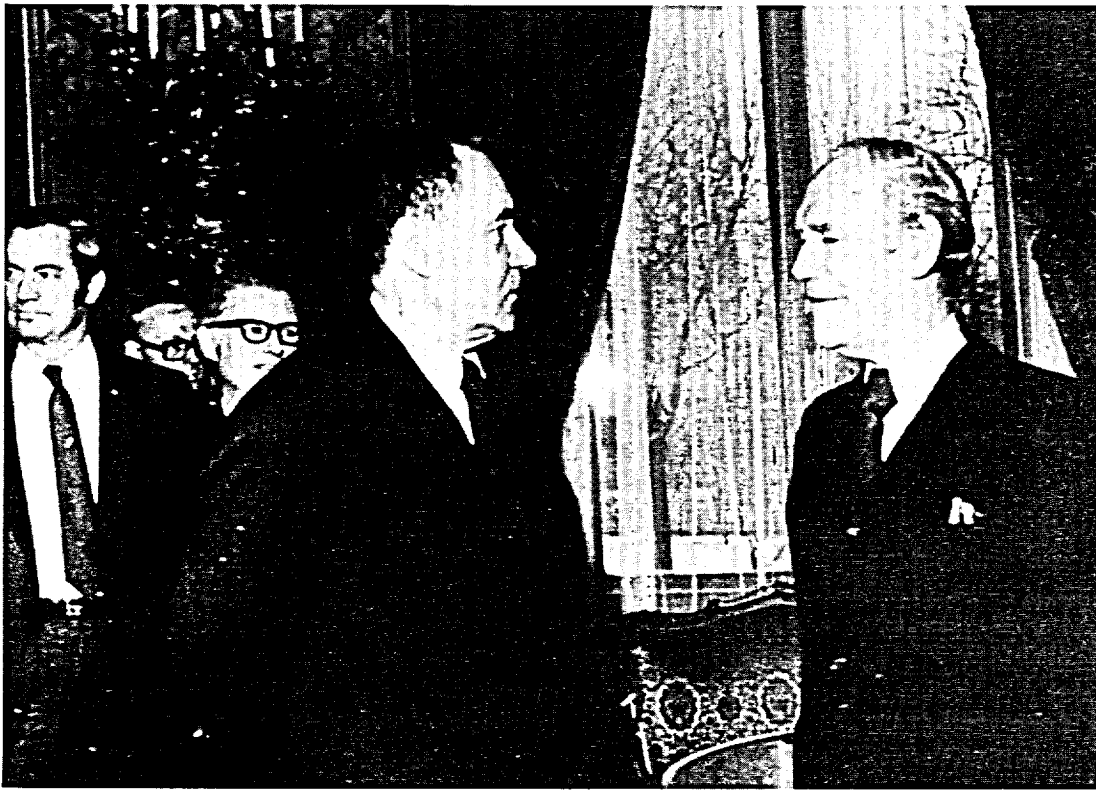


Photo Tass par World Wide

*Le ministre des Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, échange quelques paroles avec son homologue soviétique, M. Andrei Gromyko, avant le début de leurs entretiens officiels à Moscou. La visite de M. Sharp en Union soviétique s'est échelonnée du 18 au 24 novembre 1973. Le ministre des Affaires extérieures*

*s'est longuement entretenu aussi avec le premier ministre soviétique, M. Alexei Kossyguine. On distingue à gauche deux des fonctionnaires canadiens qui ont assisté à ces entretiens, M. J. G. H. Halstead, sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures, et M. E. P. Black, directeur général du Bureau des affaires d'Europe.*

arrivée à Moscou, ainsi que le début de son entrevue avec M. Gromyko.

Selon M. Sharp, le fait d'avoir pu rencontrer M. Kossyguine aussi bien que le président Podgorny semble indiquer que l'Union soviétique attache beaucoup d'importance à ses relations avec le Canada et que les Russes cherchent à mieux comprendre nos vues sur certaines questions. Il est également possible d'en conclure que l'Union soviétique se rend compte que le Canada, loin d'être un simple écho des États-Unis, a son propre point de vue en affaires internationales.

Certains observateurs de Moscou, plus cyniques, ont laissé entendre qu'après avoir courtisé avec succès la France, l'Allemagne et les États-Unis, le Kremlin cherche maintenant à élargir l'aire de ses séductions. Quoi qu'il en soit, il est clair que M. Sharp, en dépassant les courtoisies d'usage pour engager la conversation sur des questions de fond, a réussi à donner plus de substance à ce voyage.

Il a soulevé trois thèmes principaux de discussion. Parlant de la réunification des familles, M. Sharp a non seulement plaidé, en évoquant des cas spécifiques, la cause de personnes qui veulent venir

au Canada, mais il a même fait état de l'inquiétude que suscitent, à l'échelle mondiale, les politiques d'émigration soviétiques et la façon dont les dissidents sont traités en URSS. Abordant ensuite la question du Proche-Orient, M. Sharp s'est employé à faire comprendre à ses interlocuteurs que le Canada avait offert, par l'entremise des Nations Unies, de participer aux opérations de maintien de la paix non comme représentant de l'OTAN ou de quelque autre bloc, mais en sa qualité de membre de la communauté mondiale. Il a enfin rappelé aux Soviétiques, à l'égard des échanges commerciaux, que le temps était venu de passer aux actes et d'adjuger des contrats aux hommes d'affaires canadiens.

### **Réunification des familles**

La réunification des familles est un sujet qui intéresse vivement le Canada et M. Sharp a vite exprimé sa reconnaissance pour les progrès accomplis depuis que M. Trudeau a soumis, en 1971, la première liste de 291 cas touchant 646 personnes. M. Sharp a d'ailleurs présenté une nouvelle liste sur laquelle figurent 266 cas,

y compris ceux de 50 conjoints dont certains sont séparés depuis 25 ans.

En réponse, M. Gromyko a affirmé que seules les lenteurs bureaucratiques empêchaient la réunification de ces familles et qu'il ferait l'impossible pour hâter la délivrance des visas. Depuis le début de 1971, quelque 621 citoyens soviétiques

ont émigré au Canada, dont 332 qui figureraient sur les listes. Mais M. Gromyko préfère parler de tourisme plutôt que d'immigration. Il a cité à ce propos des chiffres de l'ordre de 2,000 visiteurs, nombre qui paraît insignifiant par rapport à l'ampleur du tourisme en Occident.

M. Sharp s'attendait à la réaction qui

## Dialogue canado-soviétique

*Le texte qui suit est extrait du communiqué conjoint publié par le Canada et l'Union soviétique à la suite de la visite du ministre des Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, en URSS, le 24 novembre 1973.*

... Les entretiens se sont déroulés dans une atmosphère de franche cordialité et de compréhension mutuelle, s'harmonisant avec les relations de bon voisinage qui existent entre le Canada et l'URSS.

Les deux parties ont constaté avec satisfaction le développement soutenu des relations canado-soviétiques ces dernières années, ainsi que l'impulsion donnée à ce développement par l'échange de visites en 1971 entre les très honorables P.-E. Trudeau, premier ministre du Canada, et M. Alexis Kossyguine, membre du Politburo du Comité central du P.C. soviétique et président du Conseil des ministres de l'URSS. On a souligné le fait que les accords et les dispositions intervenus en 1971 ont placé les relations entre le Canada et l'URSS sous le signe d'une coopération pacifique et mutuellement avantageuse, offrant une base solide pour le développement des relations canado-soviétiques dans les domaines de la politique étrangère, du commerce, de l'économie, de la science et de la technologie, ainsi que dans ceux de l'enseignement et de la culture.

Les deux parties ont aussi souligné l'utilité du Protocole canado-soviétique de consultations du 19 mai 1971. S'inspirant des buts du protocole, elles ont envisagé un recours régulier et élargi aux possibilités qu'ils offrent pour le développement de consultations politiques sur les grandes questions internationales d'intérêt commun et sur les questions concernant leurs relations bilatérales.

Aux fins d'avantages réciproques,

les deux parties ont réaffirmé l'intention de poursuivre leurs efforts visant à consolider les ententes et les accords actuels entre les deux pays et à élargir leur collaboration dans différents domaines.

Les deux parties ont pris bonne note de la multiplication de contacts entre les chefs de gouvernements et les hommes politiques des deux pays, de même qu'entre les représentants du commerce, de la science et de la technologie, de la culture, des organismes non gouvernementaux et du tourisme. Elles ont aussi exprimé leur commune intention d'approfondir ces contacts.

On a également étudié les progrès réalisés par les deux parties en vue d'établir leur coopération dans les secteurs économique, scientifique et technologique, selon l'Accord de coopération dans l'application industrielle de la science et de la technologie, signé le 27 janvier 1971. Il a été convenu que la mise en pratique des dispositions prises à Moscou en octobre, lors de la troisième session de la Commission mixte, devrait conduire dans un proche avenir à des résultats économiques concrets à l'avantage des deux parties. Les parties estiment en outre qu'il existe de grandes possibilités de développer davantage de profitables relations commerciales entre le Canada et l'URSS.

On a été heureux de part et d'autre de constater que les échanges et la coopération dans les domaines scientifique, culturel et autres, s'étaient accrus et amplifiés grâce à l'Accord général sur les échanges conclu entre les deux pays. Les parties s'attendent à voir des résultats concrets découler des travaux de la Commission mixte instituée en vertu de cet accord, et dont la deuxième session, prévue pour le mois de décembre à Ottawa, aura pour effet d'établir un commun programme d'échanges en

n'a pas tardé à venir lorsque, s'aventurant au-delà de la réunification bilatérale des familles, il a abordé le traitement réservé aux Juifs, aux Ukrainiens et aux dissidents en URSS. Il ne fut pas étonné d'entendre M. Gromyko lui répliquer que l'Union soviétique pouvait se passer des conseils du Canada à cet égard. M. Sharp avait

d'ailleurs prévu cette réaction au cours d'une conférence de presse tenue à Copenhague avant son arrivée en Union soviétique, ajoutant que les arguments juridiques à propos des droits de l'homme ne pèsent pas lourd à Moscou. On lui rendrait le compliment en évoquant, ce que M. Gromyko ne tarda pas à faire, les pro-

1974-1975. Confirmant l'importance attachée aux régions arctiques du Canada et de l'URSS, les parties ont entrevu la possibilité d'une collaboration accrue et réciproquement avantageuse dans ce domaine...

Au cours de leur échange de vues sur les questions internationales, les ministres ont exprimé leur conviction que la tendance déterminante dans l'évolution actuelle des relations internationales est le processus profond de diminution de la tension, de consolidation de la sécurité et de coopération pacifique entre les États. Ils ont affirmé l'intention des gouvernements canadien et soviétique de tâcher en toute occasion de consolider cette tendance, en vue d'assurer une paix stable et durable.

Les deux parties ont convenu que la première phase de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue à Helsinki, avait servi d'introduction favorable à la deuxième phase des négociations qui se tient actuellement à Genève. Elles attachent une grande importance à ces négociations et estiment nécessaire qu'elles se poursuivent dans un esprit constructif et de façon positive. Le Canada et l'URSS ont réaffirmé leur désir de contribuer à la rapide et fructueuse conclusion de cette Conférence, et ils ont exprimé le souhait qu'elle atteigne le but de renforcer la paix et la sécurité et d'accroître la coopération et les contacts entre les populations d'Europe. On estime que le succès de cette deuxième phase devrait permettre d'aborder la dernière étape de la Conférence à un très haut niveau.

Les deux parties ont noté avec satisfaction l'ouverture à Vienne, le 30 octobre, des négociations sur la réduction mutuelle des forces, des armements et d'autres mesures associées en Europe centrale. Elles ont convenu que ces négociations formaient un élément im-

portant du processus continu de diminution de la tension et de coopération croissante en Europe. Le principe du maintien inaltéré de la sécurité des pays participants demeure, à leur jugement, la condition indispensable pour en arriver à des décisions généralement acceptées au cours de ces négociations...

Quant à la situation au Moyen-Orient, les deux parties ont noté avec satisfaction l'accord du cessez-le-feu et la cessation des hostilités dans cette région. Les ministres ont également exprimé le désir du Canada et de l'URSS de favoriser, de concert avec d'autres pays, l'instauration au Moyen-Orient d'une paix juste et durable par suite de l'application prompte, immédiate et ininterrompue, par toutes les parties au conflit, des résolutions pertinentes adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, à savoir les résolutions 242 de 1967, et 338, 339 et 340 de 1973.

Les deux parties sont d'avis que la décision du Conseil de sécurité d'envoyer, sous sa direction, une force d'urgence des Nations Unies au Moyen-Orient devrait contribuer à normaliser la situation dans cette partie du monde, conformément aux décisions du Conseil. Elles ont exprimé leur volonté de tâcher de rendre plus efficace l'Organisation des Nations Unies, grâce au rigoureux respect de la charte. A leur avis, les principaux efforts des Nations Unies doivent porter sur le maintien de la paix et de la sécurité internationale et sur l'élargissement d'une coopération profitable entre les États...

Le Canada et l'URSS sont persuadés que le développement de relations amicales et de la coopération entre les deux pays répond aux intérêts des peuples canadien et soviétique, et constitue un apport précieux à la consolidation de la paix et de la sécurité dans le monde...

blèmes de la pauvreté, du chômage et du traitement des indigènes au Canada.

N'empêche que l'intervention de M. Sharp semble avoir eu quelque effet, car le communiqué final déclare que «le Canada et l'URSS ont réaffirmé leur disposition à collaborer à l'heureuse et rapide conclusion de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, et ils ont exprimé le désir que la Conférence atteigne le but de renforcer la paix et la sécurité et d'élargir la coopération et les contacts entre les personnes». Les Soviétiques appuyaient ainsi officiellement, dans un contexte multilatéral, le principe de multiplier les contacts entre les gens.

### **La guerre du Proche-Orient**

A propos du conflit au Proche-Orient, M. Sharp s'est étonné que les Soviétiques n'aient pas invoqué le Protocole de consultation, signé par MM. Trudeau et Kossyguine en 1971, pour discuter avec le Canada de la composition des forces réunies d'urgence par les Nations Unies pour le maintien de la paix, avant d'exiger que la Pologne, à titre de membre du Pacte de Varsovie, en fasse partie comme contrepoids à la présence canadienne. L'attitude de M. Gromyko a semblé plutôt défensive sur ce point. Affirmant qu'il y avait eu malentendu, il déclara ne pas s'être rendu compte que le secrétaire général de l'ONU, M. Kurt Waldheim, avait invité le Canada à fournir l'élément logistique.

Le Canada et l'URSS ont vite convenu du besoin de faire respecter le cessez-le-feu au Moyen-Orient et de l'importance d'un règlement à long terme qui paraisse équitable aux deux parties. Par ailleurs, il est resté clair que l'Union soviétique appuie fermement la cause arabe. Vu que l'URSS est le principal fournisseur d'armes aux Arabes, l'application du cessez-le-feu dépendra pour une bonne part de Moscou.

On s'est contenté, dans le communiqué, d'appuyer l'adoption d'un règlement fondé sur les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, ce qui revient à différer à l'amiable puisque ces résolutions ont été interprétées diversement par les parties en cause.

### **Le commerce**

Quant au commerce, le besoin de passer de la parole aux actes — c'est-à-dire aux contrats — a été soulevé par M. Sharp avec les trois leaders qu'il a rencontrés, mais c'est

avec M. Kossyguine qu'il en a discuté en détail. Bien que M. Kossyguine passe pour un grand expert économique et soit le dirigeant soviétique le plus intéressé au développement technologique, les détails des échanges commerciaux avec le Canada semblent difficiles à préciser.

Sur le plan commercial, les Soviétiques ne s'intéressent qu'à une chose: les biens de production, c'est-à-dire l'équipement technique qui sert à accroître leur capacité de production. Peu de sociétés canadiennes sont en mesure d'assurer le genre de développement industriel que l'Union soviétique a obtenu d'Italie, par exemple, avec son usine d'automobiles Fiat, ou des États-Unis qui y ont installé tout un complexe chimique. A moins que les Soviétiques n'accroissent leurs importations directes de biens de consommation, il est peu probable que leurs échanges avec le Canada dépassent les 20 millions de dollars qu'ils atteignent à l'heure actuelle.

Il se peut même que les ventes de blé habituelles n'aient pas lieu cette année. La production de blé en URSS a atteint 215 millions de tonnes, soit environ 20 millions de tonnes de plus que l'objectif annuel de 195 millions du dernier plan quinquennal. (La Commission canadienne du blé poussera sans doute un soupir de soulagement. Nos exportations ont dépassé notre production au cours des trois dernières années, et les réserves actuelles assureraient la consommation interne pour à peine plus d'un an.)

Le Canada et l'Union soviétique sont voisins dans l'Arctique. M. Sharp a pu constater leur degré de rapprochement lorsqu'il a visité l'Institut de l'Arctique et de l'Antarctique à Leningrad, et examiné les travaux de cartographie que l'Union soviétique poursuit depuis des années dans l'océan Arctique, grâce à des stations de levés habitées ou automatiques.

Lorsqu'on traite avec un pays de la taille de l'Union soviétique, une politique de bon voisinage s'impose tout comme avec les États-Unis. Il nous est de plus en plus facile d'être en bons termes avec ces deux pays depuis que l'URSS a décidé d'améliorer ses relations avec les Américains. Notons enfin que, bien que les dirigeants soviétiques aient exprimé quelques appréhensions à l'endroit de la Chine, ils n'ont pas une seule fois évoqué le croque-mitaine du communisme qu'est «l'impérialisme capitaliste américain».

# L'hospitalité soviétique a son côté réaliste

par David Levy

A son réveil, le matin du 21 novembre, M. Mitchell Sharp pouvait voir de son balcon de robustes ouvriers russes faisant de la course à pied et d'autres exercices dans le parc du grand hôtel de Pitsunda où logeaient les Canadiens. A regarder la pinède antique s'étendre au loin et à écouter la mer Noire déferler sur les galets de la grève, on se sentait à mille lieues de la neige boueuse et de l'obscurité de Moscou, et du dispositif protocolaire du Kremlin.

Un réacté *Tupolev 134* bien astiqué, réservé aux gens de marque, avait déposé le ministre des Affaires extérieures et son groupe de hauts fonctionnaires et de journalistes à cet endroit salubre. A quelques minutes de marche s'élevait l'hôtel de villégiature du gouvernement soviétique, alors occupé par le premier ministre Alexei Kossyguine. C'est dans ce même hôtel que M. Nikita Khrouchtchev se délassait neuf ans auparavant, tandis que le Comité central engageait à Moscou le débat acharné qui préluda à son renversement.

L'hôtel où les Canadiens avaient passé la nuit fourmillait d'ouvriers en vacances, venus des quatre coins de l'Union soviétique. Rassemblés dans le vestibule et dans le parc, ils fixaient attentivement les invités étrangers, apparemment fiers et heureux de se trouver eux-mêmes en un lieu aussi agréable. Au petit déjeuner, M. Sharp lampa avec délectation son verre de lait suri, traditionnel élixir de longévité dont la plupart des Canadiens semblaient se méfier ou qu'ils refusèrent carrément.

M. Sharp a favorablement impressionné les Russes à maints autres égards. Il est le genre d'homme qui leur plaît beaucoup: très sérieux mais capable aussi d'un rire spontané quand quelque chose l'amuse. Le ministre canadien des Affaires extérieures a vraiment charmé ses hôtes. N'étant ni maniéré ni pétulant, il s'attira leur appréciation et leur respect. Quoique les tempéraments anglais et russes soient presque diamétralement opposés, M. Sharp, fils d'ouvrier canadien redevable de son succès professionnel, comme il l'a déjà affirmé, au goût de sa famille pour la lecture, a été tout de suite compris.

Les journalistes soviétiques qui accompagnaient M. Sharp parurent enchantés d'apprendre qu'il était de la classe ouvrière et surtout qu'il aimait la lecture, car les Soviétiques sont les plus avides lecteurs du monde. Il s'intéressèrent aussi au fait qu'il est originaire de Winnipeg où se trouvent tant de Canadiens d'ascendance slave. Quoi qu'il en soit, c'est à la personnalité de M. Sharp et, chose encore plus importante, à son habile discipline personnelle que l'on doit attribuer en grande partie le succès de cette visite.

## Flamme du souvenir à Kiev

Il y eut des moments qui furent même très émouvants. Je me souviens, par exemple, du spectacle de M. Sharp, décoiffé par un temps ensoleillé mais glacial, saluant la tombe du soldat inconnu avec sa flamme symbolique du souvenir. Deux soldats de l'Armée soviétique, portant une couronne funéraire, l'avaient précédé d'un pas lent et solennel le long d'une avenue bordée de tombes, jusqu'à l'obélisque du monument aux morts qui se dresse sur la colline surplombant le majestueux Dniéper. Se profilant sur le ciel bleu, deux soldats imposants en capote grise maintenaient un impeccable garde-à-vous de chaque côté du cénotaphe, leurs baïonnettes ardentes reflétant le soleil qui venait de se lever. En observant la minute de silence, on pouvait s'imaginer entendre les échos de la sanglante bataille livrée pour la

*Ancien rédacteur en chef de la revue Saturday Night, M. Levy a été correspondant de Radio-Canada à Moscou d'abord, de 1964 à 1967, puis à Paris pendant deux ans. Il est retourné à Moscou en 1969 comme correspondant du Montreal Star, poste qu'il occupe encore. M. Levy est titulaire d'un baccalauréat ès arts en études slaves et internationales de l'Université de la Colombie-Britannique et d'un baccalauréat ès arts avec spécialisation en histoire et en langue russes de l'École des études slaves, de Londres. Les vues exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.*





libération de la capitale ukrainienne, dont le trentième anniversaire venait tout juste d'être célébré.

Au cimetière enneigé de Piskarev à Leningrad, où sont inhumés les 600,000 hommes, femmes et enfants qui périrent durant le siège qui dura 900 jours, M. Sharp assista à une cérémonie durant laquelle deux représentants canadiens déposèrent une couronne funéraire au pied de l'imposante statue de la mère-patrie russe. Un chant choral funèbre était diffusé par des haut-parleurs installés autour de ce cimetière qui n'a pas son pareil dans le monde. Sur le registre réservé aux visiteurs, dans un pavillon du cimetière où sont exposées des photos et autres souvenirs des horreurs du siège, M. Sharp inscrivait: «Aux vaillants habitants de Leningrad qui ont donné leur vie pour la défense de cette ville, le Canada rend hommage». Plus tard, il confiait aux reporters que cette visite avait été l'une des plus émouvantes de sa vie.

«On peut comprendre, ajoutait-il, pourquoi la population de l'Union soviétique désire tellement la paix.»

### Tact politique

M. Sharp a montré tout autant de doigté lorsque les circonstances exigeaient du tact politique au lieu d'élans de sympathie. Il a certes fait preuve d'habileté en traitant la question délicate de la liberté de mouvement des personnes, des idées et des informations entre l'Est et l'Ouest. A l'occasion d'un déjeuner offert par le maire de Leningrad, M. Vladimir Ivanovich Kazakov, il a défini l'essence même de la paix que les Soviétiques paraissent si ardemment désirer, lorsqu'il déclara: «L'ère moderne est avant tout marquée par l'interdépendance et le dialogue. Aucun de nous ne saurait dorénavant acquitter le prix inabordable de l'isolement économique et social, ni se permettre les soupçons, les craintes et les suppositions irrationnelles qui en découlent. Le monde moderne est devenu trop petit.»

A cet égard, d'aucuns ont accusé M. Sharp d'être trop conciliant avec les Russes, et trop discret. Une telle critique est d'autant plus injuste envers lui qu'elle ne tient aucun compte de l'effet indiscutable de sa personnalité sur ses hôtes russes. Pour convaincre les Russes dans un débat, il faut d'abord démontrer que l'on est prêt à convenir de disconvenir, et M. Sharp est passé maître dans cet art. Quand on lui a demandé plus tard s'il avait eu l'occasion de bien exposer ses vues, il répondit: «Oui, on m'a écouté et je pense avoir produit quelque effet». Sur ce point, j'estime qu'on doit croire M. Sharp sur

parole. Il a cité à l'appui une phrase du communiqué final exprimant le souhait que la Conférence de Genève sur la sécurité et la coopération en Europe «puisse atteindre l'objectif de renforcer la paix et la sécurité et d'étendre la coopération et les rapports entre les différents gens d'Europe».

Toutefois, des subtilités de langage entre les versions anglaise et russe du texte risquent de diminuer la victoire que M. Sharp croyait avoir gagnée en faisant insérer dans le communiqué la dernière partie de cette phrase. Le lendemain de son départ de l'Union soviétique, le texte russe du communiqué publié dans *Pravda* employait l'expression «entre les peuples», tandis que la version anglaise remise aux correspondants utilisait l'expression «between people» (entre les gens). Sans doute pour faire ressortir la différence importante qu'il y a en anglais entre «people» et «peoples», on avait biffé la lettre «s» dans la version anglaise, afin qu'on lise «between people».

### Expression consacrée

En termes courants de propagande russe, «entre les peuples» signifie l'échange de délégations amicales officielles, vouées à ces fastidieuses manifestations de bonne entente que l'Union soviétique affectionne tant. C'est un mode d'expression qu'elle pratique depuis toujours, à l'instar de M. Jourdain qui avait toujours fait de la prose sans le savoir. Lorsqu'il s'agit des relations libres et spontanées entre particuliers que recherchent actuellement les Occidentaux, les Russes emploient une autre expression que celle du communiqué. Au lieu de *mezhdunarodami*, ils diraient *mezhdulyudmee*, ce qu'ils n'ont pas fait dans le communiqué canado-soviétique.

Cela va plus loin qu'une simple querelle de mots, car il y va de la marge entre le slogan de propagande et un mode d'expression tout à fait sincère. Il convient donc de s'interroger sur le progrès tangible que M. Sharp a pu réaliser pendant ses entretiens avec les dirigeants soviétiques à propos de la liberté de mouvement des personnes, des idées et de l'information. Somme toute, les Russes semblent avoir saisi l'occasion de protéger formellement, par écrit, leur position actuelle grâce à un tour de prestidigitation linguistique, témoignant ainsi qu'ils sont tout au moins sur la défensive. Leur argument coutumier voulant que la liberté de mouvement des personnes, des idées et de l'information ne doit pas entamer l'autorité inviolable de l'État sur ses affaires internes aurait-il perdu de sa force?

Au moment de son départ pour le

Canada, M. Sharp déclarait que ce voyage lui avait donné dans l'ensemble «une idée du cadre et du milieu» dans lesquels se prennent les décisions soviétiques, impressions qu'il avait tirées en particulier de ses entretiens avec MM. Gromyko et Kossyguine dont l'attitude, du moins à propos des deux questions de la liberté de mouvement et du Moyen-Orient, équivalait à une fin de non-recevoir.

Au reporter qui lui demandait de quelle façon ses hôtes russes envisageaient la question de l'équilibre des forces au Moyen-Orient, M. Sharp a répondu qu'ils ne paraissent aucunement penser de la sorte. «De quelle manière abordent-ils donc le problème?» interrogea alors le journaliste. «En termes de ce qui est juste» répliqua le ministre, avec un sourire contraint qui en disait long sur le sentiment de frustration que lui avaient causé ses entretiens sur le Moyen-Orient.

### Impact sur l'Union soviétique

Même la question du commerce canado-soviétique ne fut pas sans causer certaines déceptions dont on s'aperçut lorsque, faisant allusion à l'étude des possibilités d'échanges entreprise par la Commission canado-soviétique, M. Sharp déclara: «Au

lieu d'études, ce sont des contrats qu'il faudrait».

De tout ce qui précède, essayons d'évaluer l'influence de cette visite dans le cadre des relations diplomatiques de l'Union soviétique. On a pu se rendre compte, le lendemain même du départ de M. Sharp, de l'immense étendue des intérêts divers du Kremlin lorsque *Pravda*, dans son sommaire dominical des événements de la semaine, ne fit aucune allusion à la présence du ministre canadien. Celle-ci avait coïncidé avec la visite d'une délégation importante de l'État anticolonialiste et séparatiste de la Guinée-Bissau. Puisqu'il s'agissait là, dans l'optique du Kremlin, d'un des événements marquants de l'évolution politique du monde, on n'a aucune peine à deviner laquelle des deux visites a été le point de mire de la presse soviétique durant le séjour de M. Sharp en URSS.

Il n'y a guère lieu de s'étonner de ce résultat, normal au niveau public. Les diplomates canadiens, qui sont au courant, n'en continuent pas moins d'œuvrer sans démodore. Ils savent que le Kremlin s'attend à ce qu'ils comprennent l'importance prioritaire de sa propagande, pendant que la tâche réelle d'améliorer les relations soviétiques avec l'Ouest poursuit son cours.

# L'équilibre de puissance et la stabilité mondiale

par Robin Ranger

La guerre d'octobre au Moyen-Orient et la réduction subséquente, par les Arabes, des livraisons de pétrole ont souligné jusqu'à quel point les moyennes puissances, comme le Canada, se ressentent de l'action des superpuissances sur laquelle elles n'exercent aucun contrôle. De ce point de vue, l'équilibre des cinq puissances de M. Kissinger ressemble étrangement à l'ancien condominium soviéto-américain, puisqu'il faciliterait le maintien des luttes d'influence des deux Grands, aux dépens de tierces parties, autant que la préservation du *statu quo* idéologique et territorial dans leurs sphères d'influence respectives. Cela

signifie-t-il qu'il faut voir en M. Kissinger un nouveau Metternich, désireux d'établir entre les superpuissances conservatrices une alliance qui favorise leurs intérêts, et défendant en même temps ces intérêts par un recours cynique à la *realpolitik* et à la force, comme le faisait Bismark? Ou bien faut-il croire que M. Kissinger tente de découvrir et de renforcer les facteurs favorisant la stabilité du système international actuel, afin que celui-ci puisse s'adapter aux changements sans se disloquer à l'exemple des systèmes de Metternich et de Bismark?

Les comparaisons avec Metternich, le

conservateur réactionnaire, et Bismark, l'homme de «sang et d'acier», s'imposent forcément depuis l'étude qu'a faite M. Kissinger de leurs façons respectives d'aborder la diplomatie, et du fait de ses autres écrits et gestes en tant qu'architecte de la politique étrangère du président Nixon depuis 1968. Ces travaux supposent que les notions de politique internationale de M. Kissinger se fondent sur une idée beaucoup plus complexe qu'on ne l'avait d'abord cru des rapports entre la stabilité et le changement, ainsi que de l'emploi modifié de la force dans le système international. Sa thèse de doctorat sur Metternich montrait le chancelier autrichien soucieux, en 1815, de rétablir l'équilibre des puissances européennes en contrepoids aux forces du nationalisme et de la libération déchainées par la Révolution française, qui avaient permis à la France d'imposer sa suprématie à toute l'Europe. Le système attribué à Metternich ne pouvait réussir qu'à condition que les principaux éléments de la famille internationale soient suffisamment attachés à la préservation à long terme du *statu quo* territorial et idéologique pour négliger les avantages temporaires qu'apporterait son bouleversement. Cet intérêt était renforcé par une commune idéologie conservatrice et anti-révolutionnaire qui permit à Metternich de présenter sa politique comme étant dictée par la fidélité à un commun ensemble de valeurs, plutôt que par les intérêts de l'Autriche.

### Concepts de stabilité

M. Kissinger s'est nettement inspiré de l'idée que se faisait Metternich de la

stabilité du système international, selon laquelle toute puissance capable de troubler le *statu quo* doit trouver encore plus d'intérêt à le maintenir de façon que les changements qui se produisent soient d'ordre évolutif plutôt que révolutionnaire, autant par les moyens utilisés que par les buts visés. D'où les appels renouvelés de M. Kissinger voulant qu'on appuie les concepts de stabilité qu'il présente comme étant de l'intérêt commun des superpuissances, ce qu'ils sont généralement, et aussi de l'intérêt des puissances moindres, ce qu'ils ne sont généralement pas, sauf dans la mesure où tout État a intérêt à éviter une guerre nucléaire stratégique entre les superpuissances. Toutefois, tandis que Metternich confondait l'idée de stabilité avec le vain désir de maintenir le *statu quo* au sein d'un monde changeant, M. Kissinger souligne le besoin d'un concept de stabilité dynamique. Seuls les changements dont la nature ou la durée pourraient menacer la stabilité sont à éviter ou du moins à traiter de manière à empêcher toute rupture du système; l'on s'éloigne ainsi du conservatisme de Metternich, si rigide qu'il avait fini par poser autant d'obstacles idéologiques à la stabilité qu'à la révolution.

Le conservatisme très pragmatique qu'affiche M. Kissinger était aussi celui de Bismark, le «révolutionnaire blanc», qui utilisa le concept révolutionnaire de l'unification allemande pour réaliser un but conservateur: maintenir la monarchie prussienne. De là, selon M. Kissinger, la volonté de Bismark d'user de *realpolitik* et de la force afin d'assurer d'abord l'unification de l'Allemagne, quitte à gérer ensuite un équilibre de pouvoir que dominerait forcément l'Allemagne. M. Kissinger a admiré ouvertement le réalisme de Bismark, soutenant que son recours à la force était justifié dans un système international où la force demeure, selon le mot de Clausewitz, la conduite de la diplomatie par d'autres moyens.

M. Kissinger reconnaissait pourtant que Bismark, et avant lui Metternich, s'étaient retrouvés, ironie du sort, les seuls capables de manier les subtils et complexes équilibres qu'ils avaient créés et de combler temporairement des lacunes qui s'avèrent en définitive fatales. Certains critiques pensent que le système de Kissinger est également tributaire de sa diplomatie personnelle, les succès passagers de l'auteur masquant son impuissance à réaliser autre chose qu'une stabilité improductive, maintenue grâce à la force militaire des États-Unis. D'autre part, bien qu'il emprunte à Metternich sa théorie de la stabilité comme fondement



*M. Ranger est professeur au département de sciences politiques de l'Université St. Francis Xavier, à Antigonish, où il donne entre autres des cours sur la nature du système politique international. Docteur de l'Université de Londres, il a été adjoint de recherche à l'Institut des études de guerre et de paix de l'Université Columbia, et a donné des conférences aux Universités d'Aberdeen et Queen's (Kingston, Ont.) ainsi qu'à l'Institut de relations internationales de l'Université de Colombie-Britannique. En 1971-72, M. Ranger était conseiller auprès du Centre d'analyse des programmes de défense du Conseil de recherches pour la défense. Il prépare actuellement un ouvrage sur les questions soulevées par les récentes négociations MBFR et leurs conséquences pour le Canada. Les vues exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.*

de tout système international durable et qu'il se fasse l'écho de Bismark concernant l'adoption de mesures radicales pour atteindre des fins conservatrices, M. Kissinger a aussi soutenu que sa conception d'un système international reflète l'évolution des rapports entre ses membres et, à la même enseigne, celle des grands intérêts américains. Sa définition de la stabilité se distingue donc, en somme, de celles de Metternich et de Bismark du fait que M. Kissinger s'efforce d'identifier les facteurs sous-jacents du système international, susceptibles de favoriser une évolution acceptable plutôt que d'imposer la stabilité en s'opposant à tout changement.

### Rôle de la dissuasion

L'idée fondamentale de M. Kissinger d'un équilibre de cinq puissances repose beaucoup plus qu'on ne le croit sur la compréhension du rôle changeant des forces nucléaires et classiques en politique internationale. La force ayant toujours été le principal moyen de modifier le système international, il s'ensuit que la stabilité est restée fonction d'une prépondérance de force favorisant le *statu quo*, les grandes puissances s'entendant entre elles quant à son emploi dans la poursuite de changements non révolutionnaires. Ce sont ces traits de la diplomatie de cabinet du dix-neuvième siècle, soucieuse des réalités politiques plutôt que d'idéologie, que M. Kissinger a adaptés à l'ère nucléaire, jugeant que la stabilité de l'équilibre des forces de dissuasion soviétique et américaine se trouvait suffisamment assurée, dès 1968, pour servir de base à leur gestion conjointe d'un équilibre de pouvoir dont les principaux éléments resteraient à peu près constants jusqu'à la fin du siècle.

La stabilité des forces de dissuasion est non seulement devenue une condition préalable à la détente des superpuissances, mais elle leur a permis, assez paradoxalement, d'envisager séparément leurs relations politiques et leur équilibre stratégique. Les armes nucléaires ont été aussi utiles comme élément de dissuasion, c'est-à-dire pour empêcher la modification des frontières de l'Europe d'après-guerre, qu'inutiles comme facteur d'évolution. D'où l'insistance, dans les relations des superpuissances, sur leur reconnaissance mutuelle d'un *statu quo* en Europe que ni l'une ni l'autre des parties ne juge entièrement acceptable, mais qui ne saurait non plus être modifié par la force. Puisque la supériorité numérique des stocks d'armes stratégiques semble avoir perdu désormais son utilité politique, M. Kissinger y a substitué la notion de parité dont il a précisé les effets, en mai 1972,

au cours d'une discussion des Accords SALT.

### Prolifération nucléaire

Bien qu'apparemment envisagés comme mesure de contrôle des armements, ces accords tendaient au fond à dissocier leurs relations politiques de la concurrence que se font les superpuissances dans la mise au point et le déploiement d'armes stratégiques, plutôt que de continuer à les assujettir aux progrès de la technologie militaire. La séparation s'est vite faite entre l'évolution des relations soviéto-américaines et le rythme de la course aux armements stratégiques, laquelle s'est poursuivie comme si les Accords SALT n'avaient pas eu lieu. On a pu le constater au manque d'intérêt relatif prêté par la communauté stratégique américaine lors de la nouvelle apparition d'une technologie favorisant l'adversaire qui tirerait le premier dans un duel d'armes nucléaires, comme à sa nonchalance à défendre la doctrine de la «destruction mutuelle assurée» (DMA) contre ses critiques. On estimait antérieurement que la possibilité d'une première attaque réussie était de nature à inspirer en retour la crainte d'une attaque surprise à un moment de tension grave; d'autre part, la doctrine de la DMA avait été jugée immorale et dangereuse puisqu'elle se fonde sur l'hypothèse voulant que la force de dissuasion résulte de ce que chacune des superpuissances reste capable d'infliger à l'ennemi des dommages d'un niveau déterminé (40 millions de morts, par exemple), même après avoir essuyé l'attaque la plus meurtrière que l'autre puisse déclencher.

Vu que l'Accord SALT I est encore observé après plus de deux ans et que les négociations de SALT II, déjà entamées, fournissent aux États-Unis et à l'URSS l'occasion de discuter sans relâche de leurs programmes stratégiques respectifs et des répercussions politiques de ceux-ci, il est devenu difficile d'admettre la possibilité d'une «première attaque» du seul fait qu'elle soit devenue plus facile sur le plan technique. Les lacunes de la DMA ne pèsent pas bien lourd, non plus, contre une doctrine qui a servi de base à l'entente soviéto-américaine sur la parité et la stabilité stratégiques.

Quant à la prolifération, soit l'acquisition d'armes nucléaires par les États qui n'en sont pas encore dotés, elle ne figure plus parmi les préoccupations majeures de la politique étrangère américaine. A l'encontre des gouvernements Kennedy et Johnson et de leur conviction qu'une telle prolifération serait rapide et déséquilibrante, attitude que partage encore le

Canada, M. Kissinger la juge relativement lente et de nature à favoriser la stabilité plutôt qu'à la troubler. L'acquisition d'armes nucléaires par la Chine s'est accompagnée d'une politique étrangère plus rationnelle, car elle a affaibli sa crainte d'une attaque nucléaire américaine ou soviétique. La probabilité que l'Inde se dotera d'ici dix ans d'une force de dissuasion ne saurait porter atteinte à la stabilité, à moins qu'elle ne se double de sérieux troubles intérieurs. Pour ce qui est du Japon, la possibilité de prolifération a été remise à plus tard, ce qui ne laisse qu'Israël comme acquéreur possible et comme facteur de déséquilibre. La force de dissuasion française, tout comme celle de la Chine, a été transformée par M. Kissinger en élément de stabilité qui appuie la garantie nucléaire américaine de l'Europe de l'Ouest, au même titre que la force de dissuasion britannique. M. Kissinger a même parfois laissé entendre que les États-Unis auraient intérêt à renforcer les équipements britannique et français afin de consolider davantage le *statu quo* en Europe occidentale. De là, son appui à un retour aux armes nucléaires tactiques comme moyen d'empêcher la Russie d'attaquer l'Europe, ou de faire échouer une telle attaque si jamais elle se produisait. La nouvelle catégorie d'armes tactiques «propres» qu'on met actuellement au point pourrait redonner sa validité à cette stratégie, préconisée par M. Kissinger en 1957 (*Nuclear Weapons and American Foreign Policy*), tout en permettant aux États-Unis de retirer des troupes de l'Europe de l'Ouest et de devancer ainsi les pressions intérieures visant au retrait total.

### Rôle des forces classiques

Grâce d'une part aux limitations imposées par la dissuasion nucléaire et, de l'autre, aux progrès de la technologie militaire, les forces militaires classiques servent de moins en moins à des fins politiques tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'équilibre central, bien que les superpuissances y aient encore recours à l'occasion. Les forces qu'elles déploient en Europe dépassent de beaucoup ce qu'il faut pour maintenir un *statu quo* inévitable, étant donné que toute tentative visant à le modifier pourrait déclencher une guerre nucléaire. C'est ce qui a donné lieu aux actuelles négociations pour la réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe (MBFR) et à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). L'abandon par les superpuissances de l'exigence visant à une réduction équilibrée signifiait leur intention de s'entendre sur des réductions quantitatives mutuelles, augmentant de

ce fait la supériorité en armes classiques, et politiquement inutiles, de l'URSS sur l'OTAN. A l'extérieur de l'Europe, le coût croissant de l'intervention des superpuissances à l'aide de forces classiques s'est accompagné d'une diminution des avantages de l'intervention, comme en fait foi l'expérience américaine en Indochine de 1963 à 1973. Seule une grande puissance disposée, comme la Russie en Europe de l'Est, à prendre en main la gestion d'un pays selon les principes de la tradition impérialiste pourrait dorénavant tirer profit d'une intervention.

C'est ainsi que les superpuissances ont été amenées à convenir de règles gouvernant le recours à la force et le règlement des crises, par suite de la dimension nécessairement limitée des forces dont elles disposent aussi bien que par leur reconnaissance de la nécessité d'éviter une confrontation lorsqu'un conflit dont l'enjeu est relativement faible pourrait s'étendre ou s'aggraver, compromettant ainsi l'entente centrale, plus précieuse, entre les États-Unis et l'Union soviétique. Le récent conflit israélo-arabe a démontré que la conception américaine des règles gouvernant la solution de crises dans un contexte politique précis peut aisément ne pas s'accorder avec celle de l'URSS, car le fait que les Russes ont continué d'approvisionner les États arabes pendant une guerre limitée annulait ce que les États-Unis avaient pris pour un empêchement à l'extension des hostilités, au même titre que la menace voilée d'une intervention directe des Russes. Par la suite, la tentative de M. Kissinger visant à obtenir l'accord des Soviétiques à un règlement que les superpuissances pourraient alors imposer à leurs alliés a souligné le fait que, comme Bismark, la force restait à ses yeux un instrument politique, bien que, à l'exemple de Metternich, il cherchât à en tempérer l'emploi en reconnaissant le besoin de conserver le système de gestion par les superpuissances. Les autres grandes puissances, la Chine, l'Europe de l'Ouest et le Japon, ont été exclues de cette démarche diplomatique visant à faire servir la force au maintien du *statu quo*, car la Chine ne disposait d'autres atouts que ses armes nucléaires, menace en principe limitée, et, pas plus que l'Europe de l'Ouest ou le Japon, elle ne pouvait intervenir au moyen de forces classiques.

### Limitation des interventions

Les interventions à éviter dans l'intérêt de la stabilité étaient celles que les superpuissances entreprendraient à l'aide de forces classiques ou nucléaires. Puisque ni l'Amérique ni la Russie ne pouvait em-

ployer la force pour faire pencher l'équilibre du pouvoir en sa faveur, elles pourraient, selon M. Kissinger, mieux servir leurs intérêts particuliers en convenant de conserver leurs sphères d'influence reconnues en Europe de l'Ouest. Un tel accord explique la reconnaissance par l'Allemagne de l'Ouest des frontières de l'Allemagne de l'Est dans les traités conclus par la République fédérale avec la Russie et la Pologne, ainsi que les pourparlers multilatéraux de la CSCE et ceux des MBFR entre les superpuissances, soulignant leur acceptation des frontières de l'Europe d'après-guerre.

Une fois la course aux armements stratégiques écartée de leurs rapports par décision politique, les superpuissances se trouvaient en mesure de souligner leur désir d'assurer l'équilibre des forces de dissuasion nucléaires, en dépit de tout progrès technique susceptible de compromettre cet équilibre. De là, la signature d'accords sur le *Hotline* (octobre 1971), sur la limitation des forces stratégiques offensives et défensives (les Accords SALT I de mai 1972) et la conclusion d'un Traité pour la prévention de la guerre nucléaire (juin 1973).

Le sentiment de l'interdépendance des superpuissances qui en est résulté a été amplifié par les rencontres Nixon-Brejnev à Moscou et à Washington, en 1972, et par la discussion bilatérale, dans le cadre des négociations SALT II, de la réduction des systèmes à bases avancées (*Forward Based Systems*) (FBF) pour le lancement d'armes nucléaires. Comme dans le cas des réductions MFR dont les superpuissances auraient convenu au sujet de leurs forces en Europe, l'Europe de l'Ouest considère que le niveau des FBS est essentiel à sa sécurité, puisque ces bases représentent la garantie américaine contre les pressions politiques de l'URSS. Les États-Unis semblent pourtant disposés à régler ces deux questions en tête à tête avec leur principal adversaire, la Russie, plutôt qu'avec leur principal allié, l'Europe de l'Ouest; ajoutons que l'Europe de l'Est serait simplement informée de toute décision soviétique se rapportant au niveau des forces. Si donc l'équilibre des cinq puissances de M. Kissinger fournit le cadre d'un système international dont la stabilité s'appuierait sur le changement plutôt que sur le statisme, il ne semble avoir envisagé que des changements agréables aux superpuissances. Reste à savoir si un tel système recevrait l'appui des puissances moindres.

### Condominium ou équilibre?

Il est clair qu'une évaluation exacte du système d'équilibre de cinq puissances que

propose M. Kissinger dépend au fond de la précision avec laquelle il correspond, d'une part, à l'équilibre actuel de la puissance militaire, politique et économique et, d'autre part, aux dangers que court la stabilité durant les années 70. Malgré les faiblesses que comporte forcément une telle simplification d'un équilibre complexe, la description du mécanisme de cet équilibre s'est avérée juste pour les cinq années écoulées depuis 1968. Le monde est demeuré militairement bipolaire, quoique économiquement multipolaire. Ainsi, l'Europe de l'Ouest a continué de gagner en importance économique tout en restant militairement dépendante des États-Unis. M. Kissinger a lui-même suivi le conseil qu'il offrait dans *Troubled Partnership*, soit de ne pas tenter de résoudre les problèmes politiques de l'Alliance atlantique par la fourniture d'attirail militaire, comme le voulait la tentative américaine de rassurer l'Allemagne de l'Ouest au sujet de la garantie américaine avec l'offre, sans conséquence, d'un partage de la force nucléaire. Étant donné que les problèmes de l'Alliance atlantique viennent d'être discutés dans cette revue (voir le récent article de Charles Pentland dans *Perspectives internationales*, septembre-octobre 1973), qu'il suffise d'ajouter qu'on n'a peut-être pas fait assez de cas du discours de M. Kissinger au sujet de la Charte de l'Atlantique, sans doute à cause de la crise au Moyen-Orient.

### L'Europe occidentale d'abord

M. Kissinger a toujours soutenu, et avec raison, que la préoccupation première des États-Unis devait être l'Europe de l'Ouest, étant donné leur interdépendance, mais que cette interdépendance signifiait que, loin de régler leurs problèmes communs, on ne pourrait tout au plus que les empêcher de nuire. Dans l'abstrait, l'unification de l'Europe faciliterait la réalisation de cet objectif, mais M. Kissinger, comme tous les Américains, est porté à croire que l'Europe s'unira derrière les États-Unis plutôt que contre eux. Le fait que l'Europe de l'Ouest se soit récemment dissociée de l'appui que les Américains apportaient à Israël aurait pu logiquement se prendre pour la manifestation d'une saine indépendance, car M. Kissinger pouvait difficilement critiquer l'adoption par l'Europe d'une position fondée sur des considérations de *realpolitik* (le besoin de s'assurer un approvisionnement de pétrole) plutôt que sur de vieux sentiments (appuyer Washington). Il a plutôt réagi comme l'aurait fait tout autre secrétaire d'État américain, en affirmant que la discorde régnait au sein de l'OTAN dont les intérêts n'al-

laient pas au-delà de la coopération économique et de la défense de l'Europe de l'Ouest contre la Russie. N'empêche que selon le concept de l'équilibre des cinq puissances, les États-Unis souhaiteraient que l'Europe de l'Ouest puisse adopter une politique commune sur les questions militaires et économiques. Quoiqu'il en soit, il semble peu probable que l'Europe puisse effectivement réaliser une telle unité.

Si l'Europe de l'Ouest, la région du plus haut intérêt pour les États-Unis, n'a que tout récemment retenu l'entière attention de M. Kissinger, cela tient à ce qu'il a d'abord dû tirer son pays d'un engagement en Asie du Sud-Est qui reposait, à son jugement, sur la notion fautive et idéologique que les États-Unis étaient menacés par l'expansion du communisme dans cette région. En réalité, les Américains avaient peu d'intérêts véritables en Asie du Sud-Est, ceux-ci se limitant à protéger Taiwan, la Corée du Sud et le Japon contre une attaque peu probable de la Chine. Vu que la puissance militaire de la Chine ne menaçait aucunement les États-Unis et que l'acquisition d'armes nucléaires par Pékin imposait une entente avec la Chine sur l'importance de stabiliser l'équilibre des forces de dissuasion, les États-Unis devaient (selon lui) accepter les changements apportés au système international, tout en les organisant, si possible, de manière à servir leurs intérêts. De là, la retraite d'Indochine et la reconnaissance implicite que ce pays fait partie de la sphère d'influence chinoise, le tout en vue d'amener la Chine à se détourner de l'idéologie révolutionnaire en faveur d'attitudes convenant davantage à une grande puissance intéressée au maintien de l'équilibre actuel de la force nucléaire et classique.

#### **Équilibre militaire et économique**

M. Kissinger a donc défini la stabilité comme étant le fruit d'un équilibre de la puissance économique et militaire, où aucune des cinq grandes puissances ne saurait rechercher la suprématie et dont la majorité appuierait le plus souvent l'actuel équilibre d'influence entre les principaux membres, influence qui se résume de façon générale à la capacité de modifier le *statu quo*. Étant donné que les États-Unis et l'URSS étaient en mesure de détruire le système international actuel, leurs règles pour la solution des crises devaient donc faire loi au sein du système, si l'on tenait à ce que les deux superpuissances y gardent leur appui, symbolisé par SALT I.

Les deux supergrands devraient à leur tour mettre l'idéologie de côté en

faveur des exigences de la politique concrète, de même que la Chine en sa qualité d'élément nouveau dans l'équilibre nucléaire de la dissuasion. Ce rôle de la Chine et celui qu'elle joue en tant que grande puissance régionale avaient été reconnus au moment de la visite du président Nixon à Pékin, en 1972. Les forces nucléaires et classiques de l'Europe de l'Ouest, ou plutôt de ses États membres, contribuaient à maintenir l'équilibre militaire le plus stable du monde, c'est-à-dire entre l'OTAN et les puissances du Pacte de Varsovie, équilibre dont on était en train de consacrer la stabilité au cours des négociations MBFR/CSCE. De même, l'interdépendance économique de la Communauté européenne élargie, des États-Unis et du Japon était en train de s'affirmer par des négociations multilatérales portant sur le commerce international et la politique monétaire. Si donc l'équilibre des cinq puissances de M. Kissinger avait tout d'un équilibre du pouvoir, il n'en était pas moins stable; et s'il favorisait les deux supergrands, c'était à cause de l'énorme supériorité de leur puissance militaire, particulièrement nucléaire, et parce qu'ils sont les seuls États ayant des intérêts mondiaux. Mais la Chine leur faisait équilibre sur le plan nucléaire, tandis que l'Europe et le Japon fournissaient le contrepoids économique. Quant au Tiers monde, M. Kissinger en faisait totalement abstraction, le considérant sans importance parce qu'incapable de porter atteinte à la stabilité du monde industrialisé.

Quelles qu'en soient les faiblesses, cette conception conservatrice d'un système international dont la stabilité et l'ordre seraient maintenus par la force, plutôt que la justice, paraît capable de se maintenir. À l'instar de Metternich et de Bismark, Henry Kissinger a pu faire en sorte que sa conception du système international tel qu'il devrait être organisé devienne la base sur laquelle il le serait effectivement, parce qu'il en avait bien saisi l'évolution. Contrairement au conservatisme stérile de Metternich et de Bismark, qui cherchait à sauvegarder un système politique profondément statique, M. Kissinger fait preuve d'un conservatisme constructif en voulant édifier, sur les fondements actuels de la stabilité, un système capable d'assimiler tout changement prévisible. Le système de Metternich a duré de 1815 à 1848 et celui de Bismark de 1870 à 1914, ce qui a valu au monde près d'un siècle d'une stabilité qui paraît encore enviable. Le système de M. Kissinger ne pourrait-il pas durer aussi longtemps?

# Les communautés européennes et le Canada

par James Langley

L'ambivalence des sentiments de nos devanciers envers l'Europe, faite de souvenirs nostalgiques et de ressentiments dont se rappelleront ceux qui ont vécu l'entre-deux-guerres, s'est transformée au cours des dernières années en une évaluation plus posée des intérêts canadiens qui n'a su toutefois, à ce jour, fournir la clé de l'énigme de nos relations avec cette partie du monde. Les deux pôles de l'opinion publique, qui se traduisent aujourd'hui par les thèses opposées du «continentalisme» et de la «diversification», sont tous deux appuyés par des arguments dignes de respect, mais ils conduisent à des prescriptions radicalement différentes pour ce qui est de la conduite de nos relations extérieures. Même si l'opinion générale s'oriente nettement vers le principe de la «diversification», il n'en demeure pas moins que les répercussions de cette option sur notre politique extérieure à l'égard de certaines parties du monde, dont l'Europe, sont loin d'être évidentes. Étant donné que le Canada dispose de ressources limitées pour ce qui est des activités, gouvernementales et privées, par lesquelles une nation fait sentir sa présence à l'étranger sur les plans commercial et culturel, il importe de se poser la question suivante: Où nos efforts doivent-ils le mieux porter et à quelles fins précises?

La situation n'est guère plus nette lorsqu'on l'envisage dans une perspective européenne. Chacun des pays du vieux continent a évidemment de grandes réserves de bonne volonté à l'égard du Canada et des Canadiens. Notre héritage commun, l'expérience que nous avons partagée durant deux guerres mondiales et la contribution particulière des Forces canadiennes à la libération en sont peut-être les facteurs les plus importants. A vivre en Europe, on ne peut qu'être impressionné par l'intérêt, le respect et l'affection manifestes avec lesquels les Européens considèrent notre pays, ses légendes faites de forêts et de frontières, notre situation intérieure et internationale et notre population. Mais il est malheureuse-

ment difficile de traduire ces sentiments en une connaissance et une compréhension précise des faits. Ainsi, l'Europe a eu tendance à croire que nos intérêts véritables résidaient dans d'autres associations — multilatérales, du Commonwealth ou nord-américaines — et que l'amitié suffisait à nos relations bilatérales. Si tant est que cette ignorance bienveillante n'ait pas nui aux relations que le Canada entretenait avec une Europe multinationale, nos rapports sont restés plutôt superficiels sur les plans humain et économique, sauf dans le cas de la Grande-Bretagne. Nos relations avec les autres pays d'Europe ont donc été pratiquement dénuées de substance, sauf peut-être au chapitre de la sécurité, où la puissance écrasante des États-Unis tend à dominer la scène.

La création et l'élargissement ultérieur des communautés européennes ont ajouté un nouvel élément aux perspectives canadiennes et européennes. En termes très simples, on a superposé un nouveau niveau de politique et d'administration de la Communauté au mécanisme gouvernemental traditionnel des pays membres.

---

*M. Langley est ambassadeur du Canada auprès des Communautés européennes à Bruxelles depuis décembre 1972, date de la création de ce poste. Deux ans auparavant, il avait été nommé ambassadeur en Belgique et au Luxembourg, accrédité auprès de la CEE. Entré aux Affaires extérieures en 1950, M. Langley a exercé les fonctions de représentant permanent du Canada auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à Paris, de 1962 à 1965, de chef de la Division économique du Ministère, en 1965, puis de sous-secrétaire adjoint en 1966. Les Communautés européennes se composent de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM) et de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Les vues exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.*



Cette mesure complique la situation, notamment durant cette période de formation où la Communauté se préoccupe des problèmes internes inhérents à son propre développement, et où ses institutions sont mieux adaptées au processus de compromis entre les différents intérêts de ses membres qu'à la conduite expéditive des affaires internationales. En outre, la Communauté en elle-même représente une force plus considérable que l'ensemble de ses parties, et sa création et son évolution nous forcent à découvrir de nouvelles façons d'envisager l'Europe et de négocier avec elle. Elle a déjà acquis une juridiction nettement distincte assortie de responsabilités internationales très importantes qui, au fil des années et à mesure que se réaliseront les projets d'une union économique et monétaire, s'élargiront de façon à couvrir une aire sans cesse croissante des relations internationales.

### **Inquiétude au Canada**

A l'heure actuelle, alors que la Communauté est essentiellement une union douanière, son action se limite au secteur commercial, mais elle projette déjà une influence qui laisse supposer un prochain agrandissement d'échelle de la nouvelle Europe. La polarisation éventuelle de l'économie mondiale engendre un certain malaise au Canada et nous présentons que la structure multilatérale, qui paraissait si bien adaptée à nos besoins au cours des décennies qui suivirent la dernière guerre, est maintenant compromise du fait que nos partenaires s'unissent en groupes d'intérêt et en blocs commerciaux. Cette transformation des relations économiques atteint également d'autres secteurs et influe sur l'orientation et sur les priorités de la politique étrangère.

Le processus de reconstruction de l'Europe a également des répercussions politiques directes, étant donné que le désir de se protéger des interférences provenant de l'extérieur impose certaines contraintes aux relations que la Communauté aimerait entretenir avec les puissances industrielles, y compris les plus fermes alliés de ses pays membres. Plus concrètement encore, les politiques méditerranéenne et africaine de la Communauté, qui seront peut-être suivies d'une politique du Moyen-Orient, sont effectivement très politisées et ne pourront que le devenir davantage au fur et à mesure que la Communauté sera plus sûre d'elle-même et plus certaine de son orientation. Tout indique déjà que la Communauté met au point un mécanisme et trouve des intérêts qui ne seront pas nécessairement conformes à ceux qui ont dominé nos né-

gociations avec les États membres. L'évaluation de notre politique étrangère doit maintenant tenir compte de ce nouvel élément important qui risquerait, du moins à court terme, d'affaiblir les liens qui nous ont traditionnellement liés à l'Europe.

### **Nouvelle polarisation**

Quels qu'en soient les mérites comme politique, l'«Année de l'Europe» peut être envisagée comme une réaction aux indices précurseurs d'une nouvelle polarisation économique et politique dans le monde. Il s'agit évidemment de beaucoup plus qu'une réaction, mais le but des projets de déclarations de politique et d'intention — déclaration des Neuf sur l'identité de la Communauté, déclaration de l'OTAN sur l'alliance atlantique et déclaration conjointe des Neuf et des États-Unis sur leurs relations — est de redéfinir ces relations de façon à les rendre conformes aux nouvelles réalités. En sa qualité de membre de l'OTAN, le Canada participe activement à une partie de ce processus et il a été proposé en Europe que nous concluions une déclaration avec la Communauté. Cette occasion de définir nos relations bilatérales mérite réflexion, car il faudra tenir compte de bon nombre d'éléments pour déterminer si une telle action peut utilement servir nos objectifs communs. Il est toutefois certain que des intérêts canadiens importants sont en jeu.

Plusieurs articles parus dans des éditions précédentes de cette revue ont analysé les options qui s'offraient au Canada dans sa situation actuelle. Il suffit d'ajouter que ces options se rapportent à la nature et à l'intensité des rapports que nous voudrions établir avec la Communauté, compte tenu de nos autres activités et relations internationales. Nous ne saurions nous abstenir de créer certains liens avec la Communauté. Le Marché commun est un élément de la vie courante dont il faut s'accommoder. Il joue un rôle actif, de son propre chef, sur la scène internationale. La Commission est l'unique porte-parole des Neuf aux fins de négociations commerciales, car il n'est plus loisible aux pays membres de conclure séparément des accords commerciaux, tâche qui revient à l'ensemble de la Communauté. Pour le règlement de tout problème d'ordre général ou particulier qui relève des politiques commerciale et agricole ou des tarifs extérieurs du Marché commun, la Communauté exerce une autorité souveraine et c'est à la Commission qu'il faut s'adresser en premier lieu.

A mesure que les Neuf dégageront des politiques et une certaine juridiction de la Communauté dans d'autres secteurs,

on verra se multiplier les sujets de négociations et de pourparlers avec la Communauté; nous pourrions bientôt juger utile de discuter avec la Commission des problèmes de la gestion économique et monétaire, de la politique industrielle et énergétique et du développement social et régional. Ces pourparlers seront probablement aussi essentiels à la longue que les contacts déjà établis à propos des questions de politique commerciale.

### **Structure sans précédent**

La structure et les fonctions de la Communauté sont uniques en leur genre et le caractère particulier de ses institutions détermine dans une large mesure la nature et la portée des relations de la Communauté avec les pays étrangers. Aux fins qui nous intéressent, les deux institutions les plus importantes sont le Conseil et la Commission. Le Conseil est formé de ministres des pays membres et il exerce un pouvoir discrétionnaire à l'égard de toute question qui n'a pas été renvoyée à la Commission aux termes des traités de la Communauté. En théorie, il n'a aucun droit d'initiative ni aucune responsabilité de gestion, mais il exerce néanmoins une influence décisive de par son pouvoir d'approbation ou de désapprobation des propositions formulées par la Commission.

La Commission, organisme exécutif central, incarne la conscience et les intérêts de l'ensemble de la Communauté et dispose du pouvoir exclusif de faire des propositions. Ainsi, on pourrait dire que la Commission propose et exécute et que le Conseil dispose. Cette situation crée des problèmes manifestes aux chapitres du dialogue et des négociations. Même si, par exemple, des ambassadeurs étrangers sont accrédités auprès de l'un et l'autre organisme, le Conseil demeure insaisissable — presque inaccessible à toutes fins pratiques — aux gouvernements étrangers. Sa composition varie selon l'ordre du jour; la règle de l'unanimité s'applique même lorsque le président permutant parle au nom du Conseil et, en théorie, celui-ci ne délibère que sur les propositions de la Commission. Par contre, la Commission est d'accès facile et toute disposée à se rendre utile, mais sa compétence et ses pouvoirs discrétionnaires sont limités.

Les difficultés engendrées par cette structure institutionnelle sont généralement reconnues et le temps se chargera sans doute d'y remédier, mais à l'heure actuelle les gouvernements étrangers ne peuvent traiter avec la Communauté comme ils le feraient avec un autre gouvernement. Il existe même des problèmes pour lesquels il est difficile de trouver un inter-

locuteur valable, et l'expérience prouve que la meilleure façon de procéder consiste à tendre le plus loin possible le filet des consultations en entretenant des relations avec la Commission, avec les gouvernements des pays membres et avec leurs missions à Bruxelles (qui appuient et assurent la continuité des délibérations du Conseil). Les contacts avec la Communauté à Bruxelles et avec les gouvernements dans les capitales nationales sont donc compatibles, complémentaires et nécessaires.

### **Première entité commerçante**

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les relations avec la Communauté ont d'autres traits particuliers. Celle-ci est déjà la plus importante entité commerçante au monde et son PNB équivaut presque à celui des États-Unis; en 1972, le commerce entre les pays membres a atteint près de 80 milliards de dollars et les exportations vers les tiers pays, environ 73 milliards. Un commerce d'une telle importance donne inévitablement lieu à des problèmes qui grèvent lourdement les institutions de la Communauté (qui comptent un personnel rigoureusement restreint). Ces institutions sont également chargées de la mise en œuvre de l'ambitieux programme dont a convenu la Conférence au sommet, tenue à Paris en octobre 1972, et qui vise à réaliser vers 1980 une union européenne, plus précisément une union économique et monétaire et des politiques communes portant sur toute la gamme des activités économiques, définies en termes généraux. Ce qu'il y a d'étonnant, c'est que la Communauté soit capable d'accorder autant d'attention à ses relations internationales, démontrant par le fait même toute l'importance qu'elle y attache.

Le fait que le processus d'élaboration de l'Europe n'en soit encore qu'à ses débuts impose d'autres contraintes à la nature des rapports internationaux de la Communauté. Sur le plan des priorités, elle a voulu d'abord régulariser ses relations avec ses voisins les plus proches de même qu'avec les pays en voie de développement envers lesquels ses membres ont eu des responsabilités particulières. Ainsi, la Communauté a achevé son expansion et négocié la création de zones de libre-échange avec l'Association européenne de libre-échange (AELE), et elle a conclu avec les pays du bassin méditerranéen et les pays régis par la Convention de Yaoundé des accords d'association et des accords préférentiels prévoyant l'adhésion de la plupart des pays africains francophones. On a également amorcé la

négociation d'accords commerciaux non préférentiels avec des pays plus lointains, bien que la Communauté ait préféré dans l'ensemble s'en tenir avec eux à des rapports officieux. Plusieurs théories ont été mises de l'avant à propos de cette attitude, mais il est à se demander si, notamment dans ses relations avec ses partenaires commerciaux et industriels les plus importants, elle ne s'explique pas par la phase de transition que connaît le développement de la Communauté.

Le projet de l'Union européenne est vaste et complexe; s'il est couronné de succès, il entraînera non seulement une foule de compromis au sujet d'intérêts engagés, mais aussi la négociation des orientations de politique intérieure et internationale d'une société à la fois nouvelle et puissante. Il ne faut donc pas se surprendre que les institutions chargées de ce travail délicat cherchent à tenir à l'écart les éléments qu'elles croient capables d'exercer une influence indue et peut-être nuisible. Voilà du moins une interprétation possible de la raison pour laquelle la Communauté hésite à institutionnaliser ses relations avec les nations industrielles.

#### **Identité nord-américaine**

A titre de vieil ami et d'allié des membres de la Communauté, favorable à leurs entreprises communes et partageant avec eux une vaste gamme d'intérêts et de principes quant aux grandes questions du jour, le Canada aurait pu s'attendre à un traitement spécial. Toutefois, notre identité nord-américaine a clairement empêché la Communauté de faire une distinction entre le Canada et les États-Unis. Le malentendu qui porte si souvent l'Européen à juger qu'il y a identité d'intérêts entre le Canada et les États-Unis n'a fait qu'ajouter aux hésitations de l'Europe à faire preuve de favoritisme dans ses relations avec les pays industrialisés. En dépit des différences manifestes de pouvoir et d'influence qui nous distinguent, nous nous trouvons ainsi groupés avec les États-Unis et le Japon parmi les pays avec lesquels, pour emprunter le langage du communiqué de la Conférence de Paris, la Communauté désire «maintenir un dialogue constructif». D'une part, la Communauté semble affirmer que nous ne saurions être l'objet de nouvelles formes de relations; d'autre part, elle ne nous excepte pas de ce qu'elle est disposée à accorder à nos puissants voisins. Si flatteuse que puisse être cette attitude, la position qu'adopte la Communauté ne répond qu'imparfaitement à un élément clé de la politique et des aspirations canadiennes, soit la diver-

sification de nos relations extérieures.

Une réponse globale au problème des relations particulières à entretenir avec la Communauté doit embrasser l'activité du gouvernement tout comme celle du secteur privé qui joue un rôle essentiel au chapitre du développement et du maintien des relations internationales. Dans le cas présent, nous pourrions toutefois nous en tenir à l'action du gouvernement, pour qui la transition d'une Europe multinationale à une Europe communautaire (quelle qu'en soit la forme) pose des problèmes sans précédent. Il nous faut établir avec les nouvelles institutions de la Communauté un dialogue à la hauteur des intérêts en jeu; il faut trouver les moyens d'en venir à un dialogue utile malgré des obstacles inhabituels; les parties doivent convenir (peut-être dans le cadre d'un document officiel) de leurs intérêts et de leurs objectifs communs, et elles doivent entretenir et favoriser les contacts et les activités du secteur privé qui servent à alimenter leurs relations. Il suffit de s'organiser de façon à profiter au maximum des occasions qui s'offrent.

Le cas du Canada est particulièrement intéressant. Le volume de nos échanges commerciaux avec la Communauté est élevé (4.6 milliards de dollars dans les deux sens en 1972). Nos exportations sont, de l'avis général, plus exposées aux répercussions de l'expansion que celles de tout autre tiers pays. Fait plus important peut-être, il existe un énorme potentiel en matière de développement des relations commerciales et d'autres relations économiques si, comme tout semble l'indiquer, nos économies doivent devenir de plus en plus complémentaires et si les considérations de politique latentes œuvrent dans ce sens. A l'heure actuelle, les éléments essentiels de nos relations commerciales sont contenus dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), à caractère multilatéral, dans le cadre duquel le Canada et la Communauté négocient les conséquences de l'expansion et la tenue de nouveaux pourparlers sur la libéralisation du commerce. En envisageant l'avenir, on peut prévoir qu'il faudra améliorer les formes et élargir le contenu de nos relations, objectif que devrait favoriser à longue échéance la tendance du développement institutionnel et politique de la Communauté.

#### **Objectif à long terme**

Les dispositions des traités de la Communauté et d'autres considérations d'ordre pratique empêchent le Canada de se joindre ou de s'associer aux Neuf, mais un accord économique global qui compléterait

le GATT constitue un objectif à long terme à la fois attrayant et réaliste. Entre temps, il existe nombre de moyens pratiques d'améliorer les mécanismes de consultation et de développer des points précis de contact et d'intérêt commun. Nos liens avec la Communauté se sont développés de façon soutenue depuis les premiers jours, alors qu'un ou deux agents attachés à l'ambassade du Canada en Belgique s'occupaient des affaires quotidiennes et que les contacts au niveau politique étaient rares. A l'heure actuelle, le Canada maintient une ambassade distincte auprès des Communautés, et l'on a établi un système de réunions régulières entre nos ministres et leurs homologues de la Commission. Dans toutes ces rencontres, on étudie et on définit le contenu des rapports à long terme que pourraient entretenir le Canada et la Communauté, on se penche sur les questions d'intérêt commun dans le domaine de l'économie mondiale et sur les problèmes actuels de notre commerce bilatéral. Au fil des discussions, on semble exprimer en termes de plus en plus concrets des propositions précises de coopération, d'activité et de projets conjoints.

En un sens, l'évolution des relations entre le Canada et la Communauté sera le

pendant du développement de la Communauté. Cette évolution nécessitera donc un certain retard que bon nombre de pays au sein de la Communauté sont les premiers à déplorer. Ils reconnaissent l'importance énorme que leurs relations extérieures ont pour l'Europe et désirent, aussi ardemment que tout pays en dehors de la Communauté, jouer un rôle à part entière sur la scène internationale. La récente crise au Moyen-Orient n'a fait qu'accentuer à leurs yeux les faiblesses de la présente structure de l'Europe et le besoin d'adaptations qui lui permettront de s'acquitter de fonctions politiques et économiques, implicites dans le projet d'une Union européenne. La crise a également incité les Neuf à réévaluer, d'une part, l'efficacité de leurs efforts à l'Union européenne et, de l'autre, leurs relations avec les États-Unis. Cette réévaluation est grosse de dangers pour les objectifs de la Communauté, mais elle semble avoir engendré une volonté plus ferme d'aller de l'avant qui, si elle se traduit en actes, imprimera à la Communauté un nouvel essor, à l'«Année de l'Europe» une nouvelle importance, et aux relations du Canada avec les pays membres, de nouvelles perspectives de progrès.

---

## La "Semaine de l'Europe" à Ottawa

par Claude Lemelin

Heureusement plus modeste que l'Administration Nixon, le ministère des Affaires extérieures du Canada a organisé, au début de novembre 1973, sa «Semaine de l'Europe». En effet, sir Christopher Soames, vice-président de la Commission de Bruxelles et responsable des relations extérieures de la Communauté européenne a séjourné à Ottawa les premier et deux novembre avec une suite importante d'«Eurocrates»; il s'est entretenu avec le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, les ministres canadiens de l'Industrie et du Commerce, des Finances ainsi que de l'Énergie, des Mines et des Ressources, MM. Alastair Gillespie, John Turner et Donald Macdonald.

Pendant ce temps, sur la colline par-

lementaire, une délégation du Parlement de Strasbourg tenait une séance conjointe

---

*Claude Lemelin est depuis janvier 1972 le correspondant parlementaire fédéral du quotidien Le Devoir de Montréal; il est demeuré associé à l'équipe éditoriale du journal depuis sa mutation à Ottawa. Collaborateur régulier du poste de télévision CJOH de la capitale et collaborateur occasionnel des réseaux de langue française et de langue anglaise de Radio-Canada, M. Lemelin est bachelier ès sciences politiques de l'Université d'Ottawa et a complété la scolarité de maîtrise en sciences économiques de l'Université McGill. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

avec les Comités des affaires extérieures du Sénat et de la Chambre des communes. Du premier au trois novembre, enfin, l'Institut canadien des affaires internationales, en collaboration avec la Maison Pearson, a organisé dans la capitale une conférence sur les relations canado-européennes.

Ces événements ont fort opportunément mis l'accent sur la politique européenne du Canada, volet de sa diplomatie qui est appelé à prendre de plus en plus d'envergure au cours des années à venir, si la diversification des relations économiques extérieures du pays que prévoit la « tierce option » de M. Mitchell Sharp doit s'accomplir.

### Signes de rapprochement

La visite de sir Christopher, en particulier, paraît avoir donné un relief nouveau au rapprochement canado-européen souhaité par Ottawa. Peut-être, dans quelques mois ou quelques années parlera-t-on du « débloccage psychologique » de novembre 1973, après le « débloccage politique » qu'a représenté la mention du Canada à titre distinct, comme puissance commerciale avec laquelle la Communauté européenne doit amorcer un « dialogue constructif », dans le communiqué émis par les Neuf à l'issue de leur conférence au sommet de 1972. Ce rapprochement psychologique était encore plus sensible chez les parlementaires, puisque la délégation de Strasbourg est arrivée à Ottawa encore abasourdie par l'acrimonie de ses pourparlers, à Washington, avec des membres du Congrès des États-Unis et le secrétaire d'État Henry Kissinger. (C'était tout juste après que la quatrième guerre israélo-arabe eut provoqué de vives tensions entre l'Europe et les États-Unis.) « Vous n'avez pas à vous décarcasser pour nous démontrer que le Canada est une puissance distincte des États-Unis, a lancé avec humour un parlementaire européen aux sénateurs et députés canadiens; la chaleur de votre accueil et la sérénité de vos propos en attestent éloquemment depuis que nous sommes arrivés à Ottawa. »

Les deux groupes de parlementaires ont d'ailleurs aisément convenu, dans un communiqué conjoint, qu'il serait opportun que la Communauté européenne établisse un bureau d'information à Ottawa qui, en plus de mieux informer les Canadiens sur les affaires communautaires, pourrait assurer la liaison entre l'administration de Bruxelles et les milieux gouvernementaux canadiens — sans doubler, bien sûr, les ambassades des Neuf, exclusivement chargées de leur représentation diplomatique. Tout en convenant lui aussi que les rapports entre la Commission et le

gouvernement canadien avaient été jusqu'ici trop fortuits et devaient être établis sur une base régulière, sir Christopher Soames a signalé que la Commission devait recevoir l'aval du Conseil des ministres de la Communauté avant de s'installer en permanence à Ottawa. « Après la décision prise par les États membres d'engager un dialogue avec le Canada, des rapports entre les institutions communautaires et les instances gouvernementales canadiennes peuvent se superposer à ceux, de toute nature, que le Canada entretient bilatéralement et depuis fort longtemps avec les Neuf, a dit notamment M. Soames lors d'une conférence de presse; mais il convient de rappeler que ces relations inter-étatiques demeurent l'instrument principal du rapprochement canado-européen souhaité de part et d'autre. »

### Coopération économique

Deux autres objectifs formels de la diplomatie européenne d'Ottawa paraissent avoir été abordés lors des entretiens Soames-Sharp, sans qu'une volonté d'action commune ait pu se dégager puisque le vice-président de la Commission ne pouvait engager la Communauté: il s'agit d'abord de la déclaration de principes que le gouvernement canadien souhaiterait arrêter avec Bruxelles pour régir les relations économiques canado-européennes, déclaration qui serait différente bien sûr de celle que la Communauté a déjà acceptée de négocier avec les États-Unis; il s'agit ensuite de ce projet encore très vague d'accord général de coopération que la Maison Pearson espère éventuellement conclure avec les Neuf.

Mais peut-être faut-il davantage se féliciter que les conversations de novembre dernier aient largement débordé le contentieux commercial — les rajustements douaniers souhaités par Ottawa, la « dette morale » contractée envers le Canada par la Communauté européenne à la suite de son élargissement, sous l'empire du GATT, la conversion éventuelle du régime douanier préférentiel dont jouit encore la Grande-Bretagne sur le marché canadien — pour envisager des dimensions plus prometteuses, parce que moins liées au passé, de la coopération économique canado-européenne: le secteur énergétique, par exemple. Il n'est pas inutile de signaler, notamment, l'intérêt et la curiosité que les parlementaires européens ont manifestés à l'endroit de la filière nucléaire canadienne (le système CANDU), la disponibilité d'uranium et le potentiel de développement pétrolier des sables bitumineux de l'Ouest canadien.

Mais quittons le domaine des rap-

ports officiels pour dire quelques mots de la conférence organisée par l'ICAI le même weekend autour du thème général «Le Canada et la Communauté européenne». Inaugurée par un exposé de sir Christopher Soames, marquée par une allocution de M. Mitchell Sharp, clôturée par un panel de journalistes présidé par M. Jean-Luc Pepin, ancien ministre canadien de l'Industrie et du Commerce, cette conférence a consisté surtout en quatre ateliers animés principalement par des fonctionnaires de Bruxelles et d'Ottawa, qui ont examiné en trois séances les thèmes suivants: le commerce et l'agriculture, l'industrie et la technologie, les ressources et l'énergie, et enfin les relations canado-européennes en général, envisagées dans le contexte mondial.

### Observations sur la conférence

Il faut déplorer que la participation des Québécois et des citoyens des provinces de l'Atlantique ait été si faible à cette conférence. D'après la liste distribuée par les organisateurs, moins d'une trentaine des 170 participants étaient du Québec, soit à peine 18 pour cent; et de ce nombre, à peine une dizaine étaient de langue française. Il s'ensuivit que presque tous les travaux de la conférence se sont déroulés en anglais, malgré la présence d'un fort contingent d'Européens parlant français et la disponibilité d'un système d'interprétation simultanée. Quant à la représentation des quatre provinces de l'Atlantique, elle était tout à fait dérisoire: deux représentants sur 170, soit à peine un pour cent.

J'ignore comment l'Institut canadien des affaires internationales et le ministère des Affaires extérieures ont recruté les participants à la conférence; et je m'en voudrais de leur adresser quelque blâme à cet égard sans un examen plus approfondi des facteurs qui ont pu entraîner une sous-représentation aussi marquée de l'est canadien: l'insuffisance de fonds, par exemple, ou la mobilisation de nombreux universitaires et hommes politiques québécois par les élections générales du 29 octobre dans leur province. Néanmoins cette situation a vraisemblablement faussé le déroulement de la conférence, puisque les cinq provinces de l'est sont précisément celles qui sont les plus intéressées à l'évolution des relations canado-européennes, particulièrement dans le domaine économique, étant en droit de s'attendre à profiter davantage que les autres, de par leur position géographique, du développement de ces relations. A un colloque sur les relations canado-américaines, il est normal que la représentation de l'Ontario



*Le vice-président britannique de la Commission de la Communauté européenne, sir Christopher Soames, dirigeait la délégation qui est venue s'entretenir avec les ministres du Cabinet fédéral.*

soit prédominante; de même un colloque sur les relations du Canada avec l'Asie devrait mobiliser surtout les porte-parole de l'ouest canadien. Pourquoi en serait-il autrement de l'est du pays, lorsque c'est vers l'Europe qu'une conférence patronnée par la Maison Pearson tourne les esprits? Et l'on aurait tort de voir dans cette observation une tentative de «segmenter» régionalement la politique étrangère du pays; mais en évitant toute exclusive, toute chasse-gardée, Ottawa doit apprendre à reconnaître en temps et lieux opportuns la prédominance des intérêts régionaux.

On aurait tort aussi de voir dans ces propos le reflet de jalousies interrégionales ou une simple querelle de représentativité; car plus que la forme, la substance des relations extérieures du Canada se trouve ainsi remise en cause. En vérité, on peut aisément soutenir que si la politique européenne du Canada a été si routinière et si peu entreprenante, jusqu'à très récemment, c'est en grande partie parce qu'il n'existait pas vraiment au pays — et qu'il n'existe pas encore — de «lobby» européen suffisamment puissant et organisé pour pousser dans les reins de l'administration fédérale et l'obliger à plus d'audace et d'ingéniosité dans la gestion de ses rapports avec l'Europe. Or, ce «lobby» ne se constituera pas à moins que les gouvernements du Québec et des quatre provinces de l'Atlantique, les entreprises

de ces régions, les universités, instituts de recherche, groupes de pression et démarcheurs qui s'y trouvent, n'émergent de leur «provincialisme» et ne cessent d'être obnubilés par les seuls États-Unis pour humer enfin l'air du grand large et réactiver à leur profit, en le modernisant, le «cousinage» européen. Le ministère des Affaires extérieures aurait tout intérêt à favoriser cette prise de conscience, par les Québécois et les «Atlantais», de leurs intérêts régionaux en politique étrangère; et sans que l'on puisse exiger de lui des initiatives qui ne peuvent venir que de Québec, Halifax, Saint-Jean et St. John's, il est évident que l'Institut canadien des affaires internationales a un rôle important de catalyseur à jouer dans cette évolution.

Serait-ce abuser de l'hospitalité de ces pages que de signaler ensuite ce qui a paru un impair du secrétaire d'État aux Affaires extérieures? Il convient pourtant de s'interroger sur l'opportunité, pour le Canada, de s'associer publiquement à «l'Année de l'Europe» du président Nixon, comme M. Sharp l'a fait dans son allocution du deux novembre devant la séance plénière de la conférence organisée par l'ICAI — thème qu'ont d'ailleurs repris en atelier plusieurs de ses conseillers diplomatiques. Cette association du Canada à une manœuvre de politique étrangère de l'Administration américaine a paru plutôt maladroite, survenant au moment précis où Ottawa tente de persuader les Européens que les intérêts politiques et économiques du Canada sont distincts — sans être nécessairement divergents — de ceux des États-Unis et que la Communauté européenne doit, par conséquent, traiter distinctement avec lui. Encore, si «l'Année de l'Europe» du prisonnier de Watergate avait été un franc succès, la Maison Pearson aurait peut-être eu quelque intérêt à entrer dans sa mouvance; mais le moins que l'on puisse dire, surtout après les retombées diplomatiques de la guerre du Proche-Orient, c'est que cette manœuvre paraît avoir abouti à un échec retentissant.

### **Position de carence**

A vrai dire, les travaux de la conférence de l'ICAI m'ont dans l'ensemble plutôt déçu: peu d'idées neuves, peu d'analyses percutantes, nul «grand dessein» n'en sont ressortis. Suis-je trop exigeant? Un dessein quelconque est pourtant requis d'urgence afin que les relations canado-européennes prennent un essor suffisant pour donner quelque vraisemblance à la «tierce option» du secrétaire d'État. A cet égard, la conférence de l'ICAI a reflété assez fidèlement — trop fidèlement — les intentions encore

floues de la diplomatie canadienne en Europe.

Il était certes inévitable que les fonctionnaires de Bruxelles s'en tiennent à des exposés techniques et plutôt froids, qui n'ont pris une dimension politique, dans la plupart des cas, que pour signaler les tensions que provoquent entre les Neuf la mise en place de certaines politiques communes. Il était pareillement inévitable que les fonctionnaires canadiens ne fassent, eux aussi, que des exposés de routine, puisque les positions du gouvernement canadien face au «pari européen» sont restées jusqu'ici routinières et velléitaires: chargés d'explicitier une diplomatie asthmatique, ils n'ont pu que tousser le plus énergiquement possible.

Mais on était en droit de s'attendre que ces quintes bureaucratiques soient étouffées, contestées et dépassées par les très nombreux universitaires et hommes d'affaires qui assistaient à la conférence. Ces milieux ne se targuent-ils pas de réfléchir plus profondément ou d'agir plus énergiquement que les fonctionnaires de l'État? Nullement astreints à la prudence proverbiale des diplomates, ces autres participants auraient dû ouvrir le plus largement possible l'éventail des possibilités de rapprochement commercial et de coopération économique entre le Canada et l'Europe; ils auraient dû inciter à l'audace et à l'innovation, dégager les conséquences logiques, au plan des relations canado-européennes, de l'effort de diversification entrepris par le gouvernement du pays.

Or il n'en fut rien. Dociles comme les écoliers d'antan, raisonnables comme il ne se peut plus, les participants «privés» à la conférence de l'ICAI se sont contentés le plus souvent de rajouter la virgule ou les guillemets qui manquaient aux gloses officielles. On dit parfois que l'imagination est au pouvoir à l'université (elle formerait, disent les méchants, l'opposition officielle au sein de l'administration fédérale!); mais on cherchait en vain la manifestation de ce pouvoir, en ce weekend de novembre, dans les salons du Centre des conférences du gouvernement. Rien d'étonnant que la Maison Pearson, si peu stimulée de l'extérieur, donne si rarement sa mesure. Rien d'étonnant que les ministères fédéraux, dans le cas qui nous intéresse, n'aient pas encore réussi à inventer une politique européenne qui ait substance, envergure et panache.

### **En guise de conclusion**

La «morale» de cette conférence? C'est que si vraiment les Canadiens souhaitent la diversification de leurs relations économiques extérieures proposée par le

*Voici quelques extraits d'un discours du ministre des Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, prononcé le 2 novembre 1973, à l'occasion de la Conférence sur Le Canada et la Communauté européenne, organisée par l'Institut canadien des affaires internationales:*

... Le rôle politique de la Communauté, notamment en ce qui a trait à l'Amérique du Nord, a été stimulé par l'initiative américaine de l'«Année de l'Europe». Il me semble que cette initiative a été conçue pour servir certaines fins utiles et opportunes comme la redéfinition et la revitalisation de la relation atlantique et la réaffirmation d'une politique étrangère américaine tournée vers le monde. Elle constituait également, à mon avis, le moyen par lequel une grande puissance reconnaissait l'avènement d'une autre grande puissance.

Bien que l'initiative ait suscité des réactions diverses en Europe, j'estime que les Neuf sont très satisfaits d'avoir pu se prouver, comme au reste du monde, qu'ils pouvaient convenir d'une réponse collective à donner au message sur l'«Année de l'Europe»...

On s'est évidemment posé certaines questions concernant les répercussions de l'«Année de l'Europe». La première qui est venue à l'esprit de bon nombre d'entre nous portait sur la façon dont

les intérêts des démocraties industrialisées seraient intégrés à ce concept. Faudrait-il à cette fin établir un système tripolaire comprenant les États-Unis, l'Europe et le Japon? Nous voulions évidemment, quant à nous, éviter d'être polarisés autour de l'un ou l'autre des principaux centres de puissance. Cette préoccupation occupe une place très importante dans notre politique de diversification.

Néanmoins, à l'extérieur du pays, d'aucuns supposent facilement que le Canada serait naturellement et inévitablement entraîné dans l'orbite des États-Unis. Une telle idée se comprend, mais elle n'est pas acceptable aux Canadiens. Elle est contraire à notre conception du Canada et de son rôle dans un monde interdépendant. Elle va à l'encontre de l'effort d'après-guerre qu'a accompli le Canada pour édifier un commerce mondial ouvert et libre. Elle s'oppose aussi à la politique de base du gouvernement canadien, qui vise à entretenir avec les États-Unis des relations «distinctes mais harmonieuses».

L'Amérique du Nord n'est pas un bloc monolithique, que ce soit du point de vue économique ou du point de vue politique. Je crois d'ailleurs qu'il ne serait pas dans l'intérêt de l'Europe de traiter uniquement avec le colosse nord-américain...

gouvernement, si vraiment ils espèrent réduire graduellement le poids excessif de rapports économiques trop exclusifs avec les États-Unis, si vraiment ils veulent ce rapprochement avec l'Europe qui est un des jalons essentiels de cette diversification, alors ils doivent sortir au plus tôt leur politique européenne des officines gouvernementales où elle s'alanguit. Somme toute, il faut politiser les relations canado-européennes: la presse doit s'en emparer; les provinces — surtout celles de l'Est — doivent en faire un des objets de leurs revendications; les milieux d'affaires doivent y voir un grand objet de convoitise —

ce marché de près de 300 millions d'habitants en vaut bien la peine!

Et que les Canadiens ne craignent pas, ce faisant, de faire claquer le fouet de la critique sur le dos des deux ministères principalement responsables de notre politique européenne, soit les Affaires extérieures et l'Industrie et le Commerce. Comme toute bureaucratie, en effet, ces ministères sont quelque peu masochistes et sombrent dans la mélancolie lorsqu'on ne les critique pas assez. Et puis, ils ont l'épiderme assez dur pour absorber les coups... et la poigne assez solide pour en retourner quelques-uns.





# Aléas de la lutte contre la piraterie aérienne

par G. I. Warren

Le détournement d'aéronefs et les autres actes de piraterie commis à bord d'avions semblent avoir diminué depuis quelque temps, surtout en Amérique du Nord. Sans doute est-il très osé, peut-être même présomptueux, de lancer une telle affirmation, car il pourrait bien survenir avant la publication de cet article de nouveaux incidents qui lui opposeraient un démenti embarrassant.

Si toutefois mon hypothèse est juste, à quoi devons-nous cet encourageant progrès? En ma qualité de juriste, j'aimerais pouvoir dire qu'il résulte de l'élaboration d'un régime efficace de droit international. Certes ce facteur a-t-il eu son importance, mais le principal élément de progrès a peut-être été la mise en œuvre par plusieurs gouvernements de mesures de sécurité plus rigoureuses à leurs aéroports. Les États-Unis et le Canada, par exemple, ont collaboré avec d'autres États membres de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) à l'élaboration de règles internationales plus sévères et de mesures pratiques visant à prévenir les incidents de ce genre. Cet effort devra se poursuivre pour que mon assertion ait des chances de rester valable.

Notons cependant que l'élaboration d'un régime juridique international, en créant un facteur de discussion, a aidé de façon décisive à maîtriser ce problème. Même si les barrières juridiques ne sont pas encore à toute épreuve, les délinquants possibles semblent avoir compris qu'il ne reste à peu près plus de pays où ils puissent trouver refuge. Pour sa part, le Canada a fait un apport notable à la négo-

ciation, sous les auspices de l'OACI, de trois grands accords internationaux auxquels il adhère, soit la Convention de Tokyo de 1963, par laquelle les parties contractantes s'engagent à permettre aux passagers et aux équipages illégalement détenus de continuer leur voyage aussitôt que possible, et à restituer les aéronefs et les cargaisons détournés; la Convention de La Haye de 1970, qui oblige les États contractants à extradier ou à poursuivre en justice tout pirate trouvé sur leur territoire; et la Convention de Montréal de 1971, en vertu de laquelle les États contractants doivent extradier ou poursuivre en justice tout délinquant arrêté sur leur territoire sous accusation d'avoir commis une attaque à main armée ou un acte de sabotage dirigés contre l'aviation civile internationale.

## Porte de sortie

Il existait toutefois un échappatoire béant dans ce système de contraintes juridiques, ou du moins le croyait-on jusqu'à très récemment. Plusieurs États, en effet, semblaient ne pouvoir accepter les dispositions obligatoires des trois conventions précitées. Bien qu'il fût clair qu'aucun gouvernement n'entendait favoriser l'activité d'éléments purement «criminels», il était par contre évident que certains pays répugnaient à adopter des mesures aussi sévères contre les éléments «politiques» ou «révolutionnaires». Cette ambivalence marque toujours l'attitude de plusieurs gouvernements à l'égard du problème que pose le terrorisme «international», et elle explique pourquoi l'Assemblée générale des Nations Unies et son Comité spécial sur le Terrorisme international, réuni l'été dernier à New York, n'ont pu proposer l'adoption de mesures efficaces contre ce fléau.

C'est donc avec l'objet de bloquer cet échappatoire que le Canada et les États-Unis ont proposé, au plus fort de la crise de piraterie aérienne en 1970 et 1971, l'adoption d'une quatrième convention internationale autorisant les États con-

---

*Agent du ministère des Affaires extérieures depuis 13 ans et avocat spécialisé en droit international, M. Warren est membre de la Direction des opérations juridiques du ministère depuis l'été de 1971. Précédemment affecté à nos ambassades de La Havane et de Rome, il a également fait partie de la Direction des Nations Unies au ministère.*

tractants à prendre des «mesures concertées», telles que la suspension des services aériens, contre tout pays qui refuserait de s'acquitter des obligations fondamentales établies par les Conventions de Tokyo, de La Haye et de Montréal. Il n'est pas étonnant, à la réflexion, que cette initiative se soit trouvée rapidement en butte à de sérieuses difficultés, car elle touchait à un des secteurs les plus délicats et controversés des relations internationales, la prise de sanctions collectives contre les États contrevenants.

Selon les dispositions de la charte des Nations Unies, il est évident que, si le Conseil de sécurité décide qu'un État s'est rendu coupable de «menace à la paix, de violation de la paix ou d'acte d'agression» et qu'il décide d'appliquer des sanctions, tous les États membres doivent respecter cette décision et y donner suite. En réalité, cependant, l'exercice effectif ou prévu du veto empêche souvent le Conseil d'en venir à une décision. Comme plusieurs autres gouvernements, le Canada estime que le droit d'appliquer des sanctions ne relève pas exclusivement de la compétence du Conseil de sécurité. En ce qui a trait à l'aviation civile internationale, ils soutiennent que tout État jouissant de souveraineté sur son territoire aérien a le droit d'adhérer à une nouvelle convention internationale qui l'autorise, dans certaines circonstances, à interrompre toute liaison aérienne avec les États contrevenants.

Malgré cette raison d'ordre juridique, beaucoup de pays refusaient d'envisager l'application de sanctions contre des États qui, à leur jugement, n'avaient accepté aucune obligation internationale puisqu'ils n'avaient pas adhéré aux Conventions de Tokyo, de La Haye et de Montréal. De telle sorte que, à l'été de 1971, le sujet d'une convention aux fins d'une «action concertée» fut renvoyé, en dépit des protestations énergiques du Canada, à la liste d'attente du programme de travail du Comité juridique de l'OACI. La question fut cependant remise à l'étude par le Conseil de l'OACI en juin 1972, à cause de la réprobation universelle méritée par les terroristes responsables du massacre à l'aéroport de Lod. Par la suite, une série de réunions juridiques assez peu concluantes de l'OACI, tenues à Washington durant l'automne de 1972 et à Montréal en janvier 1973, entraîna la convocation par cet organisme d'une Conférence diplomatique et, simultanément, d'une Assemblée extraordinaire sur la Sécurité de l'aviation civile, qui eurent lieu à Rome du 28 août au 21 septembre 1973. Ce déploiement d'activité diplomatique n'a cependant eu pour tout résultat que l'adoption par l'As-

semblée extraordinaire de l'OACI d'une résolution réaffirmant l'importance du rôle joué par l'Organisation dans le règlement de conflits entre les pays membres, et exhortant tous les États à adhérer aux Conventions de Tokyo, de La Haye et de Montréal.

### Bilan de Rome

Si la Conférence de Rome n'a approuvé aucune nouvelle mesure de fond, cela dépend surtout de ce que, malgré les réunions préparatoires, il restait un trop grand nombre de propositions et d'intérêts divergents à réconcilier dans les délais accordés. La Conférence diplomatique a étudié une proposition scandinave, et quelques-unes de ses variantes, visant à l'adoption d'une nouvelle convention multilatérale qui aurait permis, dans le cadre de l'OACI, de recommander aux parties contractantes (plutôt que de les y obliger) la suspension de leurs services d'aviation avec tout État coupable d'avoir prêté secours aux pirates de l'air. Cette proposition n'était que la version émasculée d'un projet de convention canado-américain antérieur.

La Conférence s'est également penchée sur une proposition soviétique ayant pour objet d'annexer aux Conventions de La Haye et de Montréal des protocoles en vertu desquels les États contractants s'engageraient à extraditer les pirates lorsqu'ils auraient, aux termes de ces conventions, le choix de les extraditer ou de les poursuivre en justice. Bon nombre de pays n'étaient pas disposés à s'engager de la sorte, ne voulant guère se trouver dans l'obligation d'avoir à renvoyer des asilés politiques aux pays dont ils s'étaient évadés. En fait, la proposition soviétique tendait à limiter davantage le choix entre l'extradition et la poursuite devant les tribunaux. Au moment de son incorporation aux Conventions de La Haye et de Montréal, cette option avait paru entamer de façon importante le concept de l'asile politique qui signifiait traditionnellement l'entière exonération de l'asilé.

Une proposition grecque de la dernière heure, amorcée par un nouvel incident terroriste à l'aérogare d'Athènes, engageait la Conférence diplomatique à approuver une modification de la Convention de Montréal s'appliquant au terrorisme dans les aéroports. On s'efforça au cours de la Conférence de préciser le texte de cet amendement et de le rendre plus acceptable à tous.

Tandis que la Conférence de Rome était occupée à débattre cet ensemble de projets, l'Assemblée extraordinaire poursuivait tous les deux jours l'étude de deux

propositions, l'une anglo-suisse et l'autre française, prévoyant l'adoption de «mesures concertées» non plus aux termes d'une nouvelle convention internationale, mais plutôt d'une modification de la constitution de l'OACI, c'est-à-dire la Convention de Chicago de 1944. Bien que les Britanniques, les Suisses et les Français aient réussi à conjuguer plusieurs dispositions de leurs propositions respectives, ils n'ont pu s'accorder à l'égard du secteur clé des sanctions. Les Français voulaient simplement s'en remettre, malgré son inefficacité, à l'actuel régime d'application prévu par la Convention de Chicago. Quant aux Britanniques et aux Suisses, leur proposition prévoyait de fait un régime d'application efficace, mais la plupart des observateurs doutaient sérieusement que ces amendements puissent recueillir l'approbation de deux tiers des pays de l'OACI, condition de leur entrée en vigueur.

### **Approche combinée**

Cherchant à dégager de cette foule de propositions différentes une mesure d'ordre et d'engagement général, le Canada et plusieurs autres pays tentèrent de faire accepter l'idée d'une double approche au problème, grâce à laquelle la Conférence diplomatique approuverait tout de suite une nouvelle convention internationale calquée sur la proposition scandinave (un traité de ce genre n'exigeant pour entrer en vigueur que la ratification d'un nombre restreint d'États), quitte ensuite à approuver à plus longue échéance des modifications à la Convention de Chicago. Malheureusement, le nombre et la diversité d'intérêts contradictoires à Rome étaient tels qu'aucun plan d'ensemble n'avait de chance d'être accepté.

Comme s'il n'y eut pas assez d'éléments capables de compromettre le succès de la Conférence, l'interception d'un appareil commercial libanais par l'aviation militaire d'Israël, le 10 août 1973, vint y mettre le comble. Après l'inscription de cette question à l'ordre du jour, le temps qu'on devait consacrer à l'étude et à la négociation des amendements projetés à la Convention de Chicago fut employé, dès l'ouverture de l'Assemblée extraordinaire, à censurer Israël. En outre, à la demande de plusieurs pays, la Conférence diplomatique perdit beaucoup de temps à étudier, sans succès d'ailleurs, la possibilité de modifier les Conventions de La Haye et de Montréal s'appliquant à l'heure actuelle à «l'aide donnée par l'État aux actes d'individus», de manière à en étendre la portée aux «actes d'États» constituant une contrainte illégale dirigée contre l'aviation civile.

Étant donné le piètre résultat des réunions de Rome, les efforts inutilement déployés pour réaliser une convention «d'action concertée» en valaient-ils la peine? A tout prendre, je crois que oui. Toute cette activité diplomatique s'accompagnant de représentations et de publicité, de même que les pressions qu'exercèrent des groupes influents tels que les associations de pilotes de ligne, ont obligé plusieurs gouvernements à prendre position alors qu'ils auraient peut-être préféré se détourner du problème.

Fait encore plus marquant, un certain nombre d'États qui n'y songeaient guère auparavant projettent maintenant de ratifier les trois conventions internationales existantes, ou y inclinent positivement. Il serait aisé de prétendre en ce moment que le besoin de nouvelles méthodes d'«action concertée» contre les États qui donnent de l'aide aux pirates aériens se fait moins pressant, vu que la plupart des pays paraissent disposés à ratifier les conventions existantes et à accepter du même coup les obligations internationales pertinentes. Cette heureuse évolution ne s'est toutefois manifestée que très récemment et elle découle pour une bonne part de la suite d'événements et de choix difficiles déclenchés par l'initiative canado-américaine du début. On peut maintenant affirmer tout au moins qu'il n'y a presque aucun État qui accorde de refuge aux pirates. A preuve, il suffit de constater que les avions détournés ces derniers temps ont dû chercher d'un pays à l'autre avant de trouver à se poser en sécurité.

### **Traités bilatéraux**

En Amérique du Nord, l'intensification des mesures de sécurité a sans doute été la cause majeure de l'importante diminution des cas de détournement. Mentionnons aussi à ce chapitre la force de dissuasion des accords bilatéraux conclus séparément avec Cuba, le 15 février 1973, par le Canada et les États-Unis (suivis, le 7 juin, par un traité bilatéral entre Cuba et le Mexique). Le Canada avait d'abord proposé la négociation d'un accord de ce genre avec Cuba en 1969, après que le gouvernement cubain eut manifesté l'intention de n'adhérer à aucune des conventions internationales sur le détournement d'avions, marquant sa préférence pour les négociations bilatérales nuancées par ses relations avec les différents pays. Bien avant que ces traités bilatéraux n'entrent en vigueur, il était clair que le sort réservé aux pirates de l'air à Cuba risquait de ne pas être très heureux. En tout cas, ces accords et la publicité qui les a entourés confirment d'emblée qu'il en est maintenant ainsi.

Il est encore trop tôt, cependant, pour que les gouvernements puissent cesser leur vigilance sous prétexte que le problème du détournement d'avions a disparu. De tels incidents se produisent encore trop souvent de par le monde pour que les gouvernements et les compagnies d'aviation osent fermer l'œil de sitôt. N'empêche que l'attaque tous azimuts menée contre ce problème a fourni des résultats concrets, directement et indirectement. Il s'ensuit donc que les individus qui auraient pu se rendre coupables autrefois de piraterie aérienne se rendent maintenant compte que le jeu n'en vaut pas la chandelle, car le châtiment les guette à peu près partout.

Espérons qu'ils n'emploieront pas leur ingéniosité diabolique à inventer de nouvelles méthodes de terroriser un public innocent.

*Le présent article ne pouvait anticiper le détournement d'avion par des terroristes arabes, survenu à l'aérogare de Rome le 17 décembre dernier. Cet incident ne modifie en rien la teneur de nos propos; au contraire, la réprobation universelle qu'a méritée cet attentat devrait davantage inciter les gouvernements à prendre des mesures pour en conjurer le danger.*

## Les incertitudes du non-alignement

par Godfrey Morrison

S'il est vrai que la récente guerre au Proche-Orient a écourté les promenades en automobile dans l'Europe de l'Ouest, intensifié la crise de l'énergie en Amérique du Nord et qu'elle risque de provoquer un ralentissement du commerce international en 1974, elle n'en a pas moins trouvé des bénéficiaires. Parmi les plus invraisemblables est cette vague association ou «mouvement», dont nombre de ses adhérents commençaient à désespérer, qu'on appelle le non-alignement.

Le jour où les rois, présidents et autres délégués de plus de 70 nations ont quitté, avec lassitude, la quatrième réunion au sommet des pays non alignés, tenue à Alger en septembre, peu d'entre eux s'attendaient à ce que leurs délibérations soient suivies de résultats concrets. Il y avait peu d'espoir en tout cas que beaucoup d'États non alignés adoptent individuellement et collectivement, selon la recommandation de la Conférence, des mesures politiques et économiques contre Israël.

N'empêche que quelques semaines plus tard, lorsque les hostilités éclatèrent de nouveau entre Israël et les Arabes, presque tous les États de l'Afrique noire ont rompu leurs relations diplomatiques avec Israël. Mais cette série de décisions, loin d'être animée uniquement par l'esprit de solidarité retrouvé à Alger se ressentait d'autres influences, dont le sentiment croissant qu'Israël tendait moins qu'autrefois à rechercher un règlement pacifique

*Ancien correspondant en Afrique de l'Agence Reuter, M. Morrison est rédacteur en chef de Africa Confidential, bulletin de nouvelles publié bimensuellement à Londres depuis cinq ans. Bien que cette occupation le retienne surtout en Grande-Bretagne, il voyage d'habitude en Afrique trois mois par année. Également journaliste à la pige et commentateur radio-phonique, M. Morrison est l'auteur de The Southern Sudan and Eritrea, ouvrage publié en 1971. Les vues exprimées dans cet article sont celles de l'auteur.*



avec les Arabes (pour ne pas parler des séductions du carnet de chèques que brandissait Mouamar Kadhafi, président de la Libye). Ce geste des nations africaines n'en affirmait pas moins un certain degré de solidarité au sein du Tiers monde. Les événements subséquents portent à croire que cette solidarité, se résumant tout au plus à un vague sentiment d'impuissance collective en face des superpuissances et des pays industrialisés, sera un élément d'importance croissante au cours des prochaines années.

### Tissu de contradictions

Tel que constitué à l'heure actuelle, le mouvement non aligné révèle à l'examen logique un tissu de contradictions. Son mode d'opération est si malcommode et il manque tellement de cohésion idéologique que la dernière réunion au sommet n'a pu se rendre au bout de l'ordre du jour et du programme qu'elle s'était fixés.

Certains prétendent que le fait de chercher à se donner une définition précise signifie qu'une organisation politique est moribonde. Quoi qu'il en soit, il est vrai que le désir de définir un mouvement avec trop de précision peut parfois l'étouffer, ou tout au moins diminuer son efficacité. On a proposé à Alger que le non-alignement devrait se doter d'une charte, tout comme les Nations Unies et l'Organisation de l'unité africaine, et que ses objectifs, conditions d'adhésion et le reste devraient être nettement établis.

Faute de temps, toutefois, et en partie aussi parce que certaines délégations ont compris qu'une telle initiative, sérieusement poursuivie, finirait par désagréger le mouvement, aucune suite ne fut donnée à cette proposition. Les difficultés institutionnelles auxquelles le non-alignement est présentement en butte dérivent pour une bonne part, assez paradoxalement, de son succès à s'attirer des adhésions. La première réunion au sommet, à Belgrade en 1961, ne comptait que 24 membres tandis que maintenant, grâce surtout à la foule de pays africains qui ont accédé à l'indépendance durant les années 60, ce nombre est passé à 70.

Notons que le climat idéologique et stratégique a également beaucoup changé. La première Conférence des pays non alignés s'est tenue au plus fort de la guerre froide, époque à laquelle on savait que la plus mince erreur de calcul de la part de l'OTAN ou du Pacte de Varsovie risquait de balancer tout le monde dans l'éternité. Ce sont précisément cette crainte et le sentiment d'impuissance engendré par ces tensions qui ont donné naissance au mouvement. Il s'ensuit que la détente Est-

Ouest a soustrait au non-alignement une partie de sa raison d'être. Ce qui ne veut pas dire que, même s'il ne réussit pas à se préciser un nouveau rôle, le mouvement ait perdu toute chance de survie.

### Pékin à l'appui

Selon la démonologie classique du non-alignement, ses deux bêtes noires sont les superpuissances: l'Union soviétique et les États-Unis. Pékin ne lui ménage donc pas ses éloges, et les conférences de pays non alignés, qu'il s'agisse de réunions ministérielles ou au sommet, sont invariablement l'objet des commentaires les plus flatteurs dans la presse chinoise. Moscou en éprouve naturellement du dépit, de sorte que ce que l'on pourrait qualifier d'«idéologie du non-alignement» est l'objet d'un violent débat entre Moscou et Pékin. De façon générale, Pékin paraît l'emporter dans le domaine de la propagande, ne serait-ce que parce que la scélérateuse des deux superpuissances est devenue un article de foi. Vraie ou fausse, cette idée sert à rapprocher les membres du groupe et servira probablement, entre autres, à accroître quelque temps encore l'influence de Pékin sur le Tiers monde, aux dépens de Moscou. La réputation de l'Union soviétique aurait sans doute été plus sérieusement en prise à la réunion d'Alger, n'eût été son appui militaire dont les Arabes ne peuvent se passer, et le fait que l'on se trouvait dans une capitale arabe.

Cette question y a néanmoins provoqué un sérieux incident. Voyant que la plupart des orateurs mettaient les deux superpuissances dans le même sac, le premier ministre de Cuba, Fidel Castro, a vigoureusement défendu l'Union soviétique, déclarant qu'il était inadmissible de mettre ce pays sur un pied d'égalité avec les États-Unis. L'Union soviétique n'exerçait pas de monopoles (dit-il) et on aurait tort d'oublier l'aide qu'elle apporte aux pays du Tiers monde comme aux mouvements de libération.

Cette intervention poussa le colonel Kadhafi, qui ne rate jamais une occasion de dire que les États-Unis et l'Union soviétique sont du même crin impérialiste, à déclarer que la présence de Castro à une réunion des pays non alignés était déplacée. Lui-même se distinguait du Cubain, ajouta-t-il, du fait que Castro était aligné tandis que lui ne l'était pas; socialiste, il différait de Castro qui était communiste. Par ailleurs, Cuba était un pays évidemment «dominé» par l'Union soviétique.

### Réconciliation hâtive

Cet échange de propos, qui fit dérapier la Conférence au nadir de la cordialité,



Photo Canada Wide

*Le président de l'Algérie, M. Houari Boumediene, accueille à l'aéroport d'Alger le président d'Égypte, M. Anwar Sadate. Le leader égyptien était venu participer à la 4<sup>e</sup> réunion au sommet des*

*nations non alignées, tenue à Alger en septembre 1973. Les dirigeants de plus de 70 pays du Tiers monde ont assisté à la conférence.*

soulignait clairement l'étendue des divergences idéologiques entre les participants. Il est significatif, toutefois, qu'on ait pu organiser la réconciliation de MM. Kadhafi et Castro à peine quelques heures plus tard, le leader cubain ayant fait les premières avances en annonçant que La Havane romprait ses liens diplomatiques avec Israël. Le motif de cette réconciliation vaut la peine d'être noté, car il prouve qu'au sein du groupe de pays non alignés (comme dans le cas d'ailleurs d'autres groupements politiques), les intérêts nationaux ou régionaux — l'objectif primordial étant ici l'isolement diplomatique d'Israël — peuvent étouffer les conflits idéologiques même les plus enracinés. Nul doute que cette tendance ne continue de prévaloir à l'avenir, mais il ne faut pas oublier le revers de la médaille. Il est également possible, en effet, que ces intérêts particuliers, nationaux ou régionaux, prennent le pas au sein du groupe non aligné ou du Tiers monde sur leur senti-

ment indéci de solidarité. Ce sentiment est néanmoins réel et il pourrait même s'affermir avec le temps. En guise d'illustration, rappelons le succès avec lequel les États arabes ont amené les pays non alignés à épouser leur cause contre Israël.

Au lendemain de la guerre de 1973, cependant, lorsque les Arabes décidèrent de recourir au puissant levier du pétrole, la presse nous a aussitôt régales de photos de Mme Indira Gandhi se rendant à son bureau dans un char à boeufs. On a même craint au début que le ralentissement de la production de pétrole n'eût d'aussi dures répercussions sur les pays non alignés que sur ceux de l'Ouest. Juste au moment où les produits de base atteignaient des prix très élevés et rémunérateurs, le manque de pétrole semblait de nature à exposer le monde industrialisé à une régression économique, voire à une crise sérieuse, multipliant ainsi les difficultés qui grèvent les économies instables du Tiers monde.

Le journal ghanéen, *Pioneer*, s'est

plaint que la politique du pétrole des Arabes, censément dirigée contre l'Occident en guise de représailles pour l'appui qu'il accordait à Israël, sévissait encore plus durement contre l'Afrique: «Permettre que la crise du pétrole atteigne les Ghanéens et, de fait, d'autres États d'Afrique est une bien piètre preuve de reconnaissance pour l'appui accordé aux Arabes dans leur lutte contre Israël». Un second journal ghanéen ajoutait: «Nos frères arabes vont-ils nous laisser partager le même sort que les pays réellement visés par ces restrictions?».

### Rôle de l'OUA

Or les pays arabes ont, en fait, manifesté un louable degré de solidarité politique à l'égard des États africains, même s'ils ne pouvaient guère leur éviter au début les conséquences économiques des restrictions. C'est ainsi qu'ils ont interdit, par souci politique, les exportations de pétrole à l'Afrique du Sud, à la Rhodésie et aux territoires portugais. Ce geste s'apparentait pourtant moins à la solidarité des pays non alignés qu'au besoin, pour les Arabes, de s'acquitter dans le cadre de l'Organisation de l'unité africaine de leur dette envers l'Afrique noire pour sa rupture de relations avec Israël.

On peut difficilement surestimer l'importance de l'OUA en ce qui concerne le non-alignement. Tout d'abord, les nations africaines formaient plus de la moitié des pays représentés au dernier «sommet» (ce qui pousse depuis quelques années les États d'Asie, des Caraïbes et d'Amérique latine à parler fréquemment de leur «sous-représentation»). Ensuite l'OUA, à laquelle appartiennent l'Égypte, le Soudan et les pays du Maghreb, sert de lien entre l'Afrique et le monde arabe. En troisième lieu, l'OUA se réunit deux fois plus souvent que les «non-alignés» (deux réunions ministérielles par an, et une au sommet) et elle possède un secrétariat permanent.

On a tâché à plusieurs reprises de donner au non-alignement une organisation conventionnelle en le dotant d'un secrétariat, mais ces tentatives ont échoué; entre autres raisons, certains États «modérés» tels que l'Inde et le Nigéria craignaient que les «militants» ne s'en emparent. Toutefois, l'absence de secrétariat oblige les gouvernements chargés d'organiser les réunions du mouvement à s'occuper de préparatifs normalement dévolus à des fonctionnaires internationaux, ce qui complique davantage la bonne marche des travaux. A Alger, par exemple, en dépit du fait que la réunion a dépassé d'une journée entière le calendrier prévu, bon nombre des résolutions projetées n'ont

pu être adoptées par les délégués qui se sont plaints à maintes reprises, privément sinon dans leurs discours publics, de l'insuffisance du travail politique préparatoire.

Les séances plénières des réunions au sommet sont en outre de peu de valeur, au dire de beaucoup de participants. Elles ne servent, en effet, qu'à fournir à une suite interminable de chefs d'État l'occasion de réciter de longs et ennuyeux discours (à Alger, certains d'entre eux semblaient aussi ennuyés que leurs auditeurs de ces allocutions rédigées par leurs collaborateurs). Souvent, ces déclarations s'adressaient manifestement à un auditoire national, au lieu de contribuer au débat international sur la ligne de conduite des pays non alignés.

### Importance du dialogue

Ceci dit, on ne saurait qualifier ces réunions d'inutiles, car elles donnent aux leaders des différents pays l'occasion — sinon le prétexte — de converser privément ou en petit comité. De tels entretiens sont certes plus utiles que les séances officielles de la Conférence. Il est donc important de noter sous ce rapport l'atmosphère qui imprègne tout «sommet» non aligné, car elle aura sûrement donné le ton aux discussions privées et probablement joué un rôle essentiel dans le processus, mystérieux et complexe, grâce auquel les politiciens élaborent leurs opinions (c'est-à-dire changent d'idées).

Le thème sous-jacent de la Conférence d'Alger fut la conviction, très répandue et souvent exprimée, que la grande ligne de partage du monde, d'idéologique qu'elle était, s'établissait maintenant entre les nations industrialisées et les pays sous-développés. Cela porte à croire que le groupement non aligné va s'appliquer davantage à tâcher de réduire les grandes inégalités qui existent entre les nations riches et les pauvres. Cette voie n'est pourtant pas sans écueils.

On incline assez naturellement à confondre le groupe des non-alignés avec les pays sous-développés qui forment le Tiers monde, et beaucoup s'imaginent qu'ils coïncident en tous points. Ce n'est pas le cas, cependant, car les non-alignés pour leur part subissent toujours les contraintes de beaucoup d'engagements de la guerre froide. Le Pakistan, par exemple, et certains autres pays apparentés au Tiers monde n'ont jamais pu se joindre au mouvement non aligné, soit parce qu'ils adhèrent à l'un des pactes militaires de l'Ouest soit à cause de la présence de bases militaires étrangères sur leur territoire, deux violations des critères d'admission au

monde non aligné. (A Alger, Malte n'a réussi à se faire admettre au «club» qu'en s'engageant à résilier, au terme du présent accord, le bail des bases militaires de Grande-Bretagne et de l'OTAN situées dans cette île).

### Grandes inégalités

Même si l'on mettait de côté ces critères politiques (notons que les non-alignés paraissent plus indulgents à l'égard des liens avec l'Est qu'avec l'Ouest), l'élaboration de critères satisfaisants pour le Tiers monde poserait des problèmes. Du point de vue économique, en effet, comme en politique ou en idéologie, il existe de grandes inégalités entre les pays membres. La Yougoslavie, par exemple, est un riche pays industrialisé par comparaison avec la plupart des nations non alignées. Par ailleurs, comment établir un parallèle entre Koweït, avec ses vastes ressources pétrolières, et un Tchad virtuellement en faillite?

Force nous est de conclure qu'il est totalement impossible d'arrêter une définition acceptable du mouvement non aligné. Il est et restera vraisemblablement un groupement ample et difficile à manier, généralement incapable de décisions politiques ou économiques d'ordre pratique. N'empêche qu'il a réussi, comme beaucoup d'autres organisations invraisemblables, à se créer au fil des ans une sorte d'existence bien distincte qui semble garantir sa permanence.

Il est probable qu'il continue aussi, au même titre, à offrir aux dirigeants du Tiers monde l'occasion de se rencontrer officiellement et en privé, et à exercer une certaine influence sur l'opinion politique dans beaucoup de pays en voie de développement. Le résultat peut paraître maigre, surtout à la lumière des discours grandiloquents prononcés par les chefs d'États aux «sommets» du non-alignement. Mais c'est un commencement.

## Le rôle international du Vatican

par John E. Robbins

On a tendance à confondre «Vatican» et «Saint-Siège» qui désignent, cependant, deux choses distinctes. Le Vatican, par exemple, est membre titulaire d'organismes internationaux comme l'Union postale universelle, l'Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques et d'autres organismes qu'intéressent en principe les questions ressortissant à l'administration d'un État. Le Saint-Siège, d'autre part, dirige les activités internationales de l'Église catholique romaine, entretient des relations diplomatiques avec environ 80 pays et compte des représentants auprès de nombreux organismes internationaux à caractère politique, y compris les Nations Unies et la Communauté européenne.

Le Vatican, qui a une superficie de 108 acres et une population résidante d'à peine quelques centaines d'habitants, est le plus petit État au monde. Le Saint-Siège a juridiction sur près de 600 millions de membres de l'Église catholique romai-

ne. Très peu de centres au monde ont établi des lignes de communication et

*M. Robbins a eu une carrière distinguée d'éducateur avant d'entrer au ministère des Affaires extérieures en 1970, à titre d'ambassadeur du Canada auprès du Saint-Siège. Rédacteur en chef de l'Encyclopedia Canadiana de 1953 à 1958, il fut secrétaire-trésorier du Conseil des recherches en humanités ainsi que président du Collège Brandon (maintenant l'Université Brandon), de 1960 à 1969. Antérieurement, M. Robbins avait été directeur adjoint de la division de l'Éducation, puis directeur des divisions de l'Éducation et de l'Information de Statistique Canada, où il a travaillé pendant 21 ans. Il a pris sa retraite au début de 1973. M. Paul Tremblay, précédemment sous-secrétaire d'État associé aux Affaires extérieures, lui a succédé comme ambassadeur au Vatican.*





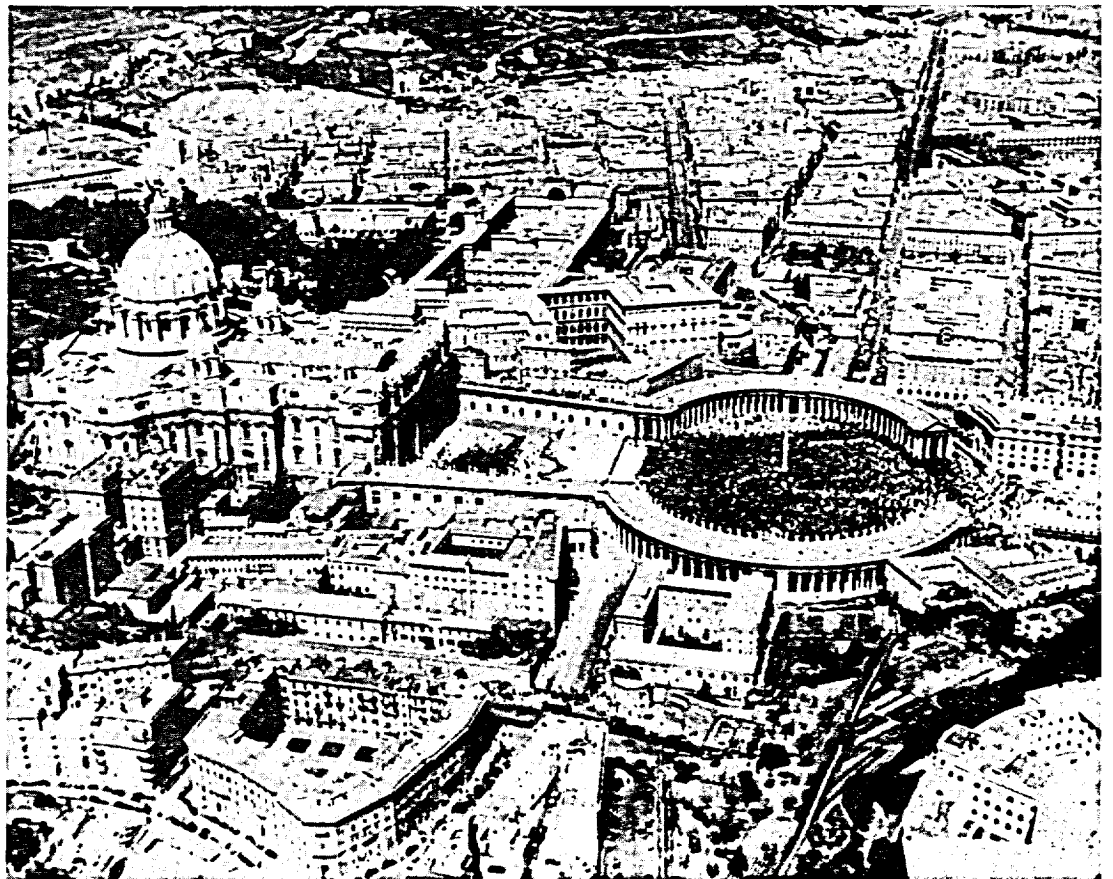


Photo Canada Wide

*Vue aérienne de la Cité du Vatican, le plus petit État au monde. D'autre part, le Saint-Siège dirige l'activité internationale de l'Église et son influence s'étend à environ 600 millions de fidèles. Il entretient*

*également des relations diplomatiques avec 80 pays et est représenté au sein d'organismes internationaux à caractère politique, y compris l'ONU et la Communauté européenne.*

d'influence avec un nombre aussi considérable de gens, et il y en a encore moins qui comptent des «filiales» aussi franchement actives dans tant de pays. On comprend donc pourquoi le Saint-Siège est un des grands foyers d'activité diplomatique.

Il ne faut pas, toutefois, perdre de vue la double nature de la représentation du Saint-Siège dans les pays avec lesquels il est en relation diplomatique. Les représentants diplomatiques du Vatican à l'étranger servent, premièrement, de moyen de communication avec l'Église nationale et, en second lieu, d'intermédiaires entre le Saint-Siège et les gouvernements nationaux. Les diplomates accrédités auprès du Saint-Siège n'ont que des responsabilités intergouvernementales; ils évitent de s'immiscer dans des questions à l'égard desquelles l'Église adopte une position doctrinale comme le divorce, le contrôle des naissances et l'avortement, même si ces questions peuvent avoir des répercussions sociales et politiques importantes. De la même façon, les représentants diplomatiques du Saint-Siège évitent de discuter de ces questions avec les gouvernements auprès desquels ils sont accrédités, laissant

cette tâche, s'il y a lieu, à la hiérarchie nationale et au gouvernement national.

Dans ses rapports avec les autres pays, le Saint-Siège cherche avant tout à garantir que l'Église, en particulier, et la religion, en général, puissent se développer librement sans ingérence de l'État. Tant que Rome n'est pas convaincue que des mesures raisonnables ont été prises afin d'assurer cette liberté, elle n'établit aucune relation diplomatique. Voilà pourquoi le Vatican n'a pas encore de relations officielles avec les gouvernements à tendance marxiste, à l'exception de ceux de Cuba et de la Yougoslavie. Au cours des dernières années, des pourparlers officiels ont eu lieu avec d'autres régimes communistes importants, à l'exception de la Chine, en vue d'améliorer le sort de l'Église et il n'est pas invraisemblable de songer à l'établissement prochain de relations diplomatiques avec quelques-uns d'entre eux. Mais il reste encore de sérieux obstacles, même au sein de l'infrastructure de l'Église. Ainsi, l'Église catholique d'Ukraine, qui relevait de Rome, a été liquidée en URSS et ses porte-parole critiquent vivement les efforts que fait le Saint-Siège pour amorcer un dialogue utile avec Moscou.

Il a été décidé, de façon non équivoque, au concile Vatican II de faciliter le dialogue avec les pays à tendance marxiste en créant le nouveau Secrétariat pour les non-croyants. On y a également fait ressortir, par la création du Secrétariat pour les non-chrétiens, le besoin qu'ont toutes les religions importantes de se comprendre et de collaborer étroitement pour obtenir ou préserver la liberté religieuse. Un troisième organisme de structure semblable créé par Vatican II, soit le Secrétariat pour l'unité des chrétiens, a pris l'initiative d'entamer des discussions sérieuses avec les Églises orthodoxe, luthérienne, anglicane et autres, s'inspirant de la conviction que, si l'on veut amener le monde moderne à donner un sens religieux à la vie, il faut oublier les frictions du passé et se préoccuper avant tout des éléments fondamentaux communs de la foi.

### **Souci du bien-être**

La liberté de l'Église et du culte ne constitue pas, cependant, le seul intérêt diplomatique du Saint-Siège. Le sens religieux qu'il veut donner à la vie suppose également un intérêt humanitaire à l'égard du bien-être de toutes les populations. Aucun grand désastre national ou régional ne passe inaperçu du Vatican qui s'empresse toujours d'apporter une aide financière ou matérielle, surtout quand il s'agit d'un pays pauvre. L'appartenance religieuse de la population éprouvée n'entre pas en ligne de compte. Dans une seule région du globe, par exemple, le Vatican a promptement et tour à tour dispensé de l'aide aux victimes du tremblement de terre d'Assam, des inondations dans l'est du Pakistan et de la guerre civile qui a donné naissance au Bangladesh. L'éventail des œuvres de bienfaisance de l'Église catholique romaine est immense; Cor Unum, institution créée en 1971 en vue de coordonner les efforts des organismes de l'Église œuvrant sur le plan international et local, facilite les consultations et la collaboration avec les gouvernements.

Le Saint-Siège attache aussi une importance primordiale aux peuples qui souffrent de privations dans le cours de la vie normale. L'encyclique *Mater et Magistra* du Pape Jean, traitant du progrès de la chrétienté et de l'évolution sociale, et l'encyclique *Populorum Progressio* du Pape Paul, traitant du développement des peuples, ont été publiées au cours des années 60. En 1971, le Pape Paul a adressé une lettre apostolique au Cardinal Maurice Roy, président du Conseil des laïcs et de la Commission pontificale *Justicia et Pax* (deux organismes issus du concile Vatican II). Désireux d'améliorer le sort

des populations défavorisées, le Saint-Siège accueille favorablement les avis de gouvernements d'autres pays qui, comme le Canada, ont mis sur pied des programmes de développement international et participent au travail d'organismes internationaux comme la CNUCED, l'UNESCO et la FAO.

### **Absence de liberté politique**

Les privations matérielles ne constituent pas son seul motif d'inquiétude. Le refus ou la suppression des libertés politiques dans beaucoup de pays préoccupe constamment le Vatican, mais il est toujours délicat d'essayer d'y remédier efficacement par la voie bilatérale. En 1970, par exemple, l'audience que Paul VI accorda aux chefs rebelles des trois colonies portugaises africaines a brouillé ses relations avec le Portugal. En s'opposant ouvertement à certaines mesures gouvernementales, le Saint-Siège court un grave danger de représailles, car le gouvernement offensé peut promptement harceler ou supprimer l'Église nationale. Aussi l'expression de sa désapprobation, même si elle découle de gestes particuliers, est-elle toujours formulée en termes couverts, bien qu'il y ait à cela des exceptions.

Depuis quelques années le problème des prisonniers politiques a pris une importance croissante, à mesure qu'augmentait le nombre de gouvernements constitutionnels renversés par la violence. Des prêtres, même quelques évêques, ont été emprisonnés avec les adversaires réels ou présumés des nouveaux régimes. L'emprisonnement sans procès et la torture de prisonniers ont fait l'objet de nombreuses protestations diplomatiques de la part du Saint-Siège. Dans le cas de la Guinée, en 1971, l'exécution sommaire de quelques 150 prisonniers politiques a été publiquement et énergiquement condamnée par le Pape lui-même.

L'Église prescrit à ses évêques et à son clergé de ne pas se mêler d'activités politiques et de s'abstenir de toute violence, ce en quoi l'Église romaine se distingue de certaines autres. Le Conseil œcuménique des Églises, par exemple, en fournissant une aide financière aux mouvements de résistance en Afrique australe, s'expose de ce fait à subventionner la résistance par les armes. L'Église de Rome s'oppose fermement à ce qu'on utilise ses ressources pour d'autres fins que celles d'une protestation pacifique.

### **Vietnam et Moyen-Orient**

Les guerres locales prolongées ou périodiques ont causé les plus graves soucis au Pape Paul VI et à son entourage, tout

comme elles préoccupaient le Pape Jean XXIII lorsqu'il publia l'encyclique *Pacem in Terris* en 1963. Cette inquiétude au sujet du Vietnam et du Moyen-Orient en particulier a probablement motivé en grande partie la décision, prise en 1970 par M. Nixon, d'accréditer de nouveau auprès du Saint-Siège, comme c'était la pratique durant les années 40, un envoyé personnel du président. M. Henry Cabot Lodge a déclaré depuis avoir eu avec le Pape Paul VI de nombreux entretiens sur les moyens de mettre un terme à la guerre du Vietnam, et d'autres diplomates ont également noté le constant intérêt manifesté par le Pape à l'établissement d'une paix durable dans ce pays.

Bien que le Saint-Siège maintienne des relations diplomatiques avec presque tous les pays arabes, il n'y a pas encore eu d'échange d'ambassadeurs avec Israël. On n'en porte pas moins un vif intérêt aux problèmes liés à la création et à la survie de l'État d'Israël, vraisemblablement mis de l'avant lorsque le Pape reçoit un chef d'État, un ministre ou un diplomate. Rien ne plairait plus au Pape que de pouvoir contribuer efficacement à l'établissement d'une paix juste et durable dans cette partie du monde où l'Église chrétienne a ses origines.

Somme toute, la diplomatie du Vatican tend donc vers deux objectifs: d'abord, la liberté de l'Église et du culte, puis, le bien-être des populations. Pour ce qui est du Canada, il ne se pose pas de problème sous ces rubriques sur le plan national. Quant aux pays avec lesquels le Saint-Siège a signé des concordats qui admet-

tent l'intervention de l'État dans les affaires de l'Église, par exemple, la nomination des évêques dans le cas de l'Espagne, le premier objectif peut donner lieu à de longues et difficiles discussions. En ce qui a trait aux pays où il existe des minorités opprimées ou bien des minorités oppressives au pouvoir, le second objectif peut faire l'objet de discussions fréquentes ou prolongées.

Le Canada partage l'intérêt que porte le Vatican au bien-être des populations du monde entier. Son programme d'aide internationale fait partie intégrante de sa politique étrangère, et le Canada a démontré à de nombreuses reprises qu'il était prêt à partager les responsabilités qu'entraînent l'établissement et le maintien de la paix. Le Vatican et le Canada tirent tous deux profit des échanges de renseignements et d'opinions résultant d'entretiens portant sur leurs divergences de vues ou la poursuite d'objectifs communs.

Le Pape Paul VI et ses proches collaborateurs estiment hautement notre pays. Le Canada est, à leurs yeux, un pays où des gens d'origines diverses coexistent amicalement, et qui fait entendre une voix sage et désintéressée au sein des assemblées mondiales. Le Canada, d'autre part, respecte le Saint-Siège en qui il reconnaît une puissance bien informée et désintéressée œuvrant sur la scène internationale. En raison de nos liens diplomatiques actuels, cette confiance réciproque devrait s'intensifier désormais et faciliter la réalisation d'objectifs communs.



# Théorie et pratique de la politique étrangère

par André P. Donneur

Il est courant d'opposer le praticien collé à la réalité au théoricien planant dans les nuages. Dans le domaine de la politique étrangère, les spéculations d'universitaires spécialisés en relations internationales ont été accueillies avec un scepticisme tantôt amusé, tantôt irrité, par les diplomates. (J'entends par là les fonctionnaires des ministères des affaires étrangères, qu'ils soient en poste à l'étranger ou qu'ils élaborent la politique étrangère au siège de leur ministère dans la capitale nationale.) De même, l'universitaire moyen a longtemps considéré son homologue en diplomatie comme un bureaucrate empêtré dans les dépêches diplomatiques et incapable de s'élever au-dessus des faits épars pour concevoir des politiques nouvelles, ou du moins agissant intuitivement sans connaître vraiment les lois de la réalité. Cette méfiance réciproque, parfois teintée de mépris, a longtemps dominé au Canada comme ailleurs les rapports fort limités entre les deux groupes.

Mais les choses ont commencé à changer, comme le constatait Geoffrey Pearson dans le dernier numéro de *Perspectives internationales*. Aux États-Unis, par exemple, de nombreux universitaires ont joué depuis les années soixante, d'une manière d'ailleurs pas toujours très heureuse, un rôle dans l'élaboration de la politique étrangère. Au Canada, la pratique s'est instaurée depuis quelques années d'envoyer des diplomates en résidence pour un an dans des universités. Depuis un an enfin, un universitaire participe durant une année scolaire au travail du Groupe d'analyse politique à Ottawa.

En fait, le scepticisme des diplomates à l'égard des travaux universitaires a été en grande partie justifié. L'étude des relations internationales est restée longtemps l'apanage des historiens qui privilégiaient des événements uniques du passé, sans que leurs analyses soient de grande utilité pour l'élaboration de la politique étrangère actuelle. Entre les deux guerres, les études de relations internationales ont été, à part celles des historiens, l'œuvre de juristes qui cherchaient à promouvoir

la paix par le règlement pacifique des conflits. Après la seconde guerre mondiale, des universitaires eurent l'ambition de décrire l'ensemble des relations internationales d'une manière réaliste. La publication de *Politics among Nations*, de Hans Morgenthau, qui fut suivie de nombreux ouvrages d'ensemble sur les relations internationales, a marqué cette période.

## Une nouvelle méthode

A partir des années soixante, cependant, de nombreux universitaires ont voulu dépasser ces premières grandes fresques, qualifiées aujourd'hui de traditionnelles. L'heure des scientifiques sonnait. Un travail important de précision des hypothèses, déjà formulées d'ailleurs et souvent brillamment par des auteurs traditionnels, a été accompli. Ces hypothèses plus précises ont pu ainsi être vérifiées. Pour expliquer tel ou tel phénomène, l'on substituait aux causes vagues, suggérées par l'intuition, des variables qu'on s'efforçait de pondérer avec le plus d'exactitude possible. L'hypothèse ainsi formulée était alors soumise à vérification.

Un certain nombre d'ouvrages et d'articles publiés depuis une dizaine d'années témoignent des premiers résultats de l'approche scientifique. Les articles ont paru surtout dans *The Journal of Conflict Resolution*, *Peace Research* et *Peace Research Society Papers*, mais on en trouve

---

*M. Donneur, professeur au département de sciences politiques de l'Université du Québec à Montréal, est spécialiste de la recherche dans le domaine des relations internationales et de la politique étrangère. Il s'associa durant un an au Groupe d'analyse politique du ministère des Affaires extérieures, puis il reprit son poste à l'université à l'automne de 1973. M. Donneur fait partie du conseil de rédaction de la publication «Études internationales» et il est le président du comité de recherche du Centre québécois des relations internationales. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.*

également dans des revues plus traditionnelles comme *World Politics* ou qui embrassent le domaine entier de la science politique, notamment *The American Political Science Review*. Parmi les ouvrages, citons surtout des anthologies comme *Quantitative International Politics: Insight and Evidence* (1968), éditée par J. David Singer; *Social Processes in International Relations* (1969), éditée par Louis Kriesberg; *Approaches to Measurement in International Relations* (1969), éditée par John Mueller; la cinquième partie de l'œuvre monumentale et indispensable, *International Politics and Foreign Policy* (1969), éditée par James N. Rosenau, et *Méthodes quantitatives et intégration européenne* (1970), ouvrage édité par Dusan Sidjanski.

### Scientifiques contre classiques

Le développement d'une approche scientifique s'est heurté parmi les universitaires mêmes à une forte opposition des tenants de l'approche dite classique, c'est-à-dire de ceux qui rejettent la quantification qu'ils jugent prématurée, partielle ou dénuée d'intérêt. *Contending Approaches to International Politics*, anthologie éditée par Hans Knorr et James Rosenau, en 1969, contient divers articles d'auteurs «scientifiques» et «classiques», où l'on retrouve les arguments courants des deux écoles. L'argumentation des classiques, souvent ressassée, tourne toujours autour des mêmes thèmes: le courant scientifique se caractériserait par le rejet de l'intuition et de l'imagination créatrice, l'indifférence à l'égard des problèmes éthiques, l'étude de points mineurs et triviaux doublée de l'impossibilité d'aborder les questions essentielles, l'utilisation de modèles ou de schèmes conceptuels éloignés de la réalité, le fétichisme de la mesure, mesure qui ne fait d'ailleurs que confirmer ce que l'on savait déjà, et enfin l'absence de liaison avec l'histoire. Abstraction faite de ce dernier point, mon expérience est que beaucoup de diplomates partagent ces vues des universitaires traditionnels.

Même si certains quantificateurs à tout crin font peu de cas de l'intuition, de l'imagination et du sens moral, ce reproche ne saurait s'adresser à des maîtres prestigieux de l'approche scientifique tels que Karl Deutsch et J. David Singer, qui ont fait preuve d'une imagination créatrice remarquable et dont les préoccupations philosophiques et éthiques sont clairement formulées dans leurs écrits. Loin de négliger les «grandes» questions abordées par les auteurs classiques, l'approche scientifique s'applique à vérifier ou à infirmer les hypothèses avancées par ces auteurs. On

peut noter là une continuité entre les deux approches et même une complémentarité. L'utilisation des techniques quantitatives exige, en effet, l'existence préalable de propositions rédigées de manière classique. Mais alors que chez les classiques ces affirmations ne sont au mieux qu'étayées par quelques exemples historiques, l'approche scientifique confronte les propositions à un ensemble de données rassemblées d'une manière systématique. Par exemple, il est courant d'affirmer que les pactes de non-agression n'ont été la plupart du temps que des «chiffons de papier», et de citer à l'appui le pacte germano-soviétique de 1939. Or, la recherche approfondie de J. David Singer et Melvin Small, dans le cadre du *correlates of war project* a démontré entre autres que durant la période de 1815 à 1945, les signataires de tels pactes sont effectivement restés neutres dans 93 pour cent des cas. Seule l'étude quantitative pouvait détruire une affirmation aussi fautive, uniquement fondée sur un préjugé tenace.

### Sur l'emploi de modèles

Le refus des modèles est une attitude que les diplomates partagent avec les classiques. La plupart des diplomates sont même plus méfiants que les classiques et se hérissent devant tout modèle et toute conceptualisation. Ils prétendent vouloir s'en tenir aux faits. En réalité, leur propre présentation d'un problème adopte l'une ou l'autre des deux formules suivantes: soit celle d'aligner simplement des faits connus généralement de tout le monde, mais dont on ne voit pas très bien comment ils s'articulent entre eux; soit celle de conceptualiser à leur insu et d'organiser inconsciemment les faits en modèle. J'ai pu observer cette seconde attitude chez l'un des plus acharnés adversaires des modèles parmi nos diplomates. Or, le modèle, le paradigme ou le schème conceptuel n'est qu'un outil intellectuel permettant d'organiser des faits qui, sans lui, resteraient dans le désordre. Il vaut mieux formuler clairement son schème de pensée que de le faire inconsciemment. Il est évident qu'un modèle doit se rapprocher le plus possible de la réalité, mais la meilleure manière de ne pas perdre contact avec celle-ci ne consiste-t-elle pas à construire des modèles à l'aide de concepts opérationnels?

L'accusation de mesurer des phénomènes ou des éléments disparates, d'additionner des pommes et des oranges, est bien connue. Mais comme le fait observer J. David Singer, il n'y a absolument aucun mal à mêler ainsi pommes et oranges, si le fruit est l'unité recherchée. En d'autres

termes, si des éléments sont suffisamment semblables pour permettre la comparaison, il est évident qu'ils ne peuvent être exactement les mêmes, car autrement il n'y aurait aucun intérêt à les comparer! Notons aussi que les techniques statistiques permettent de quantifier plus d'éléments qu'on ne l'imagine, au moyen de classements par rang, par exemple.

L'objection posée à la quantification, selon laquelle celle-ci ne fait que confirmer ce que l'on savait déjà, est aussi familière que mal fondée. Tout d'abord, il n'est pas rare de voir une personne soutenir deux points de vue contradictoires sur une même question dans deux situations différentes, ou d'un chapitre à l'autre d'un ouvrage. Évidemment, le scientifique n'apprendra rien à quelqu'un qui affiche une telle tournure d'esprit, le «je le savais depuis toujours» s'appliquant à l'une ou l'autre situation, suivant le résultat de la recherche scientifique. N'empêche que la confirmation scientifique d'une proposition formulée intuitivement est de toute façon plus sûre que l'intuition seule!

#### **Pour préciser le rôle du Canada**

Notons-le aussi, il y a plus d'opinions contradictoires sur un même sujet qu'on ne le croit. Ainsi, nous avons constaté au Groupe d'analyse politique que le rang et le rôle du Canada dans les affaires internationales tendaient à être sousestimés au pays même parmi les universitaires, les journalistes et même les diplomates, alors qu'à l'étranger ils étaient au contraire valorisés. Une étude quantitative nous a démontré que le rôle du Canada était en fait tenu chez nous pour beaucoup plus important qu'on ne le jugeait intuitivement. Enfin, il y a de ces soi-disant connaissances intuitives qui ne correspondent pas à la réalité. Ainsi, une étude quantitative du politicologue Don Munton de *Dalhousie University*, portant sur la période

de 1957 à 1970, a montré que le «modèle» des relations canado-américaines fondées sur la coopération et la bonne volonté était «grossièrement incorrect» et relevait du mythe. En réalité, un modèle conflictuel paraissait plus conforme aux faits.

Est-il besoin d'ajouter, en se référant aux études citées plus haut, que l'approche scientifique n'est aucunement coupée de l'histoire. Au contraire, elle passe systématiquement en revue tous les cas fournis par l'histoire au cours d'une période donnée, plutôt que de relever ça et là, comme le font les classiques, des exemples isolés qui renforcent leurs thèses tout en négligeant les événements qui les infirmeraient.

En réalité, les démarches de l'universitaire et du diplomate ne sont pas si différentes à un premier stade. Il s'agit de rassembler des informations, de les évaluer, de les intégrer et de les interpréter. C'est l'homme politique qui a, pour sa part, une tâche différente: celle de prendre une décision à partir des options que l'interprétation des données a dégagées. Or, le rassemblement et le traitement des données peuvent s'effectuer soit intuitivement soit scientifiquement. Les diplomates et les universitaires peuvent emprunter l'une ou l'autre voie, mais ils gagneraient les uns comme les autres à utiliser la méthode scientifique, les diplomates sont en train de faire un pas dans cette direction, précédés depuis quelques années — il faut le noter — par les stratèges. Au ministère canadien des Affaires extérieures, même si la plupart des diplomates restent attachés à l'approche classique, nous avons pu constater que l'on commence à reconnaître le bien-fondé de méthodes plus scientifiques. Des études systématiques ont été faites et sont en cours, ouverture qui me paraît prometteuse pour l'avenir. Il serait paradoxal et regrettable que ce soit de larges secteurs du milieu universitaire canadien qui restent à la traîne.



# Missionnaire de la paix

par George Ignatieff

Selon Goethe «le plus grand avantage de l'histoire est l'enthousiasme qu'elle nous inspire». Or, *Mike\** est le genre d'histoire qui inspire de l'enthousiasme tant au profane qu'au savant. On y trouve le récit des démarches grâce auxquelles le Canada est parvenu à jouer un rôle de conciliateur aussi actif que positif durant une décennie de crises au cours de laquelle les nations, ayant entrevu la possibilité d'«un monde uni» lors de la création de l'ONU, durent s'adapter à l'amère déception de vivre dans un monde divisé par la guerre froide. C'est l'histoire d'une réussite, d'un succès bien canadien.

En fait, ce volume porte seulement sur la période autobiographique durant laquelle le succès de M. L. B. Pearson a été le plus éclatant, soit de septembre 1948, alors qu'il devint secrétaire d'État aux Affaires extérieures, jusqu'en décembre 1957, date à laquelle on lui décerna le prix Nobel de la paix. Cette distinction, qui a marqué dans un sens l'estime de la communauté internationale pour les réalisations de M. Pearson, suscite non seule-

---

*M. George Ignatieff, actuellement recteur de Trinity College à l'Université de Toronto, a passé 32 ans au service du ministère des Affaires extérieures où il occupa des postes importants. De 1969 à 1972, il a été ambassadeur et représentant permanent du Canada à la Conférence du Comité du désarmement à Genève. Au début de sa carrière diplomatique, il fut affecté à nos ambassades de Londres et de Washington, à la délégation permanente du Canada auprès de l'ONU et, à titre d'ambassadeur, en Yougoslavie. De novembre 1960 jusqu'au milieu de 1962, il a été sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures. Nommé ambassadeur et représentant permanent du Canada auprès du Conseil de l'Atlantique Nord en 1962, M. Ignatieff devenait, en 1966, ambassadeur et représentant permanent du Canada auprès de l'ONU avant sa permutation à Genève, en février 1969.*

ment l'admiration mais aussi le désir de savoir comment il se fait que cette distinction ait été accordée à M. Pearson, le seul Canadien à remporter ce prix qui est des plus convoités par ceux qui œuvrent pour la paix.

Ce second volume, fruit du travail d'un groupe d'éditeurs, est évidemment désavantagé du fait que ceux-ci ont dû défricher un texte en grande partie inachevé. La curiosité du lecteur n'en est pas moins satisfaite en ce qui a trait aux qualités qui ont fait de M. Pearson l'un des grands hommes d'État de son siècle sur le plan international. Cela en dit long sur le soin que l'on a mis à recueillir et à vérifier la documentation de M. Pearson, qui constitue un précieux apport à l'histoire canadienne et internationale pendant cette extraordinaire période de transition d'un monde unitaire à un monde bipolaire, de l'universalisme au régionalisme.

Sachant que ses jours étaient comptés, M. Pearson n'a pas fardé la vérité, s'exprimant sans crainte ni indulgence, et sans souci de se justifier. Comme l'explique son fils Geoffrey, M. Pearson n'a lui-même rédigé que cinq des onze chapitres de l'ouvrage. MM. John Munro et Alex Inglis ont toutefois accompli avec une telle sensibilité la tâche d'éditer le reste des matériaux, glanés dans les journaux et les notes de l'auteur, que les spécialistes et le public leur sont redevables, de même qu'à Geoffrey Pearson, d'avoir conservé dans la mesure du possible les qualités d'esprit et d'expression de l'auteur. On les retrouve vivantes dans ce texte qui, contrairement à la plupart des mémoires diplomatiques, ne souffre ni d'excès de raffinement, ni d'omissions avantageuses, ni d'efforts justificatifs.

Les grandes lignes de notre politique d'après-guerre y sont clairement tracées et expliquées. Les options le sont aussi en matière d'«internationalisme actif», M. Pearson qualifiait ainsi son style de diplomatie novatrice, grâce auquel le Canada est resté pendant une décennie au premier rang de la diplomatie internationale.

Face à un monde partagé en deux blocs de puissances adverses, où les États-Unis et l'Union soviétique se disputaient l'hégémonie de leurs territoires respectifs (le Canada se trouvant au milieu), M. Pearson repoussa toute velléité d'isolationisme dont le spectre le hantait depuis l'époque de son ancien chef et prédécesseur, M. Mackenzie King. Aussi, affirme-t-il: «Étant donné que le Canada ne saurait se soustraire aux conséquences des conflits internationaux, il doit travailler à les prévenir en acceptant à cette fin des engagements internationaux pertinents».

Il repoussait également l'«activisme» comme fin en soi, admettant franchement que les responsabilités assumées par le Canada pendant la période d'après-guerre ne feraient qu'un temps. «La guerre, écrit-il, qui avait affaibli bien des pays, et même détruit quelques-uns, avait laissé le Canada économiquement fort et matériellement intact. C'est cette situation temporaire, et ce que nous avons su en tirer, qui nous ont permis de poursuivre des politiques et une activité internationales plus nettement définies qu'elles ne l'auraient été autrement».

### Prudence recommandée

Rétorquant avec la même franchise à l'insinuation relevée dans l'étude intitulée *Politique étrangère au service des Canadiens* voulant que le Canada se soit installé dans le rôle d'«entremetteur utile», M. Pearson déclare: «J'ai signalé à maintes reprises que nous pouvions surestimer notre influence et exagérer notre participation aux affaires internationales». Il considérait en réalité, comme il le répète, qu'un internationalisme au sens large et actif rejoignait utilement l'objectif canadien d'assurer notre souveraineté en maintenant un certain équilibre entre «des relations continentales trop exclusives» et nos «rapports élargis avec le Commonwealth britannique, la communauté française et d'autres secteurs internationaux».

M. Pearson a clairement résumé sa philosophie de l'internationalisme dans ces termes, qui méritent d'être cités: «Je suis convaincu que l'isolement serait une mauvaise politique pour le Canada, autant que le désir d'expansion impérialiste. Tout ce qui se passe dans le monde nous affecte, peut-être de façon plus importante que la majorité des pays. Il serait donc absurde de jamais supposer que nous puissions laisser aux Grandes Puissances le soin de régler les questions vitales de guerre et de paix, nous contentant de consacrer modestement nos énergies à protéger notre souveraineté et accroître notre produit national brut».

Par «internationalisme actif», M. Pearson entendait qu'on ne devait pas se soustraire à ses responsabilités, sans pour cela constamment s'offrir comme «entremetteur utile». Je me souviens qu'en pleine crise de Suez, alors que dans ses appartements de l'hôtel Drake, à New York, je répondais aux interminables appels téléphoniques qui lui parvenaient du Caire, de New Delhi, de Londres et de Washington, M. Pearson continuait d'œuvrer avec calme et patience à la création de la FUNU.

Il n'a pas cherché à se faire élire au secrétariat général de l'ONU, ou à celui de l'OTAN, pas plus qu'à la présidence de l'Assemblée générale des Nations Unies; il n'a pas demandé à être désigné l'un des «Trois Mages» appelés à sauver l'OTAN du désarroi dans lequel se trouvait l'Alliance au lendemain de Suez. Comme me le disait un jour Hume Wrong, son ami intime: «Mike est une sorte de magicien: plongez-le en pleine crise et il se tire du pétrin, aidant d'autres du coup à s'en tirer également».

### Risques à courir

Son jugement intuitif, allié à un idéalisme intrépide en faveur de la paix et à une grande modestie personnelle, faisaient de M. Pearson un conciliateur naturel vers lequel on se tournait dans l'adversité. On en vint à considérer sa personnalité cordiale et amicale comme la personnification des plus agréables vertus canadiennes, de sorte que, à mesure que la guerre froide creusait un gouffre entre les nations et les entraînait peu à peu vers le régionalisme plutôt que l'universalisme tant espéré, il a aidé plus que tout autre à empêcher que la guerre froide se transforme en guerre ouverte.

«Car il y a beaucoup d'appelés mais peu d'élus» en affaires internationales comme dans d'autres secteurs de l'activité humaine. Si M. Pearson l'a emporté sur bien d'autres, c'est parce que son engagement était entier et qu'il le prouvait par son empressement à se consacrer sans réserve à tout ce qu'il entreprenait. J'ai d'abord été frappé par son extraordinaire application alors que nous travaillions ensemble à *Canada House* pendant la guerre. S'attaquant tôt dans la matinée à la pile de dossiers déposée sur son bureau, il en avait déjà disposé à midi. Et sa compétence administrative n'était qu'un faible indice de l'influence considérable qu'il exerçait déjà à Londres pendant la guerre.

Cette volonté d'agir, de même que sa prévoyance, se révèlent à la lecture de ses mémoires, tout comme la qualité de son art diplomatique et la somme de travail qu'il



a apportées à l'accomplissement des tâches qu'on lui confiait. Je songe, par exemple, à l'époque où, comme président de l'Assemblée générale, il s'évertua à empêcher que l'affrontement des superpuissances en Europe, résultant de la guerre froide, ne s'étende à la Chine par suite de la crise coréenne. La réaction des États-Unis à l'intervention de la Chine en Corée, après que le général MacArthur eut franchi le 38<sup>e</sup> parallèle et réclamé le bombardement de la Mandchourie, produisit de l'avis de M. Pearson «l'un des plus sérieux désaccords politiques que nous ayons jamais eus avec les États-Unis». M. Pearson décrit l'affaire de façon circonstanciée dans les *Appendices*. Les vives discussions à propos de la condamnation de la Chine, au moment même où les Nations Unies s'employaient à obtenir sa coopération pour mettre un terme à la guerre de Corée, amenèrent M. Hickerson (du département d'État) à confier à M. Wrong (l'ambassadeur du Canada), «que le département d'État n'avait jamais eu la main forcée de cette façon, et que les Américains n'accepteraient cela de personne sauf des Canadiens!».

La prévoyance et le souci de l'avenir, qui distinguaient M. Pearson, ressortent aussi de sa conception de l'OTAN qu'il envisageait comme une communauté atlantique coopérante plutôt qu'une alliance militaire à l'ancienne mode; en témoignent aussi les efforts qu'il déploya après la crise de Suez pour sauvegarder l'essentiel de cette alliance au moyen de consultations améliorées. On ne peut que regretter que le reste des alliés n'aient pas partagé l'intérêt qu'attachait M. Pearson à l'article 2 du Traité de l'Atlantique Nord, et qu'ils aient laissé s'affaiblir les liens économiques transatlantiques en échange de garanties de défense permanentes de la part des États-Unis, malgré le manque d'hégémonie de la région atlantique.

#### Recherche de la paix

M. Pearson tenait par-dessus tout à la paix mondiale. Fils de pasteur, on lui avait appris à en faire un objet de prière, mais comme il le disait: «J'ai vite appris que la paix était tout autant le fruit d'une politique que de prières». Ce deuxième tome des mémoires de M. Pearson, tout comme le premier, révèle à quel point son expérience de deux guerres mondiales, d'abord comme soldat de ligne et ensuite comme civil partageant les dangers du bombardement de Londres (le front aurait parfois été un lieu plus sûr), l'a poussé à la recherche d'une «paix novatrice», comme il l'appelait, comparable dans son optique à la recherche du Saint-Graal.

A cette fin, M. Pearson a non seulement œuvré à la consolidation d'organismes internationaux comme les Nations Unies, l'OTAN et les institutions spécialisées telles que la FAO dont il était l'un des membres fondateurs, mais il a aussi tâché de faire comprendre et respecter le point de vue canadien au cours de multiples visites aux différentes capitales du monde. Décrits et commentés avec candeur dans ses journaux personnels, ces voyages sont d'un intérêt captivant et les éditeurs ont su en tirer bon parti.

La plus mémorable de ces visites, M. Pearson y consacre un chapitre entier, est celle qu'il a rendue à Nikita Khrouchtchev. Elle est aussi d'intérêt historique car elle eut lieu très tôt après la mort de Staline, à la veille de l'accession de Khrouchtchev au pouvoir suprême en URSS. Notons également que ce fut la première visite à Moscou d'un ministre des Affaires étrangères, non seulement du Canada mais aussi de tout autre pays de l'OTAN. Pour M. Pearson il s'agissait d'une mission d'exploration et de paix. Le fait qu'elle inaugura la première d'une série de ventes importantes de blé canadien à l'URSS (300,5 millions de tonnes par an pour une période de 3 à 5 ans) représentait à ses yeux un avantage secondaire. Il voulait plutôt découvrir si le nouveau gouvernement soviétique entendait poursuivre cette lutte d'hégémonie qui avait laissé l'Europe divisée, la Corée et l'Indochine partagées et l'OTAN en état d'alerte, sans compter les crises périodiques au sujet de Berlin, ou bien si, dans l'intérêt de la survivance humaine durant l'ère atomique, il offrait quelque espoir de «coexistence pacifique».

#### Réponse de M. Khrouchtchev

M. Pearson ne put obtenir de Khrouchtchev qu'une réponse ambiguë, selon laquelle la détente devait commencer soit par la dissolution de l'OTAN soit par l'admission de l'URSS au sein de l'Alliance, ce qui revenait pratiquement au même. Comme dans la plupart de ses initiatives sur le plan international, M. Pearson faisait dans ce cas œuvre de pionnier à la recherche de motifs de conciliation qui ont porté fruit par la suite.

Un extrait du journal que je tenais, comme membre de la suite de M. Pearson, sert à souligner ce fait auquel le journal personnel de M. Pearson ne fait pas allusion, car il se concentrait sur ce que les dirigeants soviétiques (et non lui-même) avaient à dire. (Déjeuner d'adieu offert à M. Molotov, à l'ambassade du Canada, le 10 octobre 1955):

La conversation autour de la table revenait souvent au thème selon lequel le Canada devrait,

grâce à l'influence qu'il peut exercer en faveur de la coexistence et de la détente, servir de pont entre les États-Unis et l'URSS. Le ministre (M. Pearson), comme toujours, a tenu son bout dans cet échange de propos et laissé clairement entendre que le Canada, placé entre les deux principales puissances du monde, se rendait parfaitement compte de sa situation délicate, mais qu'il ne se laisserait pas facilement prendre aux avances soviétiques. M. Malenkov (alors premier ministre) fut particulièrement frappé par le propos railleur du ministre affirmant que «rien n'est plus épuisant que la pression amicale». S'adressant à M. Kaganovich en face de lui, il lui dit en russe «Voilà une remarque très subtile». M. Malenkov, qui m'avait frappé comme étant de loin la personnalité la plus attirante parmi les dirigeants soviétiques que nous avons rencontrés, fut aussi frappé par la remarque du ministre selon laquelle, dans une guerre nucléaire, aucune partie ne saurait espérer se soustraire à l'horrible dévastation, et que cela devrait être le point de départ de toute détente internationale. M. Malenkov fit observer à M. Kaganovich (toujours en russe): «Avez-vous entendu cela? C'est, ma foi, ce que j'ai toujours dit».

Énigmatique dans ses relations personnelles et ne se confiant qu'à très peu de gens, mais réussissant grâce à la confiance qu'il inspirait à se gagner l'appui d'un grand nombre, M. Pearson a toujours cru qu'en dernière analyse les relations internationales sont en quelque sorte personnelles. Nul autre n'a mieux exprimé cette pensée qu'il ne l'a fait lui-même dans son discours d'acceptation du prix Nobel de la Paix: «En somme, tout le problème en est un de personnes; je dirais même d'une

seule personne et de sa réaction aux défis qui l'assaillent. Réagissant à une situation qu'il doit aborder à titre personnel, l'individu accepte le fait que sa propre volonté ne peut l'emporter sur celle de son groupe, ou de sa société. S'il tente de la faire prévaloir contre la volonté générale, il se crée des difficultés. Il transige donc, accepte et tolère. Si l'on tient à la paix, le compromis, la tolérance et l'accord sont indispensables».

M. Pearson ne faisait pas de prosélytisme; la seule âme qu'il cherchait à sauver était la sienne. Mais à une époque où le matériel électronique domine de plus en plus notre existence et risque de se substituer aux relations personnelles, l'exemple de M. Pearson et les commentaires dont ce deuxième tome abonde méritent d'être médités par ceux qu'intéressent les origines de l'âge d'or de notre diplomatie canadienne.

\*MIKE: *The Memoirs of the Right Honourable Lester B. Pearson*, Tome II, 1948-1957, (University of Toronto Press), 1973.

---

*Une autre appréciation du second tome des Mémoires de M. Pearson, rédigée par le professeur Peyton Lyon de l'École des affaires internationales à l'Université Carleton, paraîtra dans le numéro mars/avril de Perspectives internationales.*



# Section de référence

## I. LIVRES

Byres, T. J., *Foreign resources and economic development; a symposium on the Report of the Pearson Commission*. London, Frank Cass, 1972. xi, 199 p.

Dial, Roger, *Studies on Chinese external affairs: an instructional bibliography of Commonwealth and American literature*. Dalhousie University, Centre for Foreign Policies Studies, juin 1973. (Page documentaire) xi, 182 p.

Hahlo, H. R., J. Graham Smith et R. W. Wright, éditeurs, *Nationalism and the multinational enterprise; legal, economic and managerial aspects*. Leiden, Sijthoff; Dobbs Ferry, New York, Oceana, 1973. x, 373 p.

Holmes, John W., et al, *The changing role of the diplomatic function in the making of foreign policy*. Halifax, Dalhousie University, Centre for Foreign Policies Studies, juin 1973. 83 p.

Josling, Timothy, *An international grain reserve policy*. British-North American Committee, C.D. Howe Research Institute, 1973. 22 p.

Lea, Sperry et S. Webley, *Multinational corporations in developed countries; a review of recent research and policy thinking*. Washington, D.C., British-North American Committee, 1973. 77 p.

Martin, Ged, *The Durham Report and British policy; a critical essay*. Cambridge, University Press, 1972. (Cambridge Commonwealth series). viii, 120 p. bibliographie.

Massey, Hector J., éditeur, *The Canadian military, a profile*. Toronto, Copp Clark, 1972. vii, 290 p.

Nascimento e Silva, Geraldo Bulalio do, *Diplomacy in international law*. Leiden, Sijthoff, 1972. xvi, 217 p. bibliographie.

Rohmer, Richard, *The Arctic imperative; an overview of the energy crisis*. Toronto, McClelland et Stewart, 1973. 224 p.

Waverman, Leonard, *Natural gas and national policy; a linear programming model of North American natural gas flows*. Toronto, University of Toronto Press, 1973. xiv, 122 p. bibliographie.

Wonnacott, Paul, *The floating Canadian dollar; exchange flexibility and monetary independence*. Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1972. 95 p.

## II. ARTICLES

Alphand, Hervé, «Conseils aux jeunes diplomates». Dans *La Nouvelle revue des deux mondes* p. 30-36 juillet 1973.

Bridle, Paul, «Canada and the International Commissions in Indochina, 1954-1972». Dans *Behind the headlines* vol. 32, no 4, octobre 1973. 28 p.

«Canada in the Pentagon Papers; unpublished documents on the Seaborn mission to Hanoi». Dans *Canadian forum* 53; 8-19 septembre 1973.

Carle, François, «Les pourparlers exploratoires d'Helsinki» (première partie). Dans *Études internationales* 4:297-361 septembre 1973.

De Kerckhove, Perry, «Les tactiques des conflits». Dans *Notes de recherches* no 5, juin 1972. 99 p.

Gibson, J. Douglas, «Canada's declaration of less dependence». Dans *Harvard business review* 51:69-79 septembre-octobre 1973.

Gordon, S. E., «True North, strong and free-trading». Dans *Canadian business* 46:66-68 novembre 1973.

Gray, Colin S., «Still on the team: NORAD in 1973». Dans *Queen's quarterly* 80:398-404 automne 1973.

Horowitz, Irving Louis, «The hemispheric connection: a critique and corrective to the entrepreneurial thesis of development with special emphasis on the Canadian case». Dans *Queen's quarterly* 80:327-359 automne 1973.

Legault, Albert, «Les MBFR et l'équilibre des forces en Europe». Dans *Revue canadienne de défense* 3:22-26 automne 1973.

MacLennan, Hugh, «Scotland's fate, Canada's lesson». Dans *Maclean's* 86:27-29, 94 octobre 1973.

Pouliot, Richard, «Influences culturelles des États-Unis sur le Québec: état sommaire des travaux». Dans *Notes de recherche* no 4, mars 1972. 34 p.

Tallman, Ronald D., «Annexation in the Maritimes? The Butler mission to Charlottetown». Dans *Dalhousie review* 53:97-112 printemps 1973.

Trotman, J. H., «NATO: uncertainties and palliatives». Dans *Revue canadienne de défense* 3:15-20 automne 1973.

## Publications du ministère des Affaires extérieures

---

On peut se procurer une liste des conférences internationales auxquelles le Canada participera en s'adressant à la Direction de l'information, ministère des Affaires extérieures, Édifice Lester B. Pearson, Ottawa, Ontario, K1A 0G2.

### *Documents relatifs aux Relations extérieures du Canada, Tome V, 1931-1935; Tome 6, 1936-1939*

Ces volumes font partie d'une collection qui constitue les premières annales publiées sur la politique étrangère et les relations internationales du gouvernement canadien. Ils ont pour objet de documenter largement le lecteur sur les raisons qui ont incité le gouvernement à prendre telle ou telle décision importante en matière de politique étrangère, ainsi que sur les grands événements et tendances d'ordre international touchant le Canada. Les volumes sont compilés et édités, au nom du ministère, par des historiens de haute compétence, œuvrant sous l'égide du directeur des Affaires historiques du ministère.

---

*Communiqué*, publié par le Bureau de Presse du ministère des Affaires extérieures, Ottawa.

No 96 (17 octobre 1973) Négociations des MBFR (Réductions mutuelles et équilibrées des Forces).

No 97 (18 octobre 1973) Organisation panaméricaine de la santé: élection d'un fonctionnaire supérieur du ministère de la Santé et du Bien-être social.

No 98 (19 octobre 1973) Visite du secrétaire général de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

No 99 (25 octobre 1973) Visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures en URSS.

No 100 (25 octobre 1973) Le sénateur Paul Martin représente le Canada aux célébrations du 50<sup>e</sup> anniversaire de la République turque.

No 101 (26 octobre 1973) Visite de sir Christopher Soames, vice-président de la Commission des Communautés européennes — les 1<sup>er</sup> et 2 novembre 1973.

No 102 (28 octobre 1973) Participation canadienne à la Force d'urgence des Nations Unies.

No 103 (29 octobre 1973) Conférence sur le Canada et la Communauté européenne.

- - (30 octobre 1973) Déclaration faite par le chef de la délégation canadienne, M. G. K. Grange, aux négociations RMFA-Vienne.

No 104 (2 novembre 1973) Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports.

No 105 (6 novembre 1973) Nomination de Mme Brenda Norris comme membre canadien de la Commission du parc international Campobello.

No 106 (7 novembre 1973) XXII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge, Téhéran, Iran, du 8 au 15 novembre 1973.

No 107 (7 novembre 1973) Participation de fonctionnaires canadiens à des consultations économiques indo-canadiennes à New Delhi, Inde.

No 108 (21 novembre 1973) Institut panaméricain de Géographie et d'Histoire — Nomination de M. Arthur Blanchette à la présidence de la section canadienne de l'IPGH.

No 109 (23 novembre 1973) Nominations diplomatiques: M. Charles John Small, ambassadeur du Canada en République populaire de Chine, au poste d'ambassadeur canadien en République démocratique du Vietnam, et, M. Gordon George Riddell, ambassadeur du Canada en Thaïlande, au poste d'ambassadeur canadien en République du Vietnam.

No 110 (23 novembre 1973) Nomination du représentant canadien auprès du Conseil de l'Organisation de l'Aviation civile internationale.

No 111 (26 novembre 1973) Participation canadienne à la deuxième Conférence des ministres de l'Éducation des États membres d'Europe.

No 112 (24 novembre 1973) Communiqué conjoint relatif à la visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures en URSS du 18 au 24 novembre 1973.

No 113 (29 novembre 1973) Communiqué sur l'établissement des relations diplomatiques entre le Canada et la République du peuple mongolien.

No 114 (3 décembre 1973) Nomination de M. Norman Berlis au poste de représentant du Canada auprès de l'ECOSOC (Conseil économique et social des Nations Unies).

No 115 (3 décembre 1973) Contribution canadienne au programme d'enseignement et de formation des Nations Unies pour l'Afrique australe et au Fonds d'échanges universitaires internationaux.

No 116 (5 décembre 1973) *Greenpeace* III — Assistance à M. David McTaggart.

No 117 (5 décembre 1973) Le cas de M. Ronald Patrick Lippert.

No 118 (10 décembre 1973) Accord général d'échanges Canada-URSS — programme de 1974-1975.

No 119 (10 décembre 1973) Déclaration publiée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, à l'occasion de l'anniversaire de la proclamation de la déclaration universelle des droits de l'homme.

No 120 (17 décembre 1973) Accord relatif à la délimitation du Plateau continental entre le Groenland et le Canada.

No 121 (18 décembre 1973) Le Canada prolonge sa participation à la Force des Nations Unies à Chypre.

No 122 (21 décembre 1973) Ouverture d'une ambassade du Canada en Arabie séoudite.

No. 123 (28 décembre 1973) Visite du ministre du Plan et de la Coopération du Sénégal, M. Ousmane Seck du 17 au 22 décembre 1973.

Nota: Le document non numéroté a été fourni à la presse, mais non sous forme de communiqué.

---

*Pages documentaires* publié par la direction de l'Information du ministère des Affaires extérieures, Ottawa.

No 40 La Voie maritime du Saint-Laurent (novembre 1973)

No 85 Le Canada et l'Organisation internationale du Travail (novembre 1973)

No 87 Le Canada et l'Organisation météorologique mondiale (novembre 1973)

No 101 Le logement au Canada (novembre 1973)

No 129 Prochaines conférences auxquelles le Canada participera (décembre 1973)

---

*Déclarations et discours*, publié par la direction de l'Information du ministère des Affaires extérieures, Ottawa.

No 73/17 Vers la sécurité et le bien-être de la Communauté internationale. Déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, à la Conférence sur la sécurité et la coopération européennes à Helsinki, le 4 juillet 1973.

No 73/18 Nécessité d'un sentiment collectif d'urgence face aux problèmes qui se posent à l'humanité et à l'ONU. Déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, à la vingt-huitième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, le 25 septembre 1973.

No 73/19 La valeur des consultations bilatérales et des relations culturelles. Échange de lettres entre le ministre des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne, M. Walter Scheel, et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, le 28 septembre 1973.

No 73/20 Le Canada et la Chine: un petit élément d'éducation. Texte de la déclaration faite par le premier ministre Trudeau à sa conférence de presse à Pékin le 13 octobre 1973.

No 73/21 Le Canada crée de nouveaux liens avec la Chine. Texte de la déclaration faite par le premier ministre Trudeau à la Chambre des communes, le 19 octobre 1973.

No 73/22 Urgence de réduire les obstacles au désarmement. Déclaration de l'ambassadeur et représentant permanent du Canada à la Conférence du Comité sur le désarmement à Genève, M. W. H. Barton, à la Première Commission de la vingt-huitième session de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York, le 24 octobre 1973.

No 73/23 Participation du Canada à la Force d'urgence des Nations Unies au Moyen-Orient. Déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, à la Chambre des communes, le 14 novembre 1973.

No 73/24 Lignes directrices pour les opérations de maintien de la paix de l'ONU. Déclaration du représentant permanent du Canada à l'ONU, M. Saul Rae, New York, le 28 novembre 1973.

---

## TRAITÉS

### Bilatéraux

#### *Australie*

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Commonwealth d'Australie constituant un Accord modifiant l'Accord de commerce, fait le 12 février 1960. Ottawa et Canberra, le 24 et le 25 octobre 1973. En vigueur le 25 octobre 1973.

#### *Chine, République populaire de*

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Chine constituant une Entente concernant la réunification des familles. Pékin, le 24 octobre 1973. En vigueur le 24 octobre 1973.

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Chine constituant une Entente concernant les questions consulaires. Pékin, le 24 octobre 1973. En vigueur le 24 octobre 1973.

#### *Pérou*

\*Accord général de coopération technique entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Pérou. Lima, le 23 novembre 1973.

#### *Pologne, République populaire de*

Accord à long terme sur les céréales entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Pologne. Ottawa, le 12 décembre 1973. En vigueur le 12 décembre 1973.

*Venezuela*

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Venezuela concernant le renouvellement du *modus vivendi* du 11 octobre 1950.

Ottawa, le 20 novembre 1973.

En vigueur le 20 novembre 1973 avec effet rétroactif à compter du 11 octobre 1973.

*Yougoslavie*

\*Accord de commerce entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérative socialiste de Yougoslavie.

Belgrade, le 24 octobre 1973.

\*L'accord entrera en vigueur lors de sa rectification.

**Multilatéraux**

Convention internationale des télécommunications.

Faite à Malaga – Torremolinos, le 25 octobre 1973.

Signée par le Canada le 25 octobre 1973

Protocoles additionnels A, B et C (relatifs à la Convention internationale des télécommunications).

Faits à Malaga – Torremolinos, le 25 octobre 1973.

Signés par le Canada le 25 octobre 1973.

Protocole additionnel facultatif à la Convention internationale des télécommunications (Règlement obligatoire des différends).

Fait à Malaga – Torremolinos, le 25 octobre 1973.

Signé par le Canada le 25 octobre 1973.

Projet d'accord sur la conservation des ours blancs (polaires).

Fait à Oslo, le 15 novembre 1973.

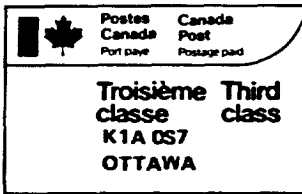
Signé par le Canada le 15 novembre 1973.

Protocole relatif aux matières grasses du lait (huile à beurre).

Fait à Genève, le 2 avril 1973.

En vigueur le 14 mai 1973.

Adhésion du Canada indiquée par sa ratification du Protocole le 7 décembre 1973.



---

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

mars/avril 1974

LIBRARY DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS  
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

REFERENCE

# Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires étrangères

REFERENCE



Affaires étrangères  
Canada

External Affairs  
Canada

Au Proche-Orient, pétrole et  
politique

---

Répercussions du conflit  
israélo-arabe

---

Allende et les fabricants de mythes

---

La fonction de diplomate canadien

---

Nouvelle conférence sur le droit  
de la mer



## **Perspectives internationales**

**Directeurs de rédaction:**

E.-R. Bellemare  
Murray Goldblatt

**Comité éditorial:**

M. L. A. D. Stephens, président  
Mlle M. Mosser  
M. L. H. Amyot  
M. Arthur J. Andrew  
M. D. C. Arnould  
M. A. E. Blanchette  
M. G. Choquette  
M. J. W. Graham  
M. P. McRae  
J. S. Nutt  
M. G. A. H. Pearson  
A. B. Roger  
M. J. M. Touchette  
M. Charles J. Woodsworth  
Mme M. B. Sheldon, secrétaire

Réunissant les écrits d'agents des Affaires extérieures ainsi que ceux de collaborateurs n'ayant aucune attache avec le ministère, *Perspectives internationales* présente une forme inédite de publication officielle. Les vues exprimées par les collaborateurs de l'extérieur n'engagent, bien entendu, que leur auteur.

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

LIBRARY DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS  
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

MAY 24 1974

*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. Les lecteurs sont invités à offrir leurs commentaires sur les questions dont traite la revue.

Tarif des abonnements: Canada, \$3.00 l'an ou 75 cents le numéro; autres pays, \$4.00 l'an ou \$1.00 le numéro. Les remises s'établissent à l'ordre du Receveur général du Canada et doivent être adressées à *Information Canada*, 171, rue Slater, Ottawa, K1A 0S9. Envoi postal de troisième classe autorisé.

## Table des matières

mars/avril 1974

### Crise de l'énergie:

#### Politique et pétrole au Moyen-Orient:

Le conflit israélo-arabe/*George Lenczowski* 2

Ce puissant levier du pétrole/*Charles Issawi* 9

La carence d'énergie examinée à l'optique canadienne/  
*Ronald S. Ritchie* 13

Pénurie d'énergie à rebours: quand le Canada manquait  
de pétrole/*Donald M. Page* 18

### En marge des hostilités au Proche-Orient:

Israël cherche une forme de coexistence avec les Arabes/  
*Harold M. Waller* 23

*Al-Ahram* et la guerre d'octobre/*Lorne M. Kenny* 29

Leçons militaires de la guerre d'octobre/*Richard Cox* 34

Les tâches de la FUNU II au Moyen-Orient/*E. L. M. Burns* 38

Derrière le sigle FUNU II/*Henry Wiseman* 44

Allende — interprété par les fabricants de mythes/*Paul E. Sigmund* 51

Le dilemme du diplomate/*A. J. Andrew* 56

Le rôle politique de l'Alliance est lié à sa fonction défensive/  
*John Carson* 60

Les contradictions du droit de la mer/*René-Jean Dupuy* 65

A la recherche d'un monde meilleur/*Peyton V. Lyon* 76

Section de référence 79

# Le conflit israélo-arabe

par George Lenczowski

Le mois d'octobre 1973 a marqué un tournant décisif dans l'épopée du pétrole, produit international qui rivalise avec l'or pour la primauté économique et politique à l'échelle mondiale. C'est alors que les producteurs arabes de pétrole ont convenu, principalement sous l'égide de l'Arabie Saoudite, de recourir à «l'arme du pétrole» afin de réaliser certains objectifs de leur politique étrangère. On s'engagea à réduire la production de pétrole de 10 pour cent par rapport aux niveaux de septembre, et à envisager d'autres réductions mensuellement. Certains États consommateurs seraient, à titre d'amis, exemptés de ces restrictions; à d'autres, notamment les États-Unis et la Hollande que l'on jugeait hostiles, on refuserait tout pétrole en imposant un embargo total sur les livraisons directes ou indirectes faites tant aux États-Unis qu'à leurs forces armées à l'étranger.

Au cours du même mois, les États

producteurs du Moyen-Orient majoraient de 70 pour cent le prix du brut exporté, initiative à laquelle vint s'ajouter la décision, prise le 25 décembre à Téhéran, de doubler les prix affichés, assurant aux producteurs une recette de sept dollars par baril. De telle sorte que, si le niveau de production semestriel du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord se maintenait à plus de 25 millions de barils par jour, le revenu annuel de la région s'élèverait à 62 milliards de dollars, somme renversante et sans précédent dans l'histoire économique de la région.

On avait déjà éprouvé par le passé des blocus partiels et provisoires ainsi que l'interruption des exportations de pétrole du Moyen-Orient, et des hausses de prix aussi. Mais cette fois, la situation était foncièrement différente, car les pays du Moyen-Orient tenaient le haut du pavé par suite d'un constant accroissement de la demande et de la nette insuffisance d'autres sources d'approvisionnement par rapport aux besoins des grands consommateurs industrialisés, tels que l'Europe occidentale et le Japon. En outre, l'ancienne autarcie des États-Unis en matière de pétrole avait fait place à un asservissement partiel aux sources étrangères. Sur une consommation globale de 17 millions de barils par jour en 1973, les États-Unis ont dû en importer plus de 6 millions, soit environ 35 pour cent de leurs besoins. La moitié de ces importations provenait de l'hémisphère occidental, mais le reste (environ 3 millions de barils par jour) provenait directement et indirectement des pays arabes du Moyen-Orient.

Voilà en quoi consiste aujourd'hui le «déficit» des États-Unis, et c'est cette carence qui est le principal facteur de la présente crise de l'énergie. Si les répercussions de cette pénurie sont actuellement et virtuellement de grande portée aux États-Unis, il est à noter que les conséquences des décisions arabes sur les pays qui dépendent entièrement ou en grande partie des importations de pétrole du Moyen-Orient sont bien plus graves, tant



*Professeur de sciences politiques à l'Université de Californie à Berkeley, M. Lenczowski a une connaissance approfondie des affaires du Moyen-Orient qui ont fait l'objet de ses cours à l'École supérieure d'études internationales de l'Université Johns Hopkins et au Collège Hamilton jusqu'en 1952, lorsqu'il fut admis à la faculté de sciences politiques de l'Université de Californie. Depuis 1968, le professeur Lenczowski dirige les travaux du Projet de recherches sur le Moyen-Orient de l'American Enterprise Institute à Washington. Né en Pologne, il a vécu huit ans au Moyen-Orient avant d'entreprendre sa carrière universitaire aux États-Unis. Outre les articles qu'il a publiés dans des revues spécialisées, il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur les questions du Moyen-Orient, dont *Russia and the West in Iran*, *The Middle East in World Affairs*, *Oil and State in the Middle East* et *Soviet Advances in the Middle East*. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

dans l'immédiat qu'à long terme. Elles peuvent varier de la paralysie partielle d'un pays industrialisé jusqu'à une importante réorientation de sa politique étrangère et militaire.

### **Dimensions politiques**

Ce marché dominé par les producteurs ne reflète en rien la situation économique classiquement marquée par l'excédent de la demande sur l'approvisionnement; il comporte une dimension nettement politique en ce sens que certains pays dotés d'abondantes réserves de pétrole et d'une grande capacité de production ont choisi, exerçant en cela leur souveraineté, de refuser leur pétrole aux consommateurs, soi-disant pour des motifs de gestion rationnelle et prudente.

Les décisions prises en octobre et décembre par les producteurs du Moyen-Orient indiquent qu'ils se sont arrogé le contrôle absolu des prix, soit dans le secteur antérieurement régi par les sociétés concessionnaires ou bien par des accords bilatéraux entre les sociétés et les gouvernements des pays hôtes.

### **Deux processus fondamentaux**

Ces décisions importantes adoptées à Riyad, à Koweït et à Téhéran prennent place dans le cadre de deux processus fondamentaux qui ont cours au Moyen-Orient: le processus de modernisation et celui de la décolonisation. Le sort veut que le pétrole joue un rôle spécial et important dans les deux cas.

Le rôle du pétrole dans le processus de modernisation peut se résumer sous trois rubriques: il fournit une base financière au développement; il est un instrument important dont on se sert pour la modernisation des services scientifiques et techniques et des structures; et il apparaît comme un «levier de commande» de l'économie nationale qui influe sur tous les autres secteurs. L'industrie du pétrole dans un pays en voie de développement engendre des industries et des services auxiliaires et stimule l'entreprise; elle crée aussi un cadre de technocrates employés directement par l'industrie ou par le gouvernement. Elle influe sur la législation du travail, l'organisation du logement, les services d'enseignement et, dans une certaine mesure, sur les programmes scolaires. En Arabie Saoudite ou en Iran, et ce ne sont pas les seuls exemples, l'appareil pétrolier de l'État a attiré des gens de haute compétence qui constituent l'élite de la nouvelle génération de technocrates.

Bien que le processus de modernisation appelle des décisions de haute politique quant aux voies et méthodes à adopter,

à savoir en particulier si elles vont être ou non de tendance socialiste, c'est le processus de décolonisation qui confère le plus d'intensité aux aspects politiques du pétrole. La décolonisation à proprement parler dépasse le simple renoncement officiel par l'autorité étrangère au contrôle politico-militaire qu'elle a exercé sur un territoire. Aux yeux des nationalistes, ce processus apparaît comme un vaste mouvement d'émancipation de tous les liens qui les assujettissent à l'autorité étrangère, tant d'ordre politique et économique que culturel.

### **Lutte pour l'émancipation**

Dans ce processus, le pétrole joue aussi un rôle clé. Étant donné son extrême importance économique et stratégique, le pétrole est souvent la plaque tournante des luttes pour l'émancipation et pour le pouvoir. Les nationalistes ont tendance à y voir une pierre de touche dans la lutte engagée pour la revendication de leurs droits nationaux. Au début des années 50, le pétrole a été le point de ralliement d'une coalition radicale-nationaliste en Iran et, 20 ans plus tard, au cours des années 70, il a de nouveau servi comme moyen d'affirmer la haute autorité du schah. On remarque des tendances analogues dans les pays arabes bien qu'avec certaines variations résultant de conditions locales.

Malgré l'évidence même du rôle que joue le pétrole comme catalyseur et centre d'intérêt des aspirations nationalistes, le monde a connu pendant environ deux décennies (c'est-à-dire depuis l'époque de Mossadegh) une période de calme relatif dans les relations établies entre les pays hôtes, les sociétés et les États consommateurs. La raison en était probablement le chevauchement général du conservatisme politique (habituellement sous forme de structures royalistes), une orientation correspondante favorable à l'Occident et la possession d'abondantes réserves de pétrole dans les pays producteurs. Il y a

M. George Lenczowski, professeur à l'Université de Californie à Berkeley, a été le principal orateur de la conférence tenue à Toronto, les 25 et 26 janvier, sur les questions du pétrole et de la politique au Moyen-Orient, parrainée conjointement par le Comité d'études sur le Moyen-Orient de l'Université de Toronto et par l'Institut canadien des affaires internationales. L'article ci-contre est une adaptation, faite par M. Lenczowski, de l'allocution qu'il y a prononcée.

eu le rétablissement de la monarchie en Iran après les expériences traumatisantes des années 50, et son rapprochement de l'Occident par les liens d'une alliance militaire conclue au mépris de la menace soviétique. Il y avait en outre l'influence de la faction arabe conservatrice comprenant les royaumes riches en pétrole tels que l'Arabie Saoudite, l'Irak, le Koweït et la Libye. Les révolutionnaires et les radicaux étaient, en général, les pays démunis et mécontents. Ou bien ils convoitaient les richesses de leurs voisins monarchistes, ou bien ils les poussaient à se servir de leurs richesses à des fins politiques en temps de crise internationale. Parfois un pays pauvre parvenait à influencer le secteur pétrolier du fait que les oléoducs d'approvisionnement qui traversaient son territoire lui en donnaient le contrôle stratégique. Cette situation a surtout profité à la Syrie que traversent deux importants réseaux d'oléoducs, l'un irakien et l'autre saoudien, et à l'Égypte qui domine une importante voie maritime.

#### Possédants et non-possédants

Au sein de cette dichotomie de possédants conservateurs et de non-possédants révolutionnaires, il existait un équilibre suffisant pour permettre à l'industrie pétrolière de fonctionner sans trop d'interruptions, et pour équilibrer plus ou moins exactement les besoins des producteurs et des consommateurs.

La révolution de 1958 en Irak a fait la première brèche dans ce régime. Le nouveau gouvernement se montra hostile envers les sociétés pétrolières et la loi no 80 de 1961 marqua le premier pas vers la nationalisation, quoiqu'elle n'ait pas touché les puits producteurs. En 1969, toutefois, après le renversement de la monarchie en Libye, l'ancien équilibre des possédants et des non-possédants fut remplacé par un système plus complexe; le secteur des riches en pétrole englobait maintenant les États radicaux aussi bien que les monarchies, tandis que l'Égypte dépourvue se mettait à encourager les investissements pétroliers étrangers et élargissait considérablement le domaine des concessions.

Il en est résulté une situation assez paradoxale: les régimes radicaux de l'Irak et de la Libye, voués aux objectifs nationaux de libération, accordèrent une plus haute priorité à la politique qu'à l'économique, ce qui eut pour résultat d'abaisser leurs recettes; l'Irak, en particulier, a gravement souffert des conséquences de son action unilatérale de 1961. Entre-temps, l'Égypte socialiste mais pragmatique (pays où la révolution était «fait

accompli» et doué de dirigeants éclairés) choisissait la voie de la coopération avec l'entreprise étrangère, convaincue de l'utilité de cette approche.

Cependant, dans ce monde interdépendant de monarchies, de tribus indépendantes et de dictatures militaires, le cloisonnement étanche des attitudes et des comportements n'est plus possible. Le roi ou le chef de tribu qui pouvait jadis écouler ses jours dans «un parfait isolement» est aujourd'hui exposé au vent du large, comme aux pressions exercées par ses jeunes technocrates et par ses voisins plus radicaux. A la même enseigne, le pays non possédant qui se comporte avec un minimum de bon sens ne saurait négliger les avantages que peut lui ménager, sous forme de subventions et de prêts, l'État voisin conservateur.

#### Extrémistes et modérés

Le recours au pétrole comme arme politique dans le conflit israélo-arabe doit donc s'insérer tant dans le contexte du processus général de décolonisation que dans celui des luttes intestines pour la survie et l'ascendance de diverses orientations et hégémonies politiques du monde arabe. A cet égard, il convient de faire une distinction entre l'approche des extrémistes et celle des modérés à l'utilisation de l'arme du pétrole.

L'école extrémiste, dont les origines remontent probablement aux prédications d'Abdullah Tariki, est actuellement représentée par l'Irak révolutionnaire. Elle doute que l'embargo et la réduction de la production s'avèrent utiles et, en revanche, préconise la nationalisation des sociétés étrangères ou de leurs avoirs qu'elle identifie avec les États jugés hostiles. La nationalisation de l'*Iraq Petroleum Company*, suivie de la nationalisation des avoirs américains de la *Basra Petroleum Company* en Irak ont souligné cette tendance. Depuis la révolution, la Libye s'est comportée de façon semblable, sinon identique. Les services d'exploitation libyens de la *British Petroleum* furent nationalisés en représailles de la prétendue connivence de la Grande-Bretagne avec l'Iran, touchant la saisie de trois îles dans le détroit d'Ormuz. En 1973, la Libye nationalisait aussi 51 pour cent des avoirs des sociétés étrangères au pays. Ainsi, dans les États que l'on considère souvent comme radicaux, ce n'est pas seulement le gouvernement étranger mais aussi, et peut-être surtout, la société étrangère qui sert de cible.

Les modérés, suivant l'exemple donné par l'Arabie Saoudite, ont longtemps hésité à faire intervenir le pétrole dans le domaine



Téléphoto AP — Canada Wide Service

*Les ministres arabes du pétrole réunis au Koweït à la fin de décembre 1973 pour une séance de l'Organisation des pays arabes exportateurs de pétrole (OPAEP). Cette réunion faisait partie d'une série*

*de rencontres tenues en vue d'étudier l'utilisation du pétrole comme arme économique contre Israël et les États jugés hostiles à la cause arabe. L'OPAEP a défini à cet égard quatre catégories de nations consommatrices.*

politique. Ils ont tenu à établir une distinction entre les sociétés étrangères, en tant qu'organisations privées, et les gouvernements étrangers, et à disculper les sociétés des fautes attribuées à leurs gouvernements. Bien que les modérés respectent toujours cette différence fondamentale, on commença néanmoins en octobre dernier à utiliser largement l'arme du pétrole. En diminuant la production et en bloquant les expéditions, les modérés visent les gouvernements qu'ils considèrent comme hostiles ou, plus précisément, leurs politiques d'aide au grand ennemi des Arabes au Moyen-Orient.

La décision d'utiliser l'arme du pétrole a conféré d'importants avantages politiques aux régimes royalistes qui se distinguaient jusque-là par leur conservatisme politique et une attitude favorable à l'Occident. C'est ainsi que le roi Fayçal, figure très respectée dans le monde arabe, a vu rehausser son autorité morale du fait de son nouveau rôle de leader.

Le pétrole a également joué un rôle important dans la politique régionale et les arrangements collectifs. Bien que les conservateurs se soient montrés sceptiques à la réunion de Khartoum en 1967, et peu disposés à prolonger l'emploi de l'arme du pétrole, ils ont volontiers convenu en 1973 de coopérer avec le président égyptien Anouar el-Sadate à la création d'un front

commun arabe et d'une stratégie commune. Pour ce qui est des arrangements collectifs, l'Organisation des pays exportateurs de pétrole, composée d'Arabes et de non-Arabes, s'en est tenue à l'économique. Par contre, l'OAPEP, composée uniquement d'États arabes, était en mesure d'associer la politique à l'économique en 1973.

#### **Quatre secteurs en politique étrangère**

Dans l'application de leurs mesures de réductions et d'embargo, les producteurs arabes affrontent quatre régions différentes dont la capacité de réaction ou de riposte à ces politiques est évidemment inégale. Ce sont l'Europe occidentale, le Japon, le Tiers monde et les États-Unis. Parmi ces régions, le Japon est le plus vulnérable au boycottage tandis que les États-Unis le sont le moins. La politique arabe a eu pour objet de sensibiliser les pays consommateurs aux objectifs arabes au Moyen-Orient et de les amener à modifier leurs politiques en conséquence. Le décret saoudien ordonnant des mesures sélectives ainsi que les décisions subséquentes prises collectivement par les Arabes n'ont pas manqué de subtilité.

Au début de 1974, les États consommateurs se répartissaient en quatre catégories: a) les nations les plus favorisées, notamment la Grande-Bretagne, la France,

les États islamiques et ceux de l'Afrique noire; b) les nations amies, c'est-à-dire le Japon et la Belgique; c) les autres nations, qui se trouvent pour la plupart en Europe occidentale; d) les États-Unis, la Hollande et l'Afrique du Sud. Bien que les nations les plus favorisées aient été exemptées de toutes sanctions et que leurs approvisionnements se soient maintenus au niveau de la production de septembre, le plus strict embargo a été mis sur les exportations de pétrole destinées aux pays de la quatrième catégorie, y compris les États-Unis. Les directives essentielles pour la formulation de ces politiques provenaient de l'Arabie Saoudite, dont le gouvernement déclara que l'embargo ne serait levé qu'au moment où les territoires arabes, y compris Jérusalem, saisis par Israël en 1967 seraient restitués aux Arabes. Cette prise de position fut ensuite modifiée et l'on précisa dans une autre déclaration que l'embargo et les réductions prendraient fin dès que les parties négociant la paix à Genève auraient adopté un plan d'évacuation progressif des troupes israéliennes, et que sa mise en œuvre aurait effectivement commencé.

Dans le cadre général de la lutte arabe pour atteindre certains objectifs politiques, les mesures de boycottage ont apparemment été couronnées de succès, car elles ont d'abord démontré que les Arabes étaient capables d'agir de concert; en second lieu, elles ont engendré une meilleure compréhension du point de vue arabe dans le conflit du Moyen-Orient et même suscité, dans certains cas, une réaction favorable à cet égard.

Ces conclusions générales sont néanmoins sujettes à certaines réserves, surtout en fonction des dilemmes qu'elles posent aux États producteurs de pétrole et au monde entier. Ces dilemmes se rattachent non seulement à l'emploi du pétrole comme moyen de pression, mais aussi à la question plus générale de la façon dont cette ressource indispensable est utilisée par les pays du Moyen-Orient et du rôle qu'elle est appelée à jouer dans leur vie nationale et leurs relations étrangères.

### **Syndrome du développement national**

Abordons pour commencer certains problèmes fondamentaux. Le premier se dégage peut-être du rapport ambivalent qui existe entre le nationalisme considéré comme cadre politique et le développement comme méthode rationnelle d'évolution socio-économique. Les priorités ou préférences nationalistes, entraînant par exemple le retrait d'une équipe étrangère d'administrateurs et d'experts compétents,

peuvent en fait retarder et entraver le progrès d'un développement méthodique. Par ailleurs, lorsque la décision souveraine d'un pays hôte est interprétée comme une violation de contrat par des sociétés ou gouvernements étrangers et qu'elle provoque des représailles d'ordre économique ou politique, le résultat risque de nuire aux projets de développement du pays hôte. Citons à titre d'exemple les répercussions de la crise du pétrole en Iran pendant les années 50, et celles des mesures de confiscation adoptées par l'Irak en 1961.

Notons aussi comme problème secondaire que les mesures ou les politiques adoptées au nom du nationalisme ne sont pas toutes de bon aloi. Ces décisions résultent parfois de luttes intestines pour le pouvoir, particulièrement dans le cas de régimes mal étayés et qui doivent rivaliser pour leur survivance avec des groupes hostiles. Dans d'autres cas, c'est peut-être la pression exercée de l'extérieur par la grande communauté arabe qui devient un élément majeur.

Sur trois plans d'action collective, soit dans le cadre de l'OPEP, dans celui de l'OAPEP et au sein d'un groupement arabe élargi tel qu'on l'a vu à la Conférence d'Alger en novembre 1973, le degré de solidarité arabe a été impressionnant. La question est de savoir si le Moyen-Orient n'a pas retourné un vieil adage occidental (diviser pour régner) contre le monde industrialisé où le bon fonctionnement de la vie moderne dépend du pétrole. Ainsi, pour l'Ouest et le Japon, se pose le problème de l'utilité ou de l'inutilité d'une action collective et, dans l'affirmative, de la portée et de la nature d'une telle action. Elle pourrait d'une part se limiter aux sociétés qui négocient la question des prix et les modalités des concessions. Mais elle pourrait aussi prendre la forme d'une action intergouvernementale dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou de tout autre organisme. Certains estiment que la coopération entre les nations consommatrices est une solution plus attrayante que la ruée vers des ressources qui se font rares. D'autre part, une intervention gouvernementale excessive pourrait introduire un climat d'affrontements collectifs qu'il serait préférable d'éviter pour toutes sortes de raisons psychologiques et économiques.

### **Impact du boycottage**

Dans l'application des politiques de boycottage, les pays arabes devront de leur côté peser le pour et le contre de cette décision de répartir les pays consommateurs en quatre catégories (mentionnées

plus haut), allant des plus favorisés aux franchement hostiles. Cette question n'a pas manqué de préoccuper divers pays, tels l'Arabie Saoudite et l'Irak, bien qu'on y soit arrivé à des conclusions différentes. Il s'agit de savoir si les Arabes, qui se cherchent des appuis politiques à l'étranger, ne vont pas par la réduction généralisée de leur production indisposer les nations dont ils sont censés gagner ou cultiver l'amitié.

Se rattachant à cette question est celle de l'extrême assujettissement de certains pays aux importations de pétrole du Moyen-Orient. Pendant combien de temps le Japon acceptera-t-il de rester vulnérable aux sanctions arabes sans s'y opposer? La nouvelle voulant que l'Irak et le Japon aient récemment conclu un accord garantissant à ce dernier de fortes livraisons de pétrole brut pour une certaine période, en contrepartie d'importants investissements japonais dans le développement irakien, suggère d'une part qu'au moins un des pays arabes cherche un moyen terme dans ses relations avec les puissances industrielles étrangères et, d'autre part, que le Japon recherche un arrangement réciproque grâce auquel il pourra compter ferme sur un approvisionnement régulier de brut. Depuis la Seconde Guerre mondiale, le Japon s'est conduit de façon exemplaire dans la communauté des nations civilisées tout en rejetant le militarisme. Pourra-t-il persévérer dans cette voie s'il estime que ses intérêts vitaux sont menacés en raison de la vulnérabilité de son secteur industriel? Pouvons-nous prendre pour acquis qu'une doctrine révisionniste-militariste ne renaîtra pas au Japon avec des conséquences incalculables pour le reste du monde?

### **Motivation arabe**

Les récentes mesures de boycottage et de majoration des prix révèlent tout au moins quatre motivations différentes, à savoir: le souci de conserver une ressource non renouvelable, de régler l'apport de capitaux selon la capacité d'absorption de certains pays producteurs, de réaliser des bénéfices maximums et d'utiliser le pétrole comme arme politique. Bien que l'Iran se soit clairement concentré sur la rentabilité, le cas arabe est bien plus complexe en raison de la diversité des mobiles.

Pour arriver à convaincre la communauté étrangère et obtenir des avantages politiques correspondants, les États arabes doivent distinguer parmi leurs actions celles qui sont strictement d'ordre politique. Dans l'Ouest, en effet, ils courent le risque que ces questions soient non seulement brouillées mais dénaturées sciemment. Les réactions occidentales

aux mesures arabes, particulièrement aux États-Unis, pourraient se classer de la façon suivante: premièrement, on convient que le boycottage arabe est une réalité qui s'inspire de motifs politiques et dont on souffre; à cet égard, on préconise divers remèdes qui vont de la réalisation des espérances politiques arabes aux protestations contre le «chantage» (expression favorite de certains rédacteurs) et on conseille de se serrer la ceinture et de n'accorder aucune concession ou règlement politique; deuxièmement, on soutient que des produits de remplacement du pétrole peuvent et doivent être rapidement trouvés; troisièmement, on affirme que la crise énergétique est purement imaginaire et, en fait, dénuée de tout fondement.

Ceux qui acceptent la réalité du boycottage arabe diffèrent toutefois d'opinions. Certains affirment que le recours au pétrole comme arme politique n'est qu'un camouflage de la décision qu'ont prise les Arabes de réduire leur production selon les dictées d'une sage administration de leurs ressources et entrées de fonds. Dans cette optique, on attire l'attention sur certains propos des dirigeants et hauts fonctionnaires arabes qui avaient déjà prévenu la communauté mondiale (avant le mois d'octobre) que leurs propres politiques financières et de conservation des ressources pourraient exiger de telles réductions. Bien que ce soit vrai, il importe aussi de se rappeler que tout en parlant prudemment de conservation, ces mêmes dirigeants se disaient prêts, moyennant un avantage politique, à rendre service à l'Ouest et à maintenir leur production à un niveau dépassant la normale.

Ajoutons que la brusque majoration des prix, décidée le 25 décembre à Téhéran, risquait de semer davantage la confusion parmi les nations consommatrices quant aux objectifs principaux des pays arabes. Si les réductions et l'embargo sélectifs, conçus comme une stratégie politique, visaient à châtier les ennemis et à récompenser les amis, le doublement des prix affichés à Téhéran ne pouvait qu'être défavorable aux amis comme aux ennemis, les amis actuels ou éventuels étant encore plus désavantagés que les États-Unis (pays considéré comme hostile) qui ne comptent qu'en partie sur les importations étrangères. Tout ceci semble souligner un besoin de clarté et de suite logique dans les idées: si la motivation des États arabes est foncièrement d'ordre politique, ils n'ont presque rien à gagner en y superposant des motifs d'ordre purement économique, et en renforçant du même coup la thèse de ceux qui ont contesté dès le début la sincérité de cette motivation



politique.

### Effets sur le Tiers monde

Bien que toute interruption des livraisons risque de désorganiser le mode de vie des pays industrialisés, les effets de la pénurie de pétrole et de la hausse des prix sur les pays moins développés du Tiers monde risquent d'y être catastrophiques, non pas tellement parce que les normes de vie courantes en subiraient le contrecoup (la consommation de pétrole étant assez faible) mais bien parce qu'ils sont susceptibles d'entraver tout développement. Tandis que les nations industrialisées seront gênées, à divers degrés, pendant le temps qu'elles mettront à découvrir d'autres sources énergétiques, les pays du Tiers monde trouveront sans doute ces nouveaux prix inabordables pour ce qui a trait à la réalisation des progrès matériels auxquels ils aspirent. C'est dans ce secteur que la juxtaposition des mesures de boycottage et des régimes de prix peut sérieusement affecter et même contrecarrer l'intérêt fondamental qu'a le monde arabe de se gagner l'amitié de certaines régions qu'il désire privilégier, notamment les États islamiques et africains.

Pour ce qui est de l'intérêt national des États-Unis, il serait sage et prudent de l'envisager non point dans le cadre étroit des intérêts américains, mais dans le cadre élargi du monde libre dont la sécurité et le bien-être sont si étroitement liés à ceux des États-Unis.

On peut se perdre en conjectures sur l'existence même ou sur les origines de la crise énergétique, mais les données statistiques se passent de commentaires. L'interruption des importations de pétrole arabe aux États-Unis y a produit un déficit d'environ 3 millions de barils par jour; et la réduction générale de la production pétrolière arabe, qui a atteint jusqu'à 25 pour cent mais qu'on fixait récemment à 15 pour cent, a inégalement touché le reste du monde.

Aux États-Unis et dans l'hémisphère occidental, il existe en abondance d'autres sources d'énergie, notamment le charbon, le schiste, le pétrole de l'Alaska, les huiles lourdes du Venezuela, les sables bitumineux de l'Alberta, les gisements pétroliers encore inexplorés au large des côtes ainsi que l'énergie nucléaire, l'énergie géothermique ou solaire moins manifeste, et d'autres sources énergétiques encore inconnues. Les plus facilement disponibles sont le charbon et l'énergie nucléaire, mais leur exploitation pose de grands problèmes

pour l'environnement qu'on n'a pas encore résolus. Quant aux autres sources, le coût élevé des techniques et le temps requis pour leur exploitation les rangent dans la catégorie de solutions pratiques dans un lointain avenir seulement. Pendant sept ou dix ans encore, on ne disposera d'aucun produit susceptible de remplacer aisément le pétrole. Et vu que la consommation tend à augmenter tant aux États-Unis qu'ailleurs dans le monde, le Moyen-Orient constituera forcément la principale source d'approvisionnement à moins que les nations consommatrices n'adoptent de rigoureuses mesures de restriction.

### Problème pour les États-Unis

Toutes ces ressources pétrolières finiront un jour par s'épuiser. Il serait donc raisonnable de se lancer dans la recherche et le développement de produits de remplacement qui permettraient à la civilisation humaine de suivre son cours sans s'effondrer. Mais pour l'instant le monde, y compris surtout les États-Unis, doit s'attaquer au problème politique créé par les mesures de boycottage arabes.

Il y a dans les affaires humaines des situations où les principes et les intérêts viennent en conflit. Tel n'est pas, du moins à mon avis, le cas qui nous occupe. L'intérêt y est on ne peut plus clair: lever l'embargo sur le pétrole arabe et assurer ainsi au monde entier une provision normale d'énergie. La question de principe y est également irréprochable, à savoir: respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de toutes les nations du Proche-Orient, abolition de l'état de belligérance, interdiction de toute expansion territoriale par le recours aux armes et justice pour les Palestiniens expropriés — le tout conformément aux résolutions des Nations Unies.

En outre, le fait que trois États arabes, l'Égypte, la Jordanie et l'Arabie Saoudite, qui ont joué un rôle de premier plan dans la crise, soient disposés à envisager la paix et à n'exiger que la mise en œuvre des résolutions de l'ONU constitue sans doute un événement historique. Il semble qu'on ait perdu de vue depuis quelques années cette convergence d'intérêts et de principes pour s'en remettre à une politique faisant presque l'indifférence. En revanche, il y a un certain optimisme à tirer des démarches entreprises depuis octobre en vue de régler le conflit, et du fait que le chevauchement des intérêts et des principes pourrait conduire à une solution à la fois morale et pacifique.

# Ce puissant levier du pétrole arabe

par Charles Issawi

L'idée de recourir au pétrole comme arme politique dans le conflit israélo-arabe n'est pas nouvelle. Déjà, en 1947, des porte-parole arabes nous avaient prévenus que l'appui accordé par les États-Unis à la création de l'État d'Israël pourrait compromettre leurs intérêts naissants dans le pétrole du Moyen-Orient. Et certains hommes politiques américains, dont M. James Forrestal, avaient exprimé les mêmes craintes.

La principale source d'inquiétude a été pendant longtemps non la production, que contrôlaient directement la Grande-Bretagne ou des pays favorables à l'Occident, mais plutôt le transport. Le pétrole du Moyen-Orient s'acheminait vers l'Europe par trois voies exiguës, soit le canal de Suez et les oléoducs irakien et saoudien. La guerre israélo-arabe de 1948 a entraîné la fermeture de la branche du pipeline irakien aboutissant à Haïfa, mais cette perte fut largement compensée par de nouvelles constructions. Puis, la guerre de 1956 amena la fermeture du canal et la rupture des oléoducs traversant la Syrie. Il s'ensuivit pour l'Europe une pénurie de pétrole au cours de l'hiver de 1957, mais des approvisionnements additionnels provenant de l'hémisphère occidental l'ont dépannée jusqu'à la réouverture du canal de Suez quelques mois plus tard.

La crise suivante est née de la guerre israélo-arabe de 1967. Le canal de Suez et les pipelines furent de nouveau bloqués et certains producteurs imposèrent un embargo temporaire. Grâce toutefois à la construction de super-pétroliers, stimulée par la fermeture du canal en 1956, on a été en mesure de transporter une plus vaste quantité de pétrole du golfe Persique vers l'Europe et l'Amérique en contournant le cap de Bonne-Espérance. La production de la Libye s'était d'ailleurs considérablement accrue, de sorte que la guerre de 1967 n'a eu que de légères répercussions sur le marché mondial du pétrole.

## Création de l'OPEP

Jusqu'alors, seules l'Égypte et la Syrie, qui dominaient l'une le canal et l'autre les

pipelines, avaient réagi. Les producteurs arabes du golfe Persique s'étaient contentés d'imposer un embargo bref et superficiel en 1967, et ceux de l'Afrique du Nord étaient allés encore moins loin. Quant aux pays exportateurs non arabes (l'Iran, le Venezuela, le Nigéria et l'Indonésie), bien qu'ils se fussent associés aux producteurs arabes en 1960 ou ultérieurement pour former l'OPEP (Organisation des pays exportateurs de pétrole), ils ne se sentirent aucunement obligés d'adopter des mesures parallèles; de fait, ils accrurent très sensiblement leur production de façon à élargir leurs marchés.

Cependant, en 1970, le nouveau gouvernement révolutionnaire de Libye profita de la dépendance croissante de l'Europe à l'égard du pétrole libyen, ainsi que d'autres facteurs utiles tels que la surcharge des pétroliers, la fermeture d'un pipeline en Syrie et la réduction de la production au Nigéria par suite de la guerre civile, pour imposer une hausse de prix aux exploitants. Ce fut là le signe de ralliement des autres membres de l'OPEP qui décidèrent, à leur réunion de Téhéran en 1971, de hausser les prix et de s'octroyer une plus grande part des bénéfices. Le succès de cette démarche a clairement démontré la puissance et la cohésion de l'OPEP. Certains observateurs, dont l'auteur du présent article, en ont conclu que le prix du pétrole serait dorénavant à la hausse. Toutefois, d'autres analystes (comme M. I. Adelman, *The World Petroleum Market*, Baltimore, 1972) ont soutenu que les inté-

*M. Issawi est professeur de sciences économiques et ancien directeur du Middle East Institute de l'Université Columbia. Il a aussi travaillé pendant plusieurs années au département des sciences économiques des Nations Unies. Le professeur Issawi est l'auteur de plusieurs ouvrages sur le Moyen-Orient, dont Egypt in Revolution (1963); Economic History of Middle East 1800-1914 (1966); Economic History of Iran (1971). L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



rêts divergents des producteurs voueraient à l'échec toute tentative d'embargo et les forceraient à se faire concurrence, donc à réduire le prix du pétrole, et certains décisionnaires semblent avoir agi en conséquence.

Vu l'accroissement de la demande, la hausse du prix du pétrole ne pose pas d'obstacle à l'augmentation de la production. D'autre part, quelques-uns des principaux exportateurs, dont la Libye, le Venezuela et le Koweït, ont délibérément réduit leur production depuis deux ou trois ans déjà, pour des raisons principalement d'ordre financier. Leurs immenses réserves dépassaient considérablement leurs besoins; la dévaluation rapide des devises rendait moins attrayante l'idée de constituer des réserves de devises étrangères et l'on prévoyait, sans doute avec clairvoyance, que la hausse des prix du pétrole au cours de la prochaine décennie dépasserait le taux qu'on pourrait raisonnablement fixer pour le calcul de l'accroissement des bénéfices futurs par rapport aux bénéfices du moment. A cela s'ajoutait l'argument selon lequel, étant donné la faible élasticité de la demande de pétrole et la forte élasticité des revenus, on pouvait tirer de plus gros bénéfices tout en réduisant la production.

#### **L'Arabie Saoudite détient la clef**

Les deux plus grands producteurs, l'Iran et l'Arabie Saoudite, ainsi que d'autres moins importants, tels Abu Dhabi et Oman, ont rejeté cet argument, tant parce qu'ils possédaient d'immenses réserves de pétrole que pour des considérations de politique générale. Au début de 1973, il était déjà clair que l'Arabie Saoudite détenait la clé du marché du pétrole, car elle avait à elle seule non seulement les réserves voulues mais aussi la volonté d'accroître suffisamment sa production pour répondre à la demande mondiale. Notons que le rôle de l'Iran n'en était pas moins très important. Le renforcement de la puissance pétrolière de l'Arabie Saoudite s'est accompagné d'une influence accrue au sein des conseils arabes et d'une plus grande disposition à jouer la carte du pétrole. Jusqu'à la mort de Gamal Abdel Nasser survenue en 1970, le roy Fayçal avait hésité à mettre son pétrole et ses ressources financières au service d'une politique dont les avantages profiteraient surtout à un homme qu'il craignait et en qui il n'avait pas confiance. Ses relations avec le président Anouar Sadate ont été beaucoup plus amicales, et il est vraisemblable que la nouvelle victoire d'Israël en 1967 ait éveillé sa colère et ses inquiétudes. De là, les avertissements faisant entendre depuis un an qu'il

emploierait, s'il le fallait, le levier du pétrole pour amener les États-Unis et leurs alliés à modifier leur attitude pro-israélienne.

Depuis le début de la guerre israélo-arabe d'octobre dernier, les producteurs de pétrole ont adopté deux mesures de nature bien différente. D'une part, ils ont haussé le prix du pétrole qui est passé de \$2.59 le baril, au début de 1973, à \$5.11 en octobre, pour atteindre \$11.65 à la fin de décembre, soit plus du double en deux mois, en faisant présager de nouvelles augmentations. Leur motif dans ce cas paraît être purement d'ordre financier — soit de profiter d'une situation favorable pour en retirer d'importants bénéfices. A cet égard, les producteurs non arabes (Iran, Venezuela, Nigéria et Indonésie) ainsi que les producteurs latino-américains moins importants se sont mis au pas. La seule question qui se pose dorénavant est de savoir jusqu'où le prix pourrait grimper. Étant donné l'écart considérable entre le prix du pétrole aux sources dans le golfe persique et celui des produits vendus aux consommateurs, différence résultant des coûts du transport, du raffinage, de la distribution et, encore plus, des impôts élevés que prélèvent les gouvernements des pays consommateurs, et vu aussi l'impossibilité de remplacer le pétrole dans certains services comme le transport, ainsi que la cherté et la pénurie d'autres combustibles, il semble bien que d'importantes hausses soient encore à prévoir.

Mais il n'est pas du tout certain que les producteurs de pétrole voudront tirer le plus de bénéfices possible et profiter au maximum du jeu de l'offre et de la demande qui leur est favorable. D'abord, parce que chaque hausse des prix du pétrole réduit non seulement la consommation, mais stimule la recherche de produits de rechange, soit d'anciennes sources telles que la houille et la gazéification du charbon soit de nouvelles comme les schistes et les sables bitumineux, l'énergie nucléaire et solaire. Ensuite, même aux prix actuels, les producteurs de pétrole sont en train d'accumuler d'énormes réserves de devises étrangères se chiffrant à des dizaines de milliards de dollars et dépassant de loin, dans la plupart des cas, leur capacité d'absorption; la constitution d'aussi vastes réserves en espèces inquiète sérieusement les milieux financiers et même les autorités des pays producteurs. Enfin, ainsi que le soulignait récemment le schah d'Iran, les exportateurs de pétrole ne souhaitent pas le moins du monde la destruction de l'économie occidentale, puisqu'elle entraînerait l'effondrement de la leur, appréhension qu'au moins les gouvernants de l'Arabie



Téléphoto AP — Canada Wide Service

*Les ministres arabes du pétrole se sont rencontrés une fois de plus au Caire en janvier dernier. Sur cette photo on voit les délégués des pays exportateurs réunis au siège social de la Ligue arabe au Caire. On reconnaît de gauche à droite: le sheik*

*Abdel Aziz Khalifa Hammad du Qatar, MM. Abdel Rahman Atieki du Koweït, Ibrahim Mazhoudy de l'Algérie et Ahmed Hilal de l'Égypte. M. Mazhoudy est ambassadeur d'Algérie en Égypte.*

Saoudite, du Koweït et des pays de la péninsule arabe partagent pleinement.

### **Objectif politique**

La seconde mesure, d'origine purement arabe, vise un objectif politique. Six ans d'intenses négociations à la suite de la guerre de 1967 ont fini par convaincre les États arabes de deux choses. Premièrement, que les Israéliens n'abandonneraient pas volontiers les conquêtes faites au cours de cette guerre, puisque leurs nouvelles frontières étaient beaucoup plus faciles à défendre que les anciennes. Deuxièmement, que les États-Unis ne pouvaient ou ne voulaient pas forcer Israël à se retirer. Des démarches rassurantes pour les États-Unis (telle que l'expulsion, par exemple, des «conseillers» soviétiques de l'Égypte en 1972, apparemment faite à la suggestion du roi Fayçal) n'avaient donné aucun résultat, pas plus d'ailleurs que la tentative d'inciter les alliés européens des États-Unis à persuader ces derniers de modifier leur politique. Il semble donc que les Arabes aient décidé l'été dernier de passer à l'attaque sur deux plans. D'une part, l'offensive militaire lancée par l'Égypte et la Syrie démontrerait que les Arabes étaient à la fois prêts à se battre et capables d'infliger de lourdes pertes à Israël, et rendrait par ailleurs sa fluidité à une situation qui paraissait figée. Simultanément, on utilise-

rait l'arme du pétrole en imposant un embargo sur les livraisons destinées aux États-Unis et aux Pays-Bas, et en réduisant les expéditions vers l'Europe de l'Ouest et le Japon; on assurerait le succès de cette tactique en réduisant la production de dix pour cent.

Cette entreprise des Arabes poursuivait, semble-t-il, deux objectifs. D'abord, celui de persuader le gouvernement des États-Unis et, peut-être plus important encore, le public américain que l'appui d'Israël n'allait pas sans inconvénients; on espérait créer assez d'ennuis pour amener Washington à s'occuper plus activement des négociations de paix au Moyen-Orient et, plus particulièrement, à modifier sa position pro-israélienne. Puis, en rappelant à l'Europe et au Japon leur impérieux besoin du pétrole arabe, on voulait les convaincre de se dissocier de la politique des États-Unis au Moyen-Orient et d'exercer auprès du gouvernement américain une influence favorable aux intérêts arabes. Il convient d'ajouter qu'en ce qui concerne les États-Unis, les Arabes ont choisi pour réduire leurs livraisons de pétrole le moment le plus favorable à leurs intérêts. Depuis deux ans, en effet, ce pays souffrait d'une pénurie de pétrole attribuable à divers facteurs, dont le relèvement maximal de la production intérieure, le manque de nouvelles raffineries, la consommation

accrue et l'imposition de normes plus sévères concernant le dégagement des gaz d'échappement ainsi que d'autres mesures de protection de l'environnement, sans compter la lenteur à développer de nouvelles sources d'énergie.

### **Effet de la pénurie de pétrole**

Au moment de rédiger cet article, tout juste après la signature de l'accord de désengagement intervenu entre Israël et l'Égypte à la fin de janvier, il est encore trop tôt pour évaluer le succès politique des restrictions pétrolières imposées par les pays arabes. Il est évident que les États-Unis, alertés aux dangers de la situation, ont été amenés à réclamer plus énergiquement la tenue de négociations entre l'Égypte (qui détient la clé d'un règlement politique) et Israël. Il semblerait aussi que les États-Unis aient exercé auprès d'Israël une plus forte pression qu'auparavant, et que l'effort militaire des Arabes ait engagé les Israéliens à réévaluer la situation et à offrir des modalités d'entente plus acceptables aux pays arabes. Mais les négociations sont nécessairement très lentes et très compliquées, et on ne peut s'attendre à des résultats tangibles avant quelque temps encore. Cependant, pour la première fois depuis plusieurs années, il n'est pas utopique d'espérer, sinon un règlement définitif, du moins quelque chose de plus durable qu'un simple cessez-le-feu. Il semble bien qu'il fallait le double choc de la guerre et de la crise du pétrole pour en arriver à un tel résultat.

En ce qui concerne l'Europe et le Japon, l'arme du pétrole aux mains des Arabes semble aussi avoir eu du succès. L'Europe s'était déjà rendu compte de l'étendue de sa dépendance vis-à-vis du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord au cours de la crise de 1956, mais pour ce qui est du Japon, cette prise de conscience a eu l'effet d'un choc violent. Jusqu'en 1973, le Japon semble s'être comporté comme si la politique n'existait pas, et avoir cru qu'on pouvait maintenir un commerce florissant tout en évitant de s'engager politiquement, mais les récents événements au Moyen-Orient ont mis en doute les avantages d'une telle attitude apolitique. C'est pourquoi, par suite de la crise du pétrole, l'Europe et surtout le Japon ont ostensiblement cherché à se dissocier des États-Unis à l'égard du conflit israélo-arabe. Diverses déclarations ont été faites en vue de démontrer aux Arabes que les gouvernements en cause n'étaient pas tout à fait engagés du côté israélien. Ainsi, durant la guerre d'octobre, la plupart des pays de

l'OTAN ont refusé aux avions américains le droit de survoler leurs territoires, et aucun gouvernement européen n'a donné publiquement l'assurance qu'il compenserait, à même ses ressources, la pénurie de pétrole aux Pays-Bas causée par l'embargo arabe. Plusieurs pays, dont le Japon, ont offert une importante aide financière et technologique à l'Égypte, à l'Iran et à d'autres pays arabes, et les gouvernements de la France, de la Grande-Bretagne et d'autres États négocient actuellement avec l'Arabie Saoudite et certains autres exportateurs des échanges d'armes contre du pétrole.

### **Les États-Unis portent le fardeau**

Tout cela est très satisfaisant pour les pays arabes et aura, en dernier ressort, d'importantes conséquences diplomatiques. Pour l'instant, toutefois, les pays arabes sont conscients que seul le gouvernement américain peut forcer Israël à leur accorder les concessions minimales qu'ils jugent essentielles au règlement du conflit, et ce sont les États-Unis en réalité qui ont dû porter le fardeau des récentes négociations israélo-arabes.

Il reste néanmoins un très gros point d'interrogation. Les producteurs de pétrole, particulièrement les pays arabes, sont présentement en mesure d'exercer de très fortes pressions économiques et leur influence financière s'accroîtra considérablement au cours de la prochaine décennie. Mais cette énorme puissance économique et financière ne s'appuie aucunement sur une puissance politique ou militaire. Une telle conjonction de force et de faiblesse est lourde de danger. Depuis des siècles, les penseurs politiques font ressortir le fait que si l'or peut acheter des armes, les armes peuvent de leur côté s'approprier l'or. Si les producteurs de pétrole, et en particulier les Arabes, abusent de leur puissance économique ou politique, ils s'exposeraient à de rudes et coûteuses représailles. Il est clair que le schah d'Iran est bien conscient de ce danger et qu'il est décidé à ne pas s'y exposer inutilement. Il en est de même pour le roi Fayçal, bien que ce dernier soit soumis à une très forte pression de la part des radicaux arabes et des Palestiniens, qui poursuivent des objectifs distincts. On peut s'attendre à ce que certains groupes tentent de forcer la main du roi Fayçal et que, même s'il faisait tout en son pouvoir pour leur résister, personne ne peut prévoir avec certitude l'issue de cette rencontre de forces nombreuses et puissantes actuellement à l'œuvre.

# La carence d'énergie examinée à l'optique canadienne

par Ronald S. Ritchie

Depuis deux décennies et à une allure toujours plus rapide, le monde dévale une pente qui touche à sa fin. Sa consommation d'énergie, sans cesse croissante, s'est concentrée de plus en plus sur une seule ressource énergétique, le pétrole, de sorte que presque toutes les régions du globe ont fini par considérer les vastes richesses du golfe Persique comme le principal réservoir d'énergie garantissant leur future expansion économique.

Bien avant les événements qui ont bouleversé le marché mondial du pétrole en 1973, les mieux informés parmi les sociétaires et les observateurs du monde industrialisé avaient compris qu'il faudrait avant longtemps modifier cette perspective. Toutefois, ce sont les mesures prises par les pays de l'OPEP (Organisation des pays exportateurs de pétrole) à l'égard des prix et de l'approvisionnement qui ont brusquement, même brutalement, ouvert les yeux de la grande masse des gens et de leurs gouvernements, dans les pays industrialisés comme dans le Tiers monde. En un sens, on n'a fait ainsi que hâter le recours à des accommodements inévitables à la longue, au prix de sacrifices temporaires dont l'étendue est encore incertaine.

Dans une perspective mondiale, le bilan des besoins et des approvisionnements d'énergie au cours des trois dernières décennies offre un exemple presque classique des conséquences de l'accumulation de modes de croissance exponentiels. L'histoire mondiale jusqu'à ce jour révèle une concordance assez étroite entre l'expansion économique et la consommation d'énergie, entre l'utilisation d'énergie par tête d'habitant dans une société et sa production par tête, autrement dit, le revenu. Le rapport s'entend facilement. Tant que le rendement d'un homme est le fruit de son seul effort, ce rendement et son revenu restent minimes. Par contre, l'homme est parvenu à augmenter sa production par tête et son revenu en décuplant ses efforts par l'utilisation sans cesse grandissante de l'énergie mécanique ou d'autres genres d'énergie. Ce processus s'est développé de-

puis la Seconde Guerre mondiale à un rythme sans précédent et sur une vaste échelle dans le monde industrialisé, et il s'est amorcé dans les pays en développement. L'Amérique du Nord se classe première pour ce qui est de la consommation d'énergie et du revenu par tête d'habitant, et cette double progression se poursuit encore. Par ailleurs, l'Europe occidentale et le Japon ont marqué depuis deux décennies de rapides progrès quant à la consommation par tête d'habitant, tout en multipliant le chiffre global de leur consommation d'énergie. Ajoutons que les économies en voie de développement, comme celle de l'Inde, sont également engagées dans ce sentier (bien que la demande par tête y soit encore faible) et que la réalisation de plusieurs de leurs principaux objectifs dépend de ce facteur. Bref, la demande mondiale d'énergie était en train de s'accroître à un rythme annuel susceptible de la doubler tous les douze ou quinze ans.

## Sources d'approvisionnement

Ce processus de croissance aurait, à lui seul,

---

*Premier vice-président d'Imperial Oil Limited jusqu'à sa retraite au début de cette année, M. Ritchie a dirigé pour le compte du gouvernement canadien, en 1968-1969, une étude spéciale sur les organismes de recherche en politiques d'intérêt public et proposé la création d'un Institut de recherche en politique générale. Ancien directeur exécutif de la Commission royale sur l'organisation gouvernementale, il a beaucoup écrit sur des sujets économiques et politiques d'actualité et est l'auteur de l'ouvrage: NATO: The Economics of an Alliance. M. Ritchie est ancien président du Comité canado-américain de la Chambre de commerce canadienne; il est membre du Club de Rome et a fait partie de délégations canadiennes à des conférences internationales. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



entraîné tôt ou tard une diversification des sources d'approvisionnement en énergie, ou bien une limitation de la demande. En l'occurrence, cependant, les conséquences de l'expansion rapide de la demande d'énergie furent accentuées par un changement simultané du genre d'approvisionnement. La demande globale d'énergie s'étant de plus en plus centrée sur le pétrole, la recherche de ce produit n'a pu que se développer. Là encore, c'est l'Amérique du Nord qui a pris les devants, il y a au moins deux décennies, en abandonnant le chauffage domestique au charbon et en remplaçant la houille par l'huile diesel sur ses chemins de fer. Plus récemment, surtout en Amérique du Nord, on a également délaissé le charbon dans la production thermique d'électricité comme dans d'autres procédés industriels, par suite de pressions et d'une réglementation visant à restreindre le dégagement de vapeurs de soufre dans l'atmosphère. En Europe de l'Ouest et au Japon la substitution du pétrole au charbon s'est opérée plus lentement, mais elle y a quand même pris des proportions presque aussi remarquables. En 1970, le pétrole (huile et gaz naturel) assurait les trois quarts de la consommation globale d'énergie aux États-Unis, plus des deux tiers de celles de l'Europe occidentale et du Japon, et les trois cinquièmes de la consommation totale d'énergie dans le monde. La ruée vers le pétrole se poursuivait toujours.

Sans doute cette tendance répondait-elle à des avantages de prix et de commodité, car le pétrole a été jusqu'à tout récemment une source d'énergie très bon marché. On disposait aussi d'une abondante provision durant les années cinquante et soixante, l'appoint étant assuré par les pétroles peu coûteux de la région du golfe Persique. Le gaz naturel, lorsque disponible, se vendait d'habitude à un prix réglementé et modique, mais le prix du charbon s'est accru à cause de l'augmentation du coût de la main-d'œuvre, hausse insuffisamment compensée par le progrès technologique. Notons enfin que le pétrole est d'utilisation plus commode dans le domaine du transport, grâce surtout aux nouvelles technologies.

Étant donné l'expansion brusque des besoins d'énergie et le constant déclin de l'apport du charbon, on comprend aisément que la demande dans l'hémisphère oriental, dirigée vers le golfe Persique, se soit fortement accrue depuis douze ans malgré la découverte de nouvelles sources d'approvisionnement en Afrique et dans la mer du Nord. Enfin, les besoins grandissants de l'Amérique du Nord sont venus s'ajouter à ceux de l'hémisphère oriental.

## La part des États-Unis

Malgré une expansion industrielle accélérée dans le reste du monde, les États-Unis consomment encore à eux seuls presque le tiers de tout le pétrole utilisé. Ayant dépassé le stade de l'autarcie durant les années cinquante, ils doivent maintenant chercher au-delà de l'hémisphère occidental de quoi satisfaire la presque totalité de leurs nouveaux besoins. Cela veut dire que l'on compte maintenant sur les champs pétrolifères de l'hémisphère oriental, et particulièrement ceux du golfe Persique, pour étayer l'expansion nette de la demande nord-américaine chaque année, en sus des besoins croissants de l'Europe de l'Ouest et du Japon. D'après une projection logique, on prévoyait récemment que la production de l'Arabie Saoudite, s'établissant en 1970 à moins de quatre millions de barils de pétrole par jour, devrait atteindre presque 20 millions de barils à la fin de la présente décennie pour satisfaire la demande prévue.

Ayant tiré depuis quelques mois la leçon de cet état de choses, l'OPEP nous l'a appliquée d'une manière rude, sensationnelle et pénible. Ayant essayé durant les années soixante, sous le signe de la coopération, d'augmenter à la fois le prix du pétrole et leur part du revenu brut, ils avaient remporté un succès partiel au second chef et presque rien au premier. Voilà maintenant que, dans l'espace de quelques mois, ils ont réussi non seulement à hausser considérablement le prix du pétrole, mais à décupler en même temps leurs recettes. Et ils se sont acquis du coup le contrôle absolu des prix et de leur part de bénéfices, ont pris en grande partie la direction des opérations et se sont libérés des obligations contractuelles qui existaient encore. De fait, la situation de l'offre et de la demande a brusquement pris une tournure qui rend le régime du monopole non seulement pratique mais profitable. Le coût des autres sources d'énergie, tels les sables goudronneux, les schistes bitumineux et la gazéification de la houille finiront certes par imposer un plafond au prix international du pétrole, mais il est difficile de discerner pour quelque temps encore d'autres contraintes que celles d'un refus d'acheter de la part des consommateurs, de la sensibilité des producteurs à leurs intérêts futurs ou d'accords de coopération entre producteurs et consommateurs.

Tout comme leurs décisions au sujet des prix, l'imposition par les membres arabes de l'OPEP de contraintes arbitraires à l'approvisionnement et d'un embargo doit nous servir d'avertissement salutaire. Il se peut que les nations arabes finissent par voir moins de mérite à l'emploi du pétrole

comme instrument politique, mais elles ne sont pas pour cela susceptibles de trouver intérêt à augmenter leur production d'ici quelques années à un niveau approchant les besoins anticipés. Le monde doit donc se tenir pour dit qu'il lui faut chercher et exploiter, de façon urgente, de nouvelles sources d'énergie. Cela prendra probablement beaucoup de temps, surtout s'il s'agit d'élaborer de nouvelles techniques, et il faut compter que ces nouvelles provisions d'énergie seront plus coûteuses qu'à l'accoutumée.

### **Accommodements difficiles**

Il y a lieu d'envisager entre temps certaines adaptations pénibles, et d'affronter certains défis, dans le domaine non seulement des économies nationales mais dans celui des rapports économiques internationaux. A ce propos, quatre questions semblent être d'un intérêt immédiat: 1) Dans quelle mesure la pénurie de pétrole va-t-elle entraver l'activité économique? 2) Quelles seront les répercussions d'une hausse abrupte du coût de l'énergie sur un monde déjà aux prises avec l'inflation? 3) Un système monétaire international déjà en désarroi pourra-t-il s'accommoder aux énormes déplacements de la balance des paiements occasionnés par la multiplication des prix du pétrole? 4) La redistribution formidable des revenus et des accumulations de capital empêchera-t-elle l'apport des capitaux requis pour l'exploitation de nouvelles sources d'énergie?

Si les pays industrialisés ne peuvent se procurer, pas plus que les économies en développement, comme celle de l'Inde, ne peuvent se payer l'approvisionnement d'énergie à base de pétrole dont ils ont besoin, il pourrait se produire à brève échéance une régression économique ou pire, doublée au long terme d'un ralentissement accusé de leur croissance. Comme on l'a vu précédemment, l'activité économique ainsi que les niveaux du revenu sont en rapport étroit avec la consommation d'énergie. Le Japon, l'Europe de l'Ouest et les États-Unis subiront tous d'ici quelques mois, à un sérieux degré, le contrecoup de la réduction réelle ou anticipée des approvisionnements. Le Canada ne semble pas appelé à en souffrir outre mesure de façon directe, mais la grande subordination de son commerce à une clientèle extérieure l'expose à essayer indirectement les conséquences graves de tout ralentissement à l'étranger.

A plus longue échéance, les économies industrielles devraient pouvoir endurer cette pénurie d'énergie mieux que les pays en développement. Ils ont tout d'abord la faculté d'apprendre à utiliser leur énergie

plus efficacement. Puis, leurs niveaux de revenu sont déjà assez élevés pour leur assurer malgré tout une existence plus agréable, même s'ils ne peuvent accepter calmement qu'on menace leur expansion future. Par contre, les populations des pays en développement aspirent à atteindre des niveaux de revenus analogues à ceux dont jouissent les économies développées de sorte que, si ces espoirs sont frustrés par la pénurie d'énergie, leur avenir économique, politique et social risque d'être très sombre. Une telle perspective est des plus inquiétantes pour le monde industrialisé.

### **Effets de l'inflation**

L'inflation sévit à l'état chronique, et plus gravement encore dans bien des cas, dans la plupart des pays industrialisés. Il s'ensuit que la hausse abrupte, presque du jour au lendemain, du coût de leur principale source d'énergie aurait difficilement pu se produire à un pire moment.

Il se pourrait, toutefois, que l'on tende à exagérer ces augmentations de prix. Tout d'abord, les hausses dont on entend parler se rapportent d'habitude aux prix du pétrole brut ou du gaz naturel fixés à la source. Or, entre le puits et le consommateur viennent s'ajouter beaucoup d'autres frais, majorés pour la plupart selon les taux courants d'inflation. Il s'ensuit donc, pour ce qui est du coût au consommateur, que le prix à la source est proportionnellement moins élevé que les chiffres renversants cités par les organes de presse. Pour illustrer le problème, notons, par exemple, qu'à la fin de janvier cette année les pays de l'OPEP dans la région du golfe Persique ont augmenté la recette de leurs gouvernements à environ sept dollars le baril. Cette somme est pourtant moins élevée que le montant des recettes gouvernementales perçues au Canada, à l'endroit d'un baril régulier d'essence, sous forme de taxes de la voirie provinciale et de taxe fédérale à la vente, sans compter les impôts sur le revenu des sociétés.

Si indispensable que soit l'énergie à presque tous les genres d'activité économique, de même qu'à la consommation privée aux fins, disons, du chauffage et du transport, le besoin global d'énergie de l'économie canadienne ne représentait avant la récente hausse des prix qu'à peu près huit et demi pour cent du produit national brut, tandis que les dépenses en combustible d'une usine typique étaient de l'ordre de quatre pour cent de la valeur ajoutée, soit deux pour cent de la valeur des expéditions. Les économies industrielles pourront donc censément s'adapter aux hausses nécessaires des coûts, mais le problème sera



beaucoup plus grave pour les pays en voie de développement.

### Relations monétaires

C'est dans le domaine des rapports monétaires internationaux que surgissent quelques-unes des plus noires incertitudes. Le Canada n'a pas à s'inquiéter dans l'immédiat de leur effet sur sa balance des paiements, car son approvisionnement absolu de pétrole est plus que suffisant; il est en mesure pour le moins de compenser par ses exportations les pertes possibles dues à l'importation. Cette situation n'a à peu près pas d'égale parmi les pays industrialisés du monde libre. A l'heure actuelle, on a déjà dévalué le yen et le franc. Le montant net des suppléments de coûts est tel que même des pays comme le Japon et l'Allemagne de l'Ouest, qui jouissent d'énormes réserves monétaires, n'y trouveront maintenant qu'une protection à court terme. Par ailleurs, bon nombre d'autres pays trouveront difficile de remanier leurs affaires à temps pour en tirer un apport appréciable au financement du coût majoré des importations d'énergie. En Inde, par exemple, on estime que le coût des importations de pétrole, au niveau antérieurement projeté, dépassera bientôt le total anticipé des recettes à l'exportation, situation qui entraînera forcément de rigoureux ajustements. De leur côté, les pays exportateurs de pétrole vont accumuler des bénéfices incalculables en or et en devises étrangères.

Il s'ensuit que tout le système des paiements internationaux pourrait être sérieusement bouleversé à un moment où le Goupe des Vingt du Fonds monétaire international n'a pas encore réussi à élaborer une méthode généralement acceptable d'affronter des pressions beaucoup plus ordinaires. Espérons qu'au comble de la crise, on n'assistera pas à un sauve-qui-peut général ayant pour objet de préserver telle ou telle devise et économie nationale aux dépens des autres. A condition d'obtenir une bonne mesure de coopération, il y a un important facteur de stabilité sur lequel on puisse compter. En effet, les producteurs de pétrole ont autant intérêt que le reste du monde à protéger la stabilité des cours internationaux. Certains d'entre eux ont déjà souffert d'une dévaluation antérieure du dollar et du sterling.

La hausse brusque et démesurée des prix du pétrole brut a eu pour quatrième conséquence une modification correspondante de la répartition régionale du revenu mondial. Comme l'a fait observer le Schah d'Iran, les pays riches vont soudain se retrouver beaucoup moins riches. Au même titre, les pays pauvres et sans ressources pétrolières vont devenir, du moins pour

quelque temps, beaucoup plus pauvres. Les bénéficiaires de ce revirement sont les pays producteurs, mais il convient d'ajouter que dans la plupart des cas leur revenu par tête d'habitant restera inférieur à celui des pays riches. Ils n'en accumuleront pas moins de vastes capitaux cependant que, durant au moins une décennie, les autres pays se verront obligés de solder d'énormes dépenses de capital, de recherche et d'exploitation pour se créer de nouvelles sources d'énergie, et ce à même des fonds d'investissement hypothéqués par la majoration du coût de leur consommation courante d'énergie. Le financement de ces nouvelles entreprises par les pays producteurs de pétrole pourrait aider à résoudre le problème, car il favoriserait la création de capital et la stabilité des paiements internationaux.

### Choix à la consommation

Il est évident qu'il va falloir effectuer d'importants ajustements et relever de nouveaux défis. Quels sont les choix qui s'offrent aux pays de consommation? Signalons-en trois qui méritent d'être retenus: d'abord, réaliser une utilisation plus efficace de l'énergie; ensuite, exploiter de nouvelles sources d'énergie; enfin, trouver un *modus vivendi* avec les pays producteurs de pétrole, fondé sur un intérêt mutuel à long terme.

On parle beaucoup ces temps-ci du besoin de conservation. Certains y voient un moyen d'alléger la pénurie actuelle des approvisionnements, aux États-Unis par exemple, tandis qu'il s'agit pour d'autres d'un impératif moral à observer dorénavant. Au sens le plus strict, il faut avouer que notre utilisation de l'énergie a été des plus prodigues, surtout aux États-Unis et au Canada. L'explication en est simple: nous obtenions l'énergie relativement pour rien, et on est moins porté à économiser un produit bon marché que celui qui coûte cher.

Il n'y a aucune raison de compter que la pénurie d'énergie va se prolonger indéfiniment, mais il est probable que l'énergie va coûter plus par comparaison avec d'autres produits. Cela favorisera en pratique des économies auparavant inutiles. Sans qu'il soit nécessaire d'abaisser le thermostat, on peut faire des économies importantes grâce à une meilleure isolation de nos foyers et de nos bureaux, particulièrement ceux de construction nouvelle. Le prix élevé de l'essence favorisera aussi le choix de voitures plus petites en Amérique du Nord, comme c'est le cas depuis toujours en Europe de l'Ouest. Quant à la production thermique d'électricité, la recherche et l'exploitation de nouvelles

techniques s'imposera afin d'améliorer le rapport en unités de chaleur BTU entre la mise et le rendement, lequel s'établit actuellement à près de trois pour un. Il y a également de grandes économies à faire dans l'industrie, motivées par le facteur coût. A la longue, il est certain que nous parviendrons aisément à atteindre par de tels moyens, dans l'ensemble de l'économie, un meilleur rendement par unité d'énergie consommée. On a calculé qu'une telle épargne pourrait s'élever en Amérique du Nord à 30 pour cent de la consommation globale d'énergie et racheter, pour ainsi dire, entre cinq et sept années d'expansion au rythme récemment atteint.

#### Autres sources

Plus urgent encore, toutefois, est le besoin de trouver et d'exploiter de nouvelles sources majeures d'énergie. Rien de nouveau à cela. On assigne depuis longtemps des sommes considérables et de grands travaux de recherche à l'étude du potentiel énergétique de combustibles fossiles autres que le pétrole et le gaz naturel, de même qu'à des sources d'énergie moins familières bien que susceptibles d'acquiescer de l'importance dans deux ou trois décennies. Il faut maintenant aller plus loin. En effet, toutes ces options ont ceci de commun qu'elles exigent une longue préparation, qu'il s'agisse des vastes et difficiles explorations conduisant à la découverte et à l'exploitation de pétrole et de gaz dans l'Arctique ou au large des côtes, des immenses travaux de construction que requiert l'exploitation des sables goudronneux de l'Alberta, ou encore de la mise au point et de l'amélioration de techniques pour la gazéification et la liquéfaction du charbon ou l'utilisation de l'énergie nucléaire ou solaire.

L'Amérique du Nord est particulièrement riche en sources facultatives d'énergie. L'énergie nucléaire mise à part, ainsi que les possibilités lointaines telles que l'énergie solaire, les États-Unis possèdent de vastes réserves de combustibles fossiles. Il y a d'abord le pétrole et le gaz naturel provenant soit de gisements inexploités au large du littoral ou à l'intérieur du continent, soit de méthodes de récupération tertiaire; comptons également les schistes bitumineux et près de la moitié des ressources charbonnières du monde. Le Canada pour sa part possède des réserves virtuelles de pétrole et de gaz au large de ses côtes, ainsi que les richesses anticipées de l'Arctique en pétrole conventionnel. Il y a aussi les sables goudronneux et le pétrole lourd de l'Alberta et d'importantes possibilités houillères. Les conditions nou-

velles du marché mondial de l'énergie sont de nature à stimuler l'exploitation de ces diverses ressources et à assurer l'autarcie du continent, le soustrayant du coup à la concurrence dont les richesses de l'hémisphère oriental font l'objet. Du point de vue canadien, l'occasion se présente de transformer des ressources jusqu'ici virtuelles en avoirs économiques, susceptibles d'être exploités et vendus pour la plus grande prospérité du pays.

#### Accords bilatéraux

L'exploitation de nouvelles sources d'énergie à une échelle suffisante prendra du temps. Il est raisonnable de croire qu'elle se répartira sur plusieurs décennies, l'utilisation du pétrole conventionnel disparaissant à mesure que s'épuiseront les ressources mondiales. Entre temps, le coût et la disponibilité du pétrole brut sur le marché mondial continueront d'intéresser de près tant les consommateurs que les producteurs.

On suppose souvent que la coopération et les négociations collectives entre pays producteurs et consommateurs offrent le meilleur moyen de faire disparaître l'imbrication et le conflit des intérêts en jeu. A en juger par ce qui s'est passé en 1973 et au début de 1974, ainsi que par l'attitude du Japon et de plusieurs pays d'Europe, il semble passablement difficile d'atteindre le degré de solidarité voulu. D'autre part, il n'est pas certain que ce résultat soit particulièrement malheureux à la longue. Il se peut, en effet, qu'une série d'accords négociés séparément avec les pays producteurs servent tout aussi bien à déterminer et à satisfaire les besoins reconnus de part et d'autre.

Il est certes évident que les producteurs seraient sages, dans leur propre intérêt, de contrôler l'expansion de la production et de prolonger l'existence de leurs réserves. Ceux d'entre eux pour qui le pétrole et le gaz sont une source principale de revenu, mais non inépuisable, doivent également songer au meilleur moyen d'employer leurs recettes à la création d'une solide base économique, capable de garantir plus tard emplois et revenus à leurs populations. Un tel objectif ne saurait se réaliser aussi rapidement que vont s'accumuler les recettes aux prix courants, même sans accroissement notable de la production. Les restrictions au relèvement de la production pourraient bien servir également l'intérêt des pays consommateurs, car elles les pousseront constamment à développer les sources facultatives d'énergie dont ils auront besoin à l'avenir.

# Pénurie d'énergie à rebours: quand le Canada manquait de pétrole

par Donald M. Page

C'est au cours de l'hiver 1947-1948 que les Canadiens et les Américains ont commencé à prendre conscience du problème posé par la diminution des réserves d'énergie de sources non-renouvelables. La multiplication des véhicules à moteur, le remplacement des locomotives à vapeur par d'autres à moteur diesel et l'introduction du chauffage au pétrole et de radiateurs avaient provoqué un si rapide accroissement de la consommation de pétrole que la demande dépassa bientôt la capacité d'exploitation des gisements connus en Amérique du Nord.

Le manque de pétrole au Canada fut sérieusement aggravé par la levée de l'interdiction des nouvelles installations de chauffage pendant la guerre, qu'avait entraînée la hausse du prix du charbon causée par la grève minière de 1946 aux États-Unis. Il en est résulté une montée des prix sur le marché des produits pétroliers qui accentua la courbe déjà inflationniste du coût de la vie à cette époque. En janvier 1948, le coût du pétrole avait augmenté de 60 pour cent en deux ans et le public alarmé commençait à manifester son mécontentement.

C'est au printemps de 1947 que l'on se rendit compte d'abord de l'ampleur virtuelle de cette pénurie. Sur les entrefaites, les cinq grandes sociétés pétrolières du Canada se sont mises à conseiller à leurs clients, par le moyen de circulaires et de prospectus publicitaires, de réduire la

consommation en abaissant la température, en améliorant leurs méthodes d'isolation ou en réparant les brûleurs défectueux. Le 9 mai 1947, M. C. D. Howe, alors ministre canadien de la Reconstruction et de l'Approvisionnement, avertissait ses concitoyens de ne pas installer de nouveaux brûleurs sans obtenir au préalable une garantie contractuelle d'approvisionnement de mazout pour l'hiver suivant. Bien que sa consommation de pétrole par habitant représentât moins de la moitié de celle des États-Unis, le Canada, qui importait 89 pour cent de son pétrole (dont 46 pour cent des États-Unis) subirait nécessairement le contrecoup d'un déficit d'environ 15 pour cent dans l'approvisionnement américain. A cette carence prévue en Amérique du Nord s'ajoutait la menace de représailles arabes contre leurs clients qui appuieraient la décision des Nations Unies sur le partage de la Palestine.

Pour satisfaire à cette augmentation de la demande de pétrole, le Canada avait majoré ses importations en provenance des États-Unis de 400 pour cent au cours des neuf premiers mois de 1947, d'après le calcul des Américains, ou de 310 pour cent selon le Bureau fédéral de la Statistique.

## Mécontentement du Congrès

A mesure qu'approchait l'hiver, les gouverneurs des États de la Nouvelle-Angleterre et certains sénateurs influents, dont les commettants étaient le plus menacés par cette pénurie, se sont mis à réclamer la stricte conservation des stocks américains de pétrole, de sorte que les fonctionnaires du Département du Commerce durent agir vite sous peine de s'attirer les foudres du Congrès. Ils informèrent donc sans avis préalable, le 11 décembre 1947, M. J. R. Murray, secrétaire de l'ambassade du Canada à Washington, qu'il leur faudrait soit rigoureusement réduire les importations canadiennes de pétrole américain, soit y mettre un embargo. Malgré la récente prolongation de la Déclaration de Hyde Park,



*M. Page est assistant-professeur d'histoire à l'Université de Saskatchewan, campus de Regina, et historien détaché auprès du ministère des Affaires extérieures pour un projet de recherche de deux ans. Le professeur Page est un spécialiste de la politique extérieure canadienne et, en particulier, de l'influence de groupes et d'individus sur cette politique. Il a obtenu son doctorat de l'Université de Toronto en présentant une thèse sur «Les Canadiens et la Société des Nations». L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

accordée à la demande des États-Unis aux fins de la coopération économique d'après-guerre, on laissa entendre à M. Murray qu'il n'y était pas prévu de dorloter les Canadiens plus que les Américains.

Deux jours plus tard, M. Murray était de nouveau convoqué, cette fois à une réunion avec neuf agents des Départements d'État, du Commerce et de l'Intérieur. Avec force statistiques à l'appui, ces derniers accusèrent le Canada d'utiliser l'accord de Hyde Park pour se soustraire aux restrictions affectant les exportations et dérober ainsi aux Américains leurs ressources pétrolières essentielles. Dénégations et explications n'influèrent aucunement sur l'attitude des fonctionnaires américains. Dans le rapport qu'il fit ensuite à Ottawa, M. Murray déclarait: «Les responsables de l'Administration ont évidemment tendance à croire que nous devons nous appliquer à prendre sans retard les mesures nécessaires chaque fois qu'il leur arrive un pépin.» Le Canada devrait donc, ou s'imposer volontairement des quotas d'importation ou se voir imposer des contrôles d'exportation affectant jusqu'à 90 pour cent de ses importations de pétrole des États-Unis avant la fin du mois. Malgré l'intervention du président qui avait prié le Congrès d'examiner sérieusement la question avant d'imposer quelque restriction que ce soit, on fit entendre à M. Murray que les mesures envisagées par le Congrès seraient probablement plus rigoureuses que l'ultimatum du Commerce.

Le Congrès ne manquait pas d'encouragement pour entrer en lice. La presse parlait d'Américains grelottants de froid et le gouverneur du Vermont songeait à employer la milice pour empêcher les envois de pétrole au Canada. Le plus important parmi la douzaine de comités s'occupant de divers aspects de la pénurie de pétrole était le comité de la Chambre chargé du commerce extérieur et intérieur. Ses membres savaient bien qu'on n'apaiserait guère la crise en interdisant les exportations vers le Canada, mais certains d'entre eux espéraient qu'un tel interdit détournerait l'attention de mesures intérieures plus controversées visant à la conservation des réserves. M. Murray comprit que le Canada, à moins d'agir vite, risquait de voir supprimer des importations de pétrole des États-Unis. On essaya tardivement mais en vain de convaincre le département d'État de dissuader les fonctionnaires du Commerce de présenter leur demande de contrôle des exportations au comité de la Chambre, le 17 décembre. Le temps ne favorisait décidément pas le Canada.

### Ottawa pris de court

A Ottawa, le gouvernement fut surpris par les appels pressants de M. Murray demandant une évaluation de la capacité du Canada à tenir le coup d'un embargo. La politique canadienne d'importation de pétrole relevait du ministère de la Reconstruction et de l'Approvisionnement qui avait adopté jusque là une attitude assez insouciant à cet égard. M. Howe était d'avis qu'il suffirait d'obtenir un mois de grâce pour en arriver à une solution; entre temps, l'indignation du Congrès se dissiperait ou serait détournée vers d'autres questions. On pria donc notre ambassadeur de demander un délai, du fait que le gouvernement était opposé en principe au rétablissement des restrictions du temps de guerre; de toute façon, il y aurait avantage à rejeter sur les États-Unis tout le blâme de leur nouvelle imposition. Le 19 décembre, l'ambassadeur du Canada à Washington, M. Hume Wrong, insista auprès du secrétaire d'État aux Affaires économiques pour obtenir un délai, mais le département d'État se contenta de promettre d'empêcher le Comité de révision interministériel d'approuver l'embargo à l'unanimité, assurant ainsi le temps voulu pour que les autorités supérieures puissent réexaminer la question.

De l'avis du département d'État, il serait difficile d'échapper aux pressions exercées par le Congrès après le 1er janvier, et inutile d'évoquer la Déclaration de Hyde Park qui n'était après tout qu'une déclaration de principe, privée de sanction juridique. Plus tard le même jour, le département d'État persuada en effet le Comité de Révision, et particulièrement les fonctionnaires du Commerce, qu'aux termes du récent échange de notes visant au renouvellement de la Déclaration, il fallait donner au Canada l'occasion de se faire entendre avant que les États-Unis ne prennent une décision unilatérale. Cette démarche arrivait au moment décisif, car le comité de la Chambre venait de se prononcer en faveur d'une interdiction immédiate des exportations de pétrole jusqu'à ce que la crise disparaisse.

Contrairement à M. Howe, le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures et la direction économique du ministère soutenaient que le Canada perdrait bientôt toute possibilité d'intervention et de négociation si Ottawa se refusait à établir ses propres contraintes. La possibilité d'une telle réglementation se fit plus attrayante lorsque M. Howe apprit des compagnies pétrolières, le 22 décembre, que le Canada avait presque doublé ses stocks depuis l'hiver précédent par suite de l'interdiction des installations de chauffa-

ge et de l'augmentation de ses importations. Il était clair que, moyennant un rajustement minime de son système de distribution, le Canada pourrait se permettre, en janvier 1948, de réduire volontairement ses importations de kérosène, de pétrole à fourneaux, de mazout et d'huile diesel de 50 pour cent environ par rapport à la moyenne mensuelle de ses importations du premier trimestre de 1947.

On présenta donc officieusement au sous-secrétaire du Commerce, M. William Foster, une proposition fondée sur l'évaluation de la situation faite par M. Howe; M. Foster se montra beaucoup plus accueillant que ses subordonnés, principaux adversaires du statut spécial que la Déclaration de Hyde Park accordait au Canada. Se refusant à toute mesure unilatérale qui endommagerait l'économie canadienne, M. Foster promit de faire son possible pour empêcher le Congrès d'inclure le Canada parmi les pays soumis à contrôle, tant que les propositions canadiennes s'avèreraient satisfaisantes. Ses collègues, MM. Francis Thomas, McIntyre et Blaisdell, doutaient que le Canada tienne ses promesses, mais ils finirent par approuver la mise au point d'un système conjoint de contrôle des entrées de pétrole au Canada.

### Opinions divergentes

La proposition canadienne prit effet le 31 décembre, mais pas avant que les départements d'État et du Commerce eussent eu maille à partir encore une fois à propos du maintien et de la portée de la Déclaration de Hyde Park. En fin de compte, les deux ministères s'entendirent pour confier à des commissions mixtes la tâche d'élaborer des accords fondés sur l'expérience du temps de guerre, dès que le Congrès aurait cessé de les harceler l'un et l'autre. Cependant, leurs divergences de vues étaient on ne peut plus évidentes lorsqu'ils discutèrent chacun de la proposition canadienne devant le Comité du Sénat, au début de janvier. Le secrétaire-adjoint du Commerce déclara que les restrictions volontaires du Canada étaient acceptables du fait que les compagnies pétrolières, possédant un plus vaste marché aux États-Unis, garderaient naturellement la haute main sur leurs plus petites exploitations au Canada et que son propre département avait déjà mis en place des services de contrôle à la frontière. Le Canada ne serait plus considéré dorénavant comme «un 49<sup>e</sup> État» aux fins d'échanges économiques et de contrôle des exportations.

Par contre, l'exposé de M. Tyler Wood, grand ami du Canada et haut fonc-

tionnaire du département d'État, contrastait vivement avec cette prise de position froide et intéressée. Celui-ci fit ressortir à plusieurs reprises le caractère harmonieux et unique des relations qui existaient depuis si longtemps entre les deux pays. De plus, l'apport du Canada au rétablissement de l'Europe en faisait «un puissant allié» que les États-Unis, affirmait-il, avaient tout intérêt à ne pas indisposer par une décision unilatérale à propos de la pénurie de pétrole. Cependant, l'argument visant à persuader le Congrès que la plus faible consommation canadienne par habitant et les restrictions imposées par Ottawa à l'installation de nouveaux systèmes de chauffage permettaient de l'exempter de la réglementation des exportations, parut moins convaincant lorsque survinrent, à la mi-janvier, des froids beaucoup plus rigoureux que de coutume. Quand le département de l'Intérieur publia une série de directives visant à la stricte conservation des approvisionnements, la presse américaine voulut savoir, non sans raison, si les Canadiens souffraient autant du climat que leurs voisins qui avaient eu la complaisance de leur vendre une si grande partie de leurs stocks. De sorte que, pendant quelque temps, la prolongation des importations canadiennes, même réduites, a dépendu assez précairement du succès qu'aurait le département d'État à empêcher le Commerce de céder à la demande d'un embargo total que réclamait le Congrès.

### Le tournant

L'attitude du département du Commerce prit un tournant décisif au cours de la visite que M. Howard Sykes, conseiller spécial du secrétaire du Commerce pour les questions pétrolières, fit à Ottawa du 19 au 21 janvier, pour s'entretenir avec des ministres et hauts fonctionnaires canadiens. M. Sykes rentra à Washington, convaincu que le Canada devrait être exempté de contrôles à l'exportation tant que ses restrictions volontaires seraient appliquées, et que l'Administration américaine pourrait l'emporter sur le Congrès pourvu qu'elle présente un front uni.

La visite de M. Sykes eut pour effet de modifier l'attitude du département du Commerce, et il n'y fut plus question d'une proposition antérieure visant à l'extension des quotas canadiens au pétrole lourd et résiduel. Le Département s'abstint également de reprocher au Canada d'avoir dépassé son contingentement de janvier, peut-être apaisé en cela par la promesse du Canada de mieux faire le mois suivant, et aussi parce qu'on savait que le surcroît avait été acheminé aux

fabriques de pulpe et de papier de la Colombie-Britannique dont les principaux clients se trouvaient en Californie.

La visite de M. Sykes a également permis au Canada d'affronter les menaces du Congrès que la presse s'empressait de claironner. Lorsque la Commission sénatoriale en vint à l'étude du projet de loi Bridges proposant de mettre fin à toute exportation, c'est le Commerce cette fois, et non le département d'État, qui se chargea de défendre l'exemption canadienne. Tâche difficile, si l'on se rappelle que les membres du Congrès, soumis à de fortes pressions, rivalisaient d'efforts pour déposer des projets de lois d'embargo. «Je pense qu'il serait préférable», déclarait le Républicain John Bennett du Michigan, «de prêter moins d'attention aux revendications des gouvernements étrangers et d'écouter davantage les réclamations des gens de chez nous».

Mais les pressions exercées par l'Administration de même qu'une certaine antipathie de la part de quelques membres du Congrès à l'égard de toute forme de contrôle amenèrent enfin le Comité de la Chambre à envisager une loi d'embargo excluant expressément le Canada «qui avait, en signe d'amitié, volontairement restreint ses importations». On se rallia en plus grand nombre à l'appui de cette exemption après que M. Wood eut expliqué la position canadienne au Comité et que M. Howe, à la demande de M. Wood, eut donné une conférence de presse où il exposa les efforts entrepris au Canada pour conserver le pétrole. L'appui que le département d'État ménagea au Canada fut sans réserve, allant même jusqu'à défendre le droit de la Colombie-Britannique à maintenir ses quotas d'exportation de billes aux États-Unis, contre d'influents partisans de l'Administration qui favorisaient un échange, sur le plan des restrictions, entre les importations de pétrole d'un côté et les exportations de bois de l'autre.

### **Prolongation de l'accord**

Dans ces circonstances, le Canada n'avait guère d'autre choix que de prolonger ses restrictions volontaires de janvier jusqu'en avril, mais Ottawa n'a pas manqué de préciser qu'il le faisait «à condition que les raffineries canadiennes reçoivent leurs approvisionnements prévus et requis de pétrole brut de toute provenance». Cette clause de grande portée avait pour objet de ramener la Commission Maritime des États-Unis à sa politique du temps de guerre qui permettait aux pétroliers étrangers de décharger à Portland (Maine) du pétrole américain pour l'oléoduc de Montréal et autorisait le nolisement de bateaux-

citernes pour le Canada aux mêmes conditions que pour l'approvisionnement américain. Les sociétés pétrolières canadiennes avaient convaincu M. Howe, données à l'appui, que les raffineries canadiennes ne pourraient maintenir leur rendement courant en l'absence de telles concessions. M. Wrong s'empressa donc de mettre les départements d'État et du Commerce au courant de ces exigences, les priant d'user de leur influence auprès de la Commission Maritime pour exempter le Canada de ces restrictions. Après avoir insisté le plus possible sur cette question, l'ambassadeur apprit d'Ottawa que le Canada avait en réalité des stocks suffisants et que ses démarches à propos de bateaux-citernes étaient superflues. M. Wrong fut irrité de la maladresse d'Ottawa à présenter ainsi, sous couvert d'urgence, une question insuffisamment étudiée au préalable. Outre sa crainte que les départements d'État et du Commerce ne découvrent la vérité au sujet des bateaux-citernes, M. Wrong regrettait d'avoir gaspillé ainsi une influence dont il avait tant besoin ailleurs, notamment en vue d'obtenir des approvisionnements de gaz naturel pour les industries du sud-ouest de l'Ontario.

L'arrivée sur les lieux de M. F. J. Cottle, directeur des approvisionnements de la société Imperial Oil, acheva de contrarier M. Wrong. Ayant décidé de relever l'ambassade de sa responsabilité pour les problèmes énergétiques, M. Howe avait choisi M. Cottle comme conseiller personnel et négociateur en matière d'énergie. Ce «dépanneur diplomatico-industriel» comme le surnommait la presse, débarqua à Washington sans même se faire annoncer. Impatienté en outre par le traditionnel appareil diplomatique et la complexité des relations en cause, M. Cottle s'en remit à son cercle de vieux amis à Washington pour régler les quelques derniers détails des différents problèmes d'énergie. Bien qu'il y ait réussi, ses efforts n'auraient guère été fructueux sans toutes les démarches préalables de l'ambassade canadienne.

### **Perspectives plus souriantes**

Au printemps 1948, la crise s'était dissipée et les perspectives pour l'hiver suivant s'annonçaient plus souriantes. La découverte de pétrole au champ Leduc en Alberta permettait d'envisager l'autarcie de la région des Prairies. En Ontario et au Québec, les importations du Venezuela s'étaient accrues avec l'augmentation du nombre de bateaux-citernes disponibles pour ce trafic. Puis, l'introduction des procédés de craquage par l'action d'un catalyseur fluide et de polymérisation catalytique

haussa le rendement des raffineries canadiennes. Enfin, vers 1950, l'Alberta se préparait à chercher aux États-Unis un marché pour son excédent de pétrole et ce fut au tour des États-Unis d'envisager des restrictions à l'importation.

Pour résoudre le problème de l'embargo, le gouvernement canadien avait largement compté sur le département d'État pour interpréter et défendre ses intérêts auprès d'un Congrès dont le souci primordial était forcément la sauvegarde du niveau de vie américain. Des protestations à la légère de la part du Canada auraient inutilement indisposé le Congrès au moment où il fallait agir avec beaucoup de tact. C'est au département d'État qu'il revient d'avoir compris qu'il y allait de l'intérêt national des États-Unis de maintenir l'économie canadienne ainsi que nos bonnes relations traditionnelles, alors que le département du Commerce, qui n'envisageait que les effets intérieurs de la crise,

ne songeait d'abord qu'à écarter les vues du département d'État et son rôle de tampon entre le Canada et le Congrès. C'est donc le département du Commerce que l'ambassade du Canada a dû apprendre à influencer.

Enfin, si l'esprit de Hyde Park a triomphé, c'est grâce à la conviction de certains hauts fonctionnaires américains qu'une politique de coopération mutuelle et de compromis devait l'emporter sur la décision unilatérale des États-Unis de protéger mesquinement leurs intérêts économiques. Ce succès est d'autant plus notable qu'il s'est produit au moment où les besoins du Canada en faisaient le débiteur des États-Unis. Si les rôles joués de part et d'autre dans cette crise énergétique antérieure ne doivent pas nécessairement être renversés à l'heure actuelle, ils n'en suggèrent pas moins un modèle de rapports qui mérite réflexion.

## Mais dans un cadre élargi...

Les ministres des Affaires étrangères des États-Unis, du Canada, du Japon et de la Norvège, ainsi que des neuf États membres de la Communauté économique européenne se sont réunis en février à Washington pour examiner, trois jours durant, la situation internationale dans le domaine de l'énergie. Ils ont convenu que la recherche de solutions aux problèmes énergétiques mondiaux devait s'effectuer de concert avec les pays producteurs et les autres consommateurs.

À l'exception de la France, les nations réunies se sont entendues sur la nécessité d'un «programme d'action» global grâce auquel on s'attaquerait en collaboration à tous les aspects de la crise mondiale de l'énergie. Ce programme comporterait «le partage des ressources et des efforts requis ainsi que l'accord des politiques nationales» dans des domaines tels que la conservation de l'énergie et le freinage de la demande; l'allocation des disponibilités en pétrole pendant les périodes d'urgence et de grande pénurie; l'exploitation accélérée de sources d'énergie supplémentaires, et l'accélération des programmes de recherche et d'exploitation.

En ce qui concerne les questions économiques et monétaires, les ministres présents à Washington ont décidé d'intensifier leur coopération et d'encourager les travaux entrepris par le Fonds

monétaire international, la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques, sur les conséquences monétaires et économiques de la situation énergétique, particulièrement en ce qui a trait aux problèmes de la balance des paiements.

Ils ont convenu de s'appliquer à «maintenir et élargir» l'aide au développement accordée soit bilatéralement soit par le canal d'institutions multilatérales.

Les ministres ont approuvé la création d'un groupe de coordination chargé d'organiser la mise en oeuvre des mesures approuvées. Ce groupe devait, entre autres choses, diriger la préparation d'une conférence des pays consommateurs et des pays producteurs à être convoquée le plus tôt possible. Cette conférence serait précédée d'une autre réunion des pays représentés à Washington. La France n'a pas accepté cette proposition.

Les ministres ont aussi convenu — de nouveau à l'exception du ministre français — que la préparation de telles réunions devrait comprendre des consultations avec les pays en voie de développement, les autres pays consommateurs et les pays producteurs.

---

*Les suites de cette conférence de Washington sur l'énergie seront étudiées dans le numéro mai-juin de Perspectives internationales.*

# Israël cherche une forme de coexistence avec les Arabes

par Harold M. Waller

Il ne semble pas que le monde puisse longtemps détourner son attention du Moyen-Orient. Cette région est devenue, une fois de plus, le centre d'un conflit international qui rappelle aux gens de courte mémoire combien fragile est la paix mondiale. Aux yeux de nombreux observateurs le caractère de la situation s'est profondément modifié, de sorte que, pour comprendre les tenants et aboutissants de la guerre du Yom Kippur, il est essentiel de réexaminer toute l'histoire de ce conflit. Trop d'analystes tendent à faire abstraction du passé, se contentant d'étudier le problème dans l'optique du moment. Au Moyen-Orient, cependant, les deux parties ont une conception de l'histoire dont se ressent leur approche aux modalités d'un règlement à l'heure actuelle, et toute tentative visant à un dénouement réaliste doit en tenir compte. Cet article traitera surtout des conceptions israéliennes de l'histoire et de la situation actuelle, quitte à évaluer aussi les perspectives à long terme dans cette région. Il est téméraire de prédire quoi que ce soit à propos du Moyen-Orient, mais il faut bien s'y hasarder quelque peu; en effet, chacune des parties doit être à même de prévoir, de façon réaliste, le comportement de l'autre, si l'on veut aboutir à un règlement de paix.

Depuis sa fondation en 1948, rien n'a été plus angoissant pour Israël que le refus de ses voisins arabes de reconnaître son existence et de se conduire en conséquence. Voilà bien la racine du mal, car toutes ces questions de territoires, de frontières, de voies d'eau internationales et de réfugiés ne sont que secondaires. Aux yeux d'Israël, l'attaque déclenchée par l'Égypte, la Syrie, le Liban, la Transjordanie, l'Irak et l'Arabie Saoudite le Jour de l'indépendance en 1948, attestait leur volonté de détruire le nouvel État juif. La plupart des Israéliens sont convaincus que les États arabes n'ont jamais abandonné depuis lors leur intention de faire disparaître Israël, et les innombrables déclarations des Arabes de même que leurs provocations tant militaires que politiques

n'ont pas manqué d'aviver les craintes israéliennes.

Certains défenseurs de la cause arabe soutiennent qu'on n'aurait jamais dû créer l'État d'Israël et que, par conséquent, les attaques contre sa légitimité et son existence sont justifiées. Néanmoins, l'existence d'Israël est un fait. Il s'ensuit donc que ce raisonnement de valeur douteuse ne peut que durcir l'attitude israélienne et rendre les perspectives de règlement plus difficiles. Il existe toujours des leaders arabes qui prônent la destruction d'Israël. S'ils sont sérieux, Israël a parfaitement raison de se montrer sceptique à l'égard des possibilités de paix. Par contre, si leurs déclarations ne répondent qu'à des fins de politique intérieure, elles ne peuvent qu'entamer leur réputation d'hommes d'État sérieux. Quoi qu'il en soit, si les pays arabes parvenaient à convaincre Israël qu'ils reconnaissent franchement et sincèrement son droit de mener une existence pacifique à l'intérieur de ses frontières, d'y jouir des droits dont se réclame toute nation pacifique, la paix serait vite rétablie. Une telle entente ne présente pas d'obstacle insurmontable. Ce qui inquiète les Israéliens c'est qu'ils soupçonnent au fond que tout ce que l'on dit actuellement au sujet d'aspirations arabes restreintes n'est qu'un stratagème pour revenir aux frontières d'avant 1967, afin de pouvoir plus aisément procéder à la destruction totale de leur pays.

Pour les Israéliens, le fait d'avoir dû soutenir quatre guerres depuis 1948, soit une longue guerre coupée de quelques trêves, ne peut être attribué qu'aux Arabes

---

*Membre du Département de science politique de l'Université McGill dès 1967, le professeur Waller en est le président depuis 1969. Spécialiste de la politique israélienne et des problèmes de politique étrangère au Moyen-Orient, il se consacre actuellement à la recherche dans le domaine de la politique énergétique. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*





qui, chaque fois, les ont attaqués (1948 et 1973) ou bien forcés de recourir à une intervention préventive pour désamorcer de graves menaces (1956 et 1967). Il est maintenant évident, après l'attaque et les percées du 6 octobre 1973, qu'un tel coup porté à Israël à l'intérieur des lignes de l'armistice de 1949 ne manquerait pas d'être fatal à son existence. Dans chacune de ces quatre guerres, que les Israéliens jugeaient défensives, les Arabes ont perdu du territoire qu'ils ont ensuite essayé de récupérer par intervention politique, mais sans reconnaître Israël ou envisager aucun accord.

Au lieu de négocier un traité de paix, comme le font habituellement les nations après une guerre, les Arabes se sont contentés du statu quo jusqu'à ce qu'il leur soit possible de poursuivre à nouveau leurs objectifs par les armes. La Déclaration de Khartoum de 1967 souligne nettement cette attitude: pas de reconnaissance, pas de négociation, pas de paix. C'est ainsi que les frontières d'Israël n'ont jamais été sanctionnées et que les Arabes sont restés sur un pied de guerre, guettant la possibilité d'une nouvelle offensive au moment et à l'endroit de leur choix, et obligeant les Israéliens à maintenir une stratégie préventive jusqu'à la fin de 1967. Recourant aux pressions politiques lorsque le succès militaire leur échappait, les Arabes se sont payé le luxe de guerres aux risques limités et sans avoir à subir les conséquences de leurs actes.

#### **Question fondamentale**

Maintenant qu'un des deux objectifs avoués des Arabes en 1974 est de revenir aux frontières du 4 juin 1967, on ne saurait blâmer les Israéliens de demander pour quelle raison ils se sont refusés à reconnaître définitivement leurs frontières entre 1949 et 1967. Quel grief les Arabes avaient-ils contre Israël pendant ces 18 années, outre le simple fait de son existence? Il est vrai que le problème s'est compliqué depuis 1967 du fait des territoires occupés, mais la plupart des Israéliens sont convaincus que c'est le grief initial qui domine toujours.

Durant la période 1967-1973, les Israéliens étaient convaincus de leur supériorité militaire et heureux de la sécurité que leur procuraient les territoires occupés. Comme la plupart des nations victorieuses du passé, ils s'attendaient à ce que les vaincus se plient aux conditions qu'ils leur imposeraient. Ce point de vue s'accordait d'ailleurs avec le sens de la résolution no 242 du Conseil de sécurité sommant Israël de se retirer, sans exiger expressément son retrait total. En outre,

ce retrait devait aller de pair avec une entente générale sur la sécurité et l'intégrité territoriale, la fin de l'état de guerre, la liberté de navigation dans les eaux internationales et la solution du problème des réfugiés. Vu qu'un tel ensemble de négociations offrait la perspective d'une sorte de paix, le gouvernement d'Israël aurait pu accepter les risques d'un retrait israélien. Mais les Arabes s'en sont tenus à exiger seulement le retrait, et un retrait total, laissant de côté le reste des négociations.

Cet état de choses inclinait les Israéliens à résister aux pressions exercées en faveur d'un arrangement sans rapport avec leurs besoins. Dotés de forces militaires supérieures et d'armes américaines, ils pensaient pouvoir tenir indéfiniment. Pourtant, un débat passionné divisait Israël sur l'avantage de garder les nouveaux territoires.

#### **Le cessez-le-feu de 1970**

En 1969, l'Égypte entreprit une nouvelle intervention armée sous la forme d'une guerre d'usure le long du canal de Suez, qui se termina par le cessez-le-feu d'avril 1970. Les Russes et les Égyptiens installèrent aussitôt des missiles près du canal de Suez, violant ostensiblement les termes de l'accord qui venait d'être conclu. Les États-Unis et le reste de la communauté internationale ne réagirent aucunement à cette provocation, apathie qui allait entraîner de lourdes pertes du côté israélien au cours de l'attaque égyptienne de 1973.

L'attitude du reste du monde en 1970 confirma la méfiance d'Israël à l'égard des promesses, des interventions et des garanties internationales. En 1957, Israël s'était retiré du Sinaï en cédant à la pression plutôt brusque des Américains, mais avec l'assurance que l'armée égyptienne ne reviendrait pas dans la zone de Gaza et que le détroit de Tiran resterait ouvert. N'empêche que les Égyptiens ne tardèrent pas à réoccuper Gaza et que, dix ans plus tard, ils bloquaient le détroit. Vu qu'en ces deux occasions les nations du monde n'avaient pas fait respecter l'accord, Israël se voyait forcé de conclure que les garanties internationales avaient une valeur minime au Moyen-Orient.

Cette conviction fut renforcée par l'attitude générale de tolérance manifestée à l'égard de la piraterie aérienne et du terrorisme exercés par des groupes de guérilleros palestiniens ou leurs alliés. La destruction de l'avion suisse, le massacre de Lod, le grave attentat des Jeux Olympiques de Munich, les assassinats de Khartoum, tous ces crimes sont restés impunis à moins que leurs auteurs ne soient tombés

aux mains des Israéliens. Plus alarmante encore est apparue la facilité avec laquelle les terroristes obtinrent la libération des assassins de Munich. En Israël, où les souvenirs de l'holocauste nazi sont encore vivants et personnels, même pour ceux qui ont eu la chance de ne pas être touchés directement, une telle attitude d'indifférence vis-à-vis de la barbarie universelle fait figure de sinistre présage.

### **Importance des frontières de 1967**

Tous ces facteurs n'ont fait qu'accroître la satisfaction qu'on éprouvait à l'égard des frontières reculées de 1967. De plus, après avoir gagné en 1967 ce qu'ils considéraient comme une guerre défensive de survivance, les Israéliens trouvaient justifiée en droit international leur occupation des divers territoires. Seules des négociations directes entre les adversaires pouvaient résoudre le problème, et les Arabes s'y refusaient. Même après la guerre de 1973, les Égyptiens ont nettement refusé de négocier directement avec les Israéliens à la Conférence de Genève, et il est intéressant de noter que la négociation de l'accord de janvier sur le retrait des troupes de Suez a dû se faire par l'entremise de M. Henry Kissinger.

L'attaque surprise des Égyptiens-Syriens en octobre dernier a réussi à briser l'embâcle, du moins pour l'instant. Les conséquences de la guerre, jointes au recours à l'arme du pétrole par les États arabes, ont poussé le monde à réclamer la poursuite de négociations, et bon nombre de pays à épouser le point de vue arabe en faveur du retrait. Comme dans toute négociation, il est probable que les deux parties en retireront certains avantages, mais pas tout ce qu'elles veulent. Pour Israël, l'essentiel est de savoir si les pourparlers de Genève lui procureront la sécurité, la reconnaissance et l'agrément qu'il désire depuis si longtemps, ou s'ils auront pour effet de diminuer sa sécurité et d'encourager les Arabes à l'écraser une fois pour toutes. Au moment où j'écris, l'issue est toujours incertaine. Il reste tout particulièrement deux choses à éclaircir: d'abord, si les Arabes et surtout l'Égypte sont prêts à vivre en paix avec Israël et à renoncer à leur intention de le liquider; puis, jusqu'à quel point les États-Unis feront pression sur Israël, si la conclusion d'une paix authentique se fait attendre.

### **Évaluation des changements**

Pour mieux comprendre la situation actuelle, il est également nécessaire d'évaluer les aspects qui ont changé et ceux qui sont restés les mêmes. Voyons d'abord les changements:

1) La menace militaire arabe est devenue plus vraisemblable qu'auparavant. Les pertes qu'Israël a souffertes sont les plus lourdes qu'il ait subies depuis la guerre d'indépendance en 1948. Pourtant, Israël a gagné la guerre sur le plan tactique et a montré qu'il est capable de battre les armées arabes, même sur deux fronts. Si l'effet de surprise n'était venu se doubler d'un cessez-le-feu imposé, la victoire d'Israël aurait été totale. La guerre a prouvé que, si les Israéliens ne sont pas des surhommes, ils n'en possèdent pas moins une armée supérieure qui domine les opérations sur le terrain. De fait, le succès relatif des Arabes ne semble étonnant qu'en comparaison de leurs échecs antérieurs. Et si la nouvelle menace posée par leurs missiles offensifs aggrave pour Israël le danger d'une guerre, elle n'est certes pas une raison suffisante de se plier aux demandes des Arabes.

2) Israël fait pratiquement cavalier seul sur le terrain diplomatique. Cet isolement et même l'attitude des nations africaines sont loin de convaincre les Israéliens qu'ils ont tort. Au contraire, la méfiance de nombreux Israéliens à l'égard de l'amitié et de la bonne foi du reste du monde, et leur ferme propos de défendre eux-mêmes leurs intérêts, en sont renforcés.

3) Le recours à l'arme du pétrole confère une nouvelle dimension au problème. Les Israéliens sont étonnés de la promptitude avec laquelle les Européens, y compris certaines grandes puissances, ont pris fait et cause pour les Arabes dans les questions majeures. Mais le vrai problème est de savoir jusqu'à quel point les États-Unis devront composer avec les producteurs de pétrole. Les Israéliens feront naturellement tout leur possible pour dissocier leur situation politique de la situation économique créée par le pétrole.

4) Les pays arabes connaissent une unité jamais vue auparavant et qui englobe cette fois l'Arabie Saoudite du roi Fayçal. Dans le passé, les Israéliens ont toujours pu compter sur les dissensions pour affaiblir les menées des Arabes contre eux, et le camp arabe reste encore divisé par certains conflits qui pourraient s'aggraver au cours des négociations.

5) Israël et au moins deux pays arabes sont représentés à Genève, soi-disant pour négocier. La démarche est significative, mais les Israéliens se demandent si les Arabes voient dans cette conférence de paix autre chose qu'un moyen d'obtenir leur retrait, ou s'ils sont prêts à prendre les mesures voulues pour instaurer la paix.



Photo AP Canada Wide

*M. Henry Kissinger, secrétaire d'État des États-Unis, annonce aux journalistes, à Jérusalem, qu'il va présenter au président Anouar el-Sadate d'Égypte un plan pour le retrait des troupes d'Israël. M. Abba Eban, ministre des Affaires étrangères d'Israël (à gauche) et M. Kenneth*

*Keating, ambassadeur des États-Unis (au centre) assistaient aux entretiens qui ont eu lieu à la mi-janvier dans le cadre de discussions entre M. Kissinger et les dirigeants israéliens et égyptiens préluant à la signature de l'accord de désengagement militaire, le 18 janvier.*

### Éléments inchangés

S'il s'est donc produit des changements, la situation d'après-guerre reste la même à beaucoup d'égards:

1) Israël a gardé sa supériorité militaire. Sans doute les Arabes peuvent-ils l'endommager sérieusement, mais ils ne sauraient vaincre Israël, même avec l'aide massive des Soviétiques, tant que les États-Unis lui fournissent armes et équipements. Pourtant, les pertes terribles récemment subies de part et d'autre doivent sûrement avoir souligné la futilité d'un règlement militaire.

2) Le double jeu auquel se livrent continuellement les Nations Unies et la plupart des pays membres (à l'exception du Canada et de quelques autres) s'est de nouveau manifesté. Tant que les Égyptiens et les Syriens semblaient mener la lutte, on n'a à peu près rien fait pour mettre fin aux hostilités. Parmi les grandes puissances, seuls les États-Unis ont tenté d'arrêter le combat à ses débuts. Et ce, malgré que l'Égypte et la Syrie eussent violé l'accord sur le cessez-le-feu et la charte des Nations Unies en attaquant sans provocation. Ce n'est que lorsque la fortune des armes eut tourné en faveur d'Israël que les membres de l'organisme chargé de maintenir la paix

ont réclamé à grands cris un cessez-le-feu. Note ironique, l'Irak, qui n'a jamais accepté le cessez-le-feu et n'a pas signé l'accord d'armistice de 1949, fait maintenant partie du Conseil de sécurité.

3) L'ambiguïté persiste quant aux positions des deux parties. Les Israéliens ont affirmé pendant des années qu'ils voulaient négocier sans condition préalable dans le cadre de la Résolution 242, bien qu'il fût clair qu'ils ne rendraient pas certaines zones. Même aujourd'hui, les Israéliens n'ont pas de position fixe quant au problème territorial et leur coalition politique dominante est gravement divisée à cet égard. La campagne électorale de décembre dernier n'a guère éclairci le problème. L'approche israélienne risque donc d'être extrêmement circonspecte et prudente, résolue à n'engager le pays qu'à pas mesurés.

Les Arabes ont proclamé que le règlement du présent conflit comportait deux objectifs: la récupération des territoires perdus en 1967 et la restauration des droits légitimes du peuple palestinien. Chacun de ces objectifs est de portée à faire hésiter les Israéliens et à accroître leur méfiance à l'égard des Arabes et des pays qui appuient leurs desseins.

### Attitude après 1967

Avant 1967, les Arabes proclamaient ouvertement leur dessein d'écraser Israël. Les événements de mai 1967 ont donc semblé aux Israéliens prélude à leur anéantissement politique, même au génocide. Les déclarations de dirigeants arabes, particulièrement Gamal Abdel Nasser, attestent nettement cette volonté. (Le 29 mai 1967, le président égyptien affirmait: «La lutte sera totale et notre objectif est la destruction d'Israël.») Après leur défaite, les Arabes se sont rendu compte de la vanité d'un langage aussi intempestif. Ils entreprirent alors, à l'intention des pays de l'Ouest, une campagne subtile visant à les convaincre qu'ils ne voulaient rien de plus que la récupération de leurs terres et la restauration des droits des Palestiniens. Cette propagande eut d'excellents effets et permit aux pays occidentaux d'appuyer diplomatiquement la cause arabe sans avoir à s'inquiéter de verser du sang juif.

Mais le langage tenu à l'intérieur du bloc arabe a été d'un ordre bien différent. Le président égyptien Anouar Sadate et d'autres leaders ont clairement laissé entendre que la reprise des territoires occupés n'était qu'un premier pas vers l'élimination définitive de l'État sioniste. Le président Sadate lui-même proclamait, le 2 juin 1971: «La conquête sioniste à laquelle nous sommes exposés ne se terminera pas par le retour des territoires occupés.» Et Mohammed Heikal, son homme de confiance, écrivait dans le journal *Al-Ahram* trois mois plus tôt que les Arabes ont deux seuls buts: se venger de l'agression de 1967 et de celle de 1948 par «l'anéantissement total et absolu d'Israël». Chaque fois qu'il a parlé de son désir de conclure un accord de paix, le président Sadate s'est servi du mot arabe *salaam* qui suggère un arrangement de principe ou une trêve temporaire, mais jamais du mot *sulh* qui signifie la réconciliation et la paix véritable qui découlent foncièrement d'une situation politique sous forme de règlement équitable.

### Objectif équivoque

Le second objectif déclaré, assez fuyant et volontairement équivoque, est celui de «la restauration des droits légitimes du peuple palestinien». Étant donné les déclarations expresses des dirigeants arabes et des terroristes, les Israéliens n'y voient qu'une ambiguïté publicitaire signifiant à mots couverts la liquidation de leur pays. On a conclu que la récente déclaration de Yasir Arafat, affirmant mollement le contraire, avait été faite pour la forme en vue d'apaiser l'opinion publique à l'Ouest. Quant aux flots d'éloquence à propos de l'État pales-

tinien séculier qui remplacerait Israël, ce n'est là qu'une figure de style pour déguiser l'anéantissement politique.

L'histoire nous amène en outre à nous demander si un tel État répondrait exactement à sa description ou s'il n'épouserait pas plutôt le modèle classique des États arabes, qui ne sont nullement séculiers ou très hospitaliers à l'égard d'autres groupes nationaux, et sont rarement démocratiques. Le Front de libération de la Palestine parle de «libération de la Palestine entière et de l'anéantissement politique, militaire, social et spirituel de l'État sioniste usurpateur». Il est clair que les Israéliens ne sauraient accepter calmement l'interprétation arabe des droits palestiniens, vu que ceux-ci sont incompatibles avec le maintien des droits nationaux israéliens. Toutefois, cela ne veut pas dire qu'une solution soit impossible. Tous les intéressés doivent reconnaître que deux nationalismes rivaux se partagent l'ancien territoire sous mandat de la Palestine (qui comprenait aussi la Jordanie). Il y a assez de place dans ce territoire pour les deux factions, à condition de renoncer aux menaces d'anéantissement. Il s'ensuit que les Israéliens et le roi Hussein de Jordanie devront adoucir leur opposition à la constitution d'un État palestinien sur la rive occidentale du Jourdain, si toutefois les Palestiniens acceptent de négocier avec Israël et cessent de revendiquer le reste de l'ancienne Palestine.

Une telle solution exige également qu'on reconnaisse que les bouleversements politiques entraînent des déplacements et des échanges de populations. Les réfugiés palestiniens peuvent se créer un foyer dans l'État palestinien, et quelques-uns peuvent choisir de vivre en Israël où l'on est disposé depuis plusieurs années à accepter un tel projet et à verser une indemnité aux personnes évincées. Toute entente, cependant, doit tenir compte du fait qu'au moins 700,000 Juifs chassés des pays arabes ont dû être réinstallés en Israël. Entre temps, la présence manifeste et compacte des nombreux réfugiés arabes sert de prétexte à ceux qui veulent justifier l'anéantissement d'Israël. De plus, ce n'est pas sans raison que les Israéliens demandent pourquoi la Jordanie et l'Égypte se sont opposées à l'établissement d'un État palestinien sur la rive occidentale et dans la zone de Gaza entre 1948 et 1967.

### Perspectives de paix

Dans ces conditions, peut-on percevoir l'amorce d'une initiative de paix à la suite de la dernière guerre? Ayant partiellement redoré leur image guerrière, les Arabes ou du moins les Égyptiens font les premiers pas vers une coexistence avec Israël

en négociant et en établissant des accords militaires préliminaires. C'est un début encourageant, bien que les Israéliens ne soient pas enchantés de l'accord sur le retrait de leurs troupes de Suez. Sachant qu'Israël avait auparavant proposé un plan semblable, ils sont forcés d'accueillir toute démarche de nature à réduire le danger d'une reprise de la guerre et à préparer le terrain aux négociations longtemps attendues sur les questions de fond. Mais ils n'oublient guère ces 25 années de menaces et de tentatives d'anéantissement. Les opérations de désengagement mettent donc à l'épreuve les intentions égyptiennes. Les Israéliens ont conscience de courir certains risques, surtout en renonçant à leurs positions offensives à l'ouest de Suez et en reconnaissant les gains territoriaux de l'Égypte durant la guerre de 1973. D'autre part, ils veulent accorder aux Égyptiens l'occasion de démontrer qu'ils sont au moins intéressés à vivre en coexistence pacifique avec Israël, même s'ils ne veulent pas de liens plus étroits et plus normaux. Si les Égyptiens prouvent leur bonne foi, les Israéliens pourront alors envisager l'étape suivante vers un accord. Sinon, les Israéliens n'auront pas concédé grand-chose, et pourront se refuser à négocier davantage. De plus, toute violation par l'Égypte de l'accord fixant la limitation des forces armées sur la rive orientale du canal serait sans doute tenue pour une provocation grave par Israël.

Israël reste en possession de la plus grande partie des territoires conquis depuis 1967, et l'on peut s'attendre à ce que la cession éventuelle de ces territoires serve d'appât en vue de la conclusion d'un accord politique acceptable. Si le retrait de Suez réussit, Israël se libérera des pressions intenses visant à l'obtention de concessions immédiates et pourra mener le reste des négociations avec l'Égypte dans une atmosphère moins tendue. Ce stade

pourrait être très long. D'autre part, la position de l'Égypte n'est guère plus enviable, car le président Sadate pourrait être tenté de conclure un accord séparé avec Israël. Un tel accord serait avantageux pour l'Égypte et tout à fait pratique, mais il éveillerait l'hostilité des principaux États arabes. Quant à la Jordanie, sa situation dépend étroitement du règlement de la question palestinienne.

Les efforts inlassables du secrétaire d'État américain, M. Kissinger, ont contribué à orienter, si peu soit-il, une situation instable vers une forme de coexistence même hostile. Mais les Israéliens ne se font pas d'illusion quant aux risques d'une nouvelle guerre, si les parties aux négociations durcissent leurs positions et si les Arabes, aidés par l'Union soviétique, entrevoient de nouvelles possibilités d'atteindre leurs buts.

A plus longue échéance la situation est incertaine. Il faudra beaucoup de temps pour établir des relations pacifiques entre d'anciens ennemis. Mais cela s'est déjà vu. Tout le problème consiste à savoir si la Syrie, l'Égypte et la Jordanie, ainsi que les Palestiniens, sont disposés à accepter l'existence d'Israël et à renoncer à leurs tentatives de l'anéantir. Cela implique un profond changement de comportement. S'il en est ainsi, Israël pourra négocier avec plus de confiance et de sécurité, ce qui contribuera à créer une atmosphère propice à l'établissement d'un pacte juste et équitable. Par contre, si les comportements ne changent pas, il est à craindre que la guerre ne reprenne, avec ses dangers évidents. Il est à déplorer que les perspectives d'une entente soient fonction de la guerre plutôt que de la décision des deux parties de régler leurs querelles. Mais on en est là. Les parties au conflit doivent maintenant tirer tout l'avantage possible de l'occasion qui leur est offerte.



# Al-Ahram et la guerre d'octobre

par Lorne M. Kenny

Depuis la rédaction de cet article, Mohammed Heykal a perdu son poste de rédacteur en chef de *al-Ahram*, journal influent du Caire fondé en 1876. Pendant sa jeunesse, M. Heykal ambitionnait de devenir rédacteur de ce quotidien et il a réalisé son rêve en 1957, sous le régime de son ami, Gamal Abdel Nasser.

A la suite de son congédiement au début de février, il a couru une rumeur selon laquelle M. Heykal aurait été nommé conseiller de presse auprès du président Anouar al-Sadate. Son successeur au poste d'éditorialiste de *al-Ahram*, selon les premiers comptes rendus, serait Ali Amin, généralement considéré comme favorable à l'Ouest et adversaire du socialisme nassérien.

M. Heykal a eu des divergences de vues politiques avec le président Anouar el-Sadate au sujet de l'unification avec

la Libye, par exemple, et de la poursuite des hostilités durant la guerre d'octobre, au cours de laquelle l'éditorialiste semblerait avoir appuyé le chef de l'état-major égyptien, d'ailleurs limogé depuis. Il n'y a aucun doute que le président égyptien compte beaucoup sur une conclusion favorable des négociations de paix avec Israël, parrainées par les États-Unis; toutefois, des conflits de personnalité entre les deux hommes semblent avoir joué un rôle décisif dans l'éviction de M. Heykal. Son départ de *al-Ahram* signifie l'élimination d'un des derniers partisans de Nasser à garder un poste d'importance.

De toute façon, le congédiement de M. Heykal ne change en rien la valeur ou la pertinence de ses vues que j'ai résumées dans le présent article.  
— L.M.K.

Selon Mohammed Hassanein Heykal, rédacteur en chef du quotidien *al-Ahram* jusqu'à tout récemment, et de l'avis des Arabes en général, Israël est le fruit du sionisme, idéologie née de l'antisémitisme européen dans lequel les Arabes n'étaient nullement impliqués. La création de l'État d'Israël en Palestine Arabe est considérée comme le prolongement de l'impérialisme occidental, visant à assurer la domination politique et économique de l'Ouest sur cette région. Les Arabes voient en Israël l'agent du sionisme international, engagé dans une politique d'expropriation et d'expansion aux dépens des États arabes.

Le Centre d'Études politiques et stratégiques du quotidien *al-Ahram* a conclu, au printemps de 1972, que la détente soviéto-américaine avait donné lieu à une sorte de «fausse paix» au Moyen-Orient, situation qui avantageait Israël, les États-Unis et peut-être l'URSS, mais certainement pas les États arabes. Ces

derniers devaient donc prendre l'initiative pour tenter de sortir de l'impasse. C'est ainsi que le président d'Égypte, M. Anouar el-Sadate, décida durant l'été de 1972 d'expulser les milliers de conseillers soviétiques qui se trouvaient dans son pays, démarche qui resta infructueuse puisque les États-Unis et l'Occident n'y réagirent pas.

M. Heykal a toujours soutenu que le conflit israélo-arabe ne pourrait pas se régler sans le recours aux armes car, à son avis, les Arabes ne feraient jamais respecter leurs droits tant qu'ils resteraient faibles. A la fin de l'automne de 1972, l'URSS ayant apparemment consenti à leur fournir davantage d'armes sinon tout ce qu'ils voulaient, l'Égypte et la Syrie se mirent à préparer la guerre d'octobre 1973.

L'éditorialiste du quotidien *al-Ahram* a aussi exprimé l'opinion, à l'instar de Gamal Abdel Nasser, qu'on devait utiliser l'arme du «pétrole arabe» dans cette lutte,

et il a déclaré que, même si l'actuelle confrontation avait lieu le long du canal de Suez, l'offensive stratégique la plus importante se situerait dans le golfe «Arabique» [*al-Ahram*, le 5 mai 1973; toutes ces citations sont tirées de la page éditoriale hebdomadaire de M. Heykal, intitulée *Bi-sarahah* (A franchement parler)]. Lors des hostilités de l'automne dernier, l'arme du pétrole fut utilisée à l'appui des forces arabes jetées dans la mêlée le 6 octobre 1973.

### Début des hostilités

Bien que la presse arabe ait d'abord accusé Israël d'avoir ouvert le feu, on a vite admis que cette attaque sur deux fronts avait été concertée par l'Égypte et la Syrie et déclenchée à la suite de méticuleux préparatifs qui avaient pris en défaut les services de renseignements d'Israël et des États-Unis. Un des aspects les plus révélateurs de la guerre, selon M. Heykal qui l'a souligné à maintes reprises, consistait en ce que, pour la première fois depuis 25 ans, les Arabes avaient pris le pas sur l'ennemi, succès gros de conséquences pour la sécurité d'Israël (thème sur lequel nous reviendrons plus tard).

L'éditorialiste de *al-Ahram* a exposé, se fondant sur diverses «sources dignes de foi», que le haut commandement israélien avait mal évalué la situation en croyant que le président Sadate n'oserait pas attaquer, que la ligne Bar Lev d'Israël était pratiquement inexpugnable, que l'armée israélienne pouvait aisément éliminer toute force qui parviendrait à faire une percée et que les Arabes étaient trop divisés pour pouvoir coordonner leurs efforts («Israël: Que se passe-t-il et qu'est-il arrivé?», dans *al-Ahram* du 7 décembre 1973). De sorte que, quand les services de renseignements israéliens confirmèrent, quatre ou cinq jours avant le début de la guerre, que l'on massait des troupes sur les fronts syrien et

égyptien à la fois, on ne sut pas exactement si ces mouvements présageaient une offensive, s'ils étaient simplement le signe d'une détérioration de la situation sur le front syrien à la suite du combat aérien au port de Tartous, le 13 septembre, ou s'ils faisaient partie des manœuvres d'automne de l'armée égyptienne.

Puis, d'après M. Heykal, les services israéliens reçurent durant la soirée du 5 octobre de nouvelles informations selon lesquelles l'attaque pourrait survenir le lendemain. A la suite de réunions d'urgence, on décida de communiquer avec Washington et, par l'intermédiaire des Américains, avec l'URSS, l'Égypte et la Syrie pour avertir les États arabes de ne pas attaquer. On étudia aussi la possibilité de lancer immédiatement une attaque préventive, mais on décida qu'il était trop tard pour tenter autre chose qu'une attaque aérienne, laquelle d'ailleurs comporterait de graves risques en raison des systèmes de défense antimissiles de l'Égypte et de la Syrie. Israël n'avait pas d'autre recours que celui d'ordonner immédiatement une mobilisation générale, l'initiative étant passée aux mains des Arabes.

### Tête de pont israélienne

Les commentaires de M. Heykal se sont attachés moins à décrire le déroulement de la guerre qu'à faire ressortir l'importance de ses aspects particuliers. Il a rappelé le «feu meurtrier» auquel les forces égyptiennes ont dû faire face en traversant le canal de Suez et le caractère formidable des fortifications sur l'autre rive, mais uniquement dans le but d'illustrer le courage avec lequel les soldats égyptiens avaient franchi «le mur de la peur», l'habileté et la détermination qu'ils avaient montrées en assaillant l'autre rive du canal. Il a aussi affirmé que l'utilisation par les Arabes de missiles antichars et antiaériens portatifs, ainsi que l'envergure sans précédent des combats de chars blindés, avaient apporté de nouveaux éléments tactiques à la guerre moderne.

Une des principales offensives de la guerre a été la tête de pont établie par les Israéliens de l'autre côté du canal de Suez, et M. Heykal y a consacré une chronique éditoriale entière. Intitulé «Le Général et la Gazelle», cet éditorial a été publié après la conclusion de l'accord de désengagement des forces israéliennes et égyptiennes, et la date de publication suggère qu'il avait pour objet de minimiser après coup l'importance de cette opération. Le «général» en question est le général Ariel Sharon, grand adepte de cette diversion tactique, qui dirigea l'opération. La question posée était la suivante: S'agissait-il d'un «grand



*Le professeur Kenny est président du département d'Études islamiques de l'Université de Toronto. Au cours d'une période de 23 ans, il a fait de longs séjours en Égypte en qualité de missionnaire, d'enseignant et d'expert. Après avoir terminé ses études supérieures à l'Université McGill, il est entré au département d'Études islamiques de l'Université de Toronto dont il est par la suite devenu président adjoint, puis président. Il a occupé le poste de directeur exécutif du Centre d'études arabes à l'étranger à l'Université américaine du Caire. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



Téléphoto AP — Canada Wide Service

*M. Anouar el-Sadate, président de l'Égypte (à droite) appuie ses remarques du geste au cours d'un entretien, le 12 janvier, avec M. Henry Kissinger à la résidence d'été du leader égyptien, à Assouan. M. Kissinger a fait la navette*

*entre l'Égypte et Israël au début de janvier, au cours de pourparlers qui ont conduit à la signature de l'accord de désengagement militaire entre l'Égypte et Israël.*

exploit militaire qui avait transformé la défaite israélienne en une victoire qu'Israël avait été empêché d'exploiter au dernier moment?»; ou bien d'un «jeu dangereux» qui avait réussi pour l'instant mais que le haut commandement israélien avait ensuite cherché à «terminer honorablement et en douce»?

A l'appui de cette dernière thèse, M. Heykal citait le fait qu'Israël avait toujours évité de s'aventurer au delà du canal en territoire égyptien fortement peuplé, même en 1967 lorsque la route du Caire était grande ouverte. Le nom de *Gazelle*, que le général Sharon avait donné à l'opération, révélait en outre que son objectif était de porter au vol un coup rude et tranchant. On savait que le haut commandement israélien doutait de la réussite du projet et que l'on avait retenu le général Sharon jusqu'à ce que le flot des approvisionnements américains atteigne son point culminant, le 15 octobre. Si l'opération avait paru réussir, c'était seulement à cause de la confusion qui régnait durant les premiers jours, ce qui est indéniable, car lorsque survint le cessez-le-feu, soit le 22 octobre, les forces du général Sharon étaient tellement à découvert qu'il a dû se hâter d'encercler Suez et de prendre Adabiyah au sud.

L'étau appliqué à Suez et à la

Troisième armée égyptienne avait des avantages d'ordre surtout politique et psychologique. Selon l'éditorialiste de *al-Ahram*, le déploiement des forces israéliennes exigeait la mobilisation continue de 25 à 30 divisions sur le front sud (comparativement à 5 ou 7 avant la guerre), soit sept divisions pour la tête de pont, cinq à l'ouest du canal pour en garder les approches et dix pour faire face aux Deuxième et Troisième armées égyptiennes, en plus des réserves stratégiques. Outre l'épuisement qu'une telle mobilisation entraînerait pour l'économie israélienne, il se pouvait que la tête de pont, maintenant encerclée par les forces égyptiennes, fût elle-même isolée en cas de reprise des combats. Pour ces raisons et d'autres encore, le haut commandement israélien avait écarté l'assertion du général Sharon qui voyait en cette offensive «un pistolet braqué sur l'Égypte... et une corde autour du cou de la Troisième armée.» Ce désaccord aurait été, semble-t-il, la principale raison pour laquelle le général Sharon avait décidé de démissionner et de retourner à la scène politique.

#### Effets sur les Arabes

Dans sa première chronique *Bi-sarahah*, rédigée peu après le début de la guerre d'octobre et intitulée «Essai de concep-



tualisation de la guerre» (le 12 octobre 1973), M. Heykal parla d'abord de l'effet psychologique des victoires importantes du début remportées par les Arabes. Ces derniers avaient prouvé, disait-il, qu'ils étaient capables, à l'exemple du président Sadate, de se décider à rompre l'impasse de la «fausse paix». Ils avaient conquis le «mur de la peur» auquel nous avons fait allusion, et démontré leur courage et leur esprit de sacrifice au combat. Ils avaient aussi égalé les soldats israéliens dans l'art de la guerre technologique moderne, balayant du coup le mythe de l'indécision arabe ainsi que leur complexe de crainte et celui de l'invincibilité de l'ennemi.

Le soldat arabe, déclarait l'éditorialiste, avait accompli le vrai miracle de la guerre d'octobre, en véritable héros et artisan de la victoire. Au dire d'un «expert mondial» non identifié, ce revirement était de mauvais augure pour Israël au cas où les deux camps s'affronteraient de nouveau (le 28 décembre 1973). Selon M. Heykal, le président Richard Nixon aurait déclaré aux ministres des Affaires étrangères de l'Arabie Saoudite, de l'Algérie, du Koweït et du Maroc: «Vous vous êtes battus honorablement dans cette guerre et avez réussi à transformer la situation... Vous êtes ainsi parvenus à envisager son aboutissement sans les complexes d'infériorité engendrés par votre impuissance devant Israël depuis la défaite de 1967».

Cette métamorphose psychologique avait influé sur toute la société égyptienne et sur l'ensemble du monde arabe.

### La sécurité d'Israël

Le 19 octobre, sous le titre «La question brûlante dans cette lutte», M. Heykal consacrait sa page entière à la théorie de la sécurité d'Israël. Le but du combat, écrivait-il, n'est pas tant de reconquérir une partie ou la totalité du Sinaï ou du Golan, de Jérusalem ou de Gaza, la rive ouest ou les droits des Palestiniens, que d'infliger un dur coup à la sécurité d'Israël.

Israël reconnaissait et l'insécurité de sa position, qui est celle d'un îlot de trois millions d'habitants perdu au milieu d'une mer de 100 millions d'Arabes, et l'éventuelle fragilité des garanties internationales. Il avait donc cherché à fonder sa sécurité sur une écrasante supériorité militaire, sur sa capacité de frapper vite et fort en gardant constamment l'initiative, sur son avance technologique et scientifique qui contrebalançait la supériorité numérique des Arabes, et enfin sur l'appui constant des États-Unis. La stratégie arabe avait consisté à attaquer à la fois tous ces facteurs essentiels.

M. Heykal a ensuite posé une question qui ne manque certes pas de troubler Israël aussi: «Si les Arabes peuvent libérer les territoires occupés depuis le 5 juin 1967, par le recours aux armes, qu'est-ce qui les empêchera de lancer une nouvelle offensive en vue de libérer la Palestine elle-même par les armes?»

L'éditorialiste pensait à cet égard que l'appareil militaire israélien avait été tellement secoué que plusieurs têtes, y compris celle du ministre de la Défense, Moshe Dayan, tomberaient au cours des luttes politiques intestines qui suivraient en Israël; que les bases philosophiques de la société israélienne seraient tellement minées que les «éperviers» prendraient le dessus (comme il semblait possible qu'ils y arrivent); et que, par conséquent, Israël déclencherait bientôt une nouvelle attaque aux fins de rétablir sa sécurité.

M. Heykal est maintes fois revenu sur ce thème, réaffirmant sa conviction qu'Israël est une société basée sur la force et persuadée qu'on touche plus sûrement le cœur des Arabes avec une balle que par la parole (le 7 décembre 1973).

### Future stratégie arabe

Selon M. Heykal, la préparation et la puissance arabe doivent se manifester dans les domaines politique, économique et militaire. Il ne croit pas que les Arabes puissent se fier aux promesses américaines de faire pression sur Israël («Entretien avec Kissinger», numéro du 16 novembre 1973).

Dans le domaine des relations entre Arabes, la force dépend de l'unité, une unité que la guerre a transformée de «possibilité éloignée» en «réalité» (le 28 décembre 1973). Le but du sommet arabe était de concerter les efforts des Arabes. Quant à la question de savoir pourquoi on n'avait pas convoqué de réunion au sommet avant le 6 octobre, M. Heykal a cité le manque de confiance dans les intentions des gouvernements arabes, le danger d'une fuite de renseignements et le besoin d'action d'abord pour éclaircir la situation (le 9 novembre 1973).

Ayant constaté les effets de l'arme du pétrole, les Arabes doivent utiliser à fond leur nouvelle puissance économique. Israël recevait annuellement autant d'aide de l'étranger que les Arabes en avaient fourni au total à l'Égypte depuis la guerre de 1967. Les états producteurs de pétrole devraient garantir à l'Égypte autant d'aide, dollar pour dollar, qu'Israël en reçoit du mouvement sioniste international (le 12 octobre 1973).

### Les Arabes et la bombe atomique

L'éditorialiste de *al-Ahram* a prétendu

avoir reçu des preuves additionnelles confirmant les comptes rendus de l'Institut d'études stratégiques de Londres et de l'Institut de recherche sur les armements de Stockholm, selon lesquels Israël posséderait déjà la bombe atomique (bien qu'on n'en ait pas encore fait l'essai) ou qu'il est en mesure à tout le moins de la produire (La Bombe, 23 novembre 1973). A son avis, Israël n'utiliserait la bombe que dans un moment de folie ou de désespoir, pour se suicider avant d'expirer ou pour faire chanter les Arabes.

Étant donné que la dissuasion est la seule stratégie efficace à l'heure actuelle, M. Heykal a soutenu que les Arabes doivent se procurer la bombe atomique ou la capacité de la produire. Ils ont, ajoutait-il, les ressources économiques et scientifiques nécessaires ou peuvent les acquérir. Cette proposition était qualifiée «d'appel à la paix, et non contre la paix, vu que jusqu'à maintenant la paix a toujours reposé sur la force, bien qu'il soit permis de rêver et d'espérer qu'elle se fonde un jour sur la force morale».

Le seul autre choix consistait à exiger une «inspection minutieuse» du réacteur Demona d'Israël, afin de s'assurer qu'Israël ne possédait pas la bombe. «Autrement (affirmait-il) il ne nous reste plus qu'à ouvrir nos parapluies pour nous protéger».

### Politique étrangère arabe

Malgré son scepticisme quant à l'importance de l'aide que les Soviétiques ont accordée aux États arabes par le passé, M. Heykal a accordé à l'URSS le mérite d'avoir fourni les armes dont disposaient les Arabes lorsque l'Égypte et la Syrie sont passées à l'attaque le 6 octobre. Il était clair, selon lui, que l'Union soviétique était le seul allié sur lequel ils pouvaient

compter et que, par conséquent, les Arabes devaient renforcer les liens entre les deux peuples (le 12 octobre 1973). L'éditorialiste a répété tant et plus que la politique de M. Kissinger et des États-Unis, au cours de la guerre ou des pourparlers de paix, visait à exclure l'URSS de la région afin d'y maintenir l'influence exclusive de Washington.

M. Heykal était toutefois disposé à discuter de l'ensemble de la question en profondeur avec M. Kissinger et à étudier les arguments qu'il avançait à titre de tiers intéressé à rapprocher les deux parties («Entretien avec Kissinger», le 16 novembre 1973). Il a cité une déclaration du secrétaire d'État des États-Unis selon laquelle les Américains ne pourraient jamais permettre aux armes russes de gagner une importante victoire sur les leurs, et l'affirmation de M. Kissinger selon laquelle «les Russes peuvent vous donner des armes, mais les États-Unis peuvent vous donner un règlement équitable qui vous rendrait vos territoires, surtout depuis que vous avez effectivement réussi à modifier la situation au Moyen-Orient».

Tout en exprimant des réserves au sujet de ce que M. Kissinger et les États-Unis pouvaient ou voulaient faire, M. Heykal a conclu que M. Kissinger cherchait sérieusement une solution et que son origine juive pourrait lui servir dans cette tentative, compte tenu des pressions intérieures et du précaire équilibre de puissance dans le monde. Il a donc exprimé l'espoir que M. Henry Kissinger réussisse à trouver un règlement au conflit du Moyen-Orient; il souhaitait toutefois que ce règlement intervienne non pas aux conditions établies par M. Kissinger, mais bien à celles fixées par les Arabes eux-mêmes. («Kissinger... et le sens du succès», le 4 janvier 1974).



# Leçons militaires de la guerre d'octobre

par Richard Cox

Le désengagement des armées égyptienne et israélienne au Sinaï constitue vraisemblablement l'une des rares victoires du bon sens enregistrées depuis bien des années au Moyen-Orient. Si M. Kissinger peut y adjoindre le règlement de l'affrontement israélo-syrien sur les hauteurs du Golan, objectif de sa prochaine mission au moment où nous écrivons ces lignes, un second Prix Nobel de la paix semblerait la récompense logique de cette diplomatie ambulante que pratique si habilement le secrétaire d'État américain.

Le retrait des forces au Sinaï, décidé le 18 janvier dernier, a dégagé Israël d'une position sur la rive ouest du canal de Suez qui, pour victorieuse qu'elle ait pu sembler, était à vrai dire instable et intenable. Il a d'autre part sauvé l'Égypte de l'humiliation que pouvait lui causer l'encerclement de la Troisième armée et qui aurait obligé le président Sadate à reprendre les hostilités. Mieux encore, en rendant à l'Égypte le contrôle du canal de Suez, il offrait suffisamment d'avantages à la partie arabe pour permettre à l'Égypte de signer un accord qui est loin de prévoir, comme on le voulait, le retour de tous les territoires qu'Israël avait occupés pendant la guerre des six jours de 1967. Par ailleurs, la ligne du désengagement laissait Israël en assez bonne posture militaire.

Pour pouvoir tirer les leçons militaires du conflit arabo-israélien d'octobre 1973, il faut examiner d'abord les objectifs et la stratégie des deux adversaires. Les États arabes, principalement l'Égypte et la Syrie, appuyés par l'Irak, l'Arabie Saoudite et la

Jordanie, ont cherché, par leur supériorité en troupes et en armements, à refouler Israël derrière ses frontières d'avant 1967. L'Égypte se trouverait ainsi à récupérer le Sinaï, la rive ouest du Jourdain retournerait à la Jordanie ou servirait peut-être à la création d'un État palestinien qui comprendrait Jérusalem, et la Syrie dominerait à nouveau les hauteurs du Golan.

De son côté, Israël voulait conserver la zone-tampon acquise en 1967. Les généraux israéliens trouvent maintenant indispensable une période de «pré-alerte» plus longue que ne leur en offraient les anciennes frontières, d'ailleurs jugées trop rapprochées des quelques villes que possède Israël. Le fond du problème est que la population d'Israël n'atteint au total que 3.2 millions d'âmes, par rapport aux 52 millions que comptent les États arabes en cause. En mobilisant tous les hommes valides et en conscrivant un bon nombre de femmes, Israël pouvait réunir des effectifs d'environ 300,000 personnes. Mais l'Égypte et la Syrie à elles seules pouvaient mobiliser 1,170,000 hommes, renforcés par une brigade jordanienne, des Irakiens et des gens d'Arabie Saoudite. Si la Libye et d'autres alliés avaient envoyé des troupes, le déséquilibre des forces en présence aurait été encore plus accusé.

## Mieux armés

Les Arabes étaient aussi mieux pourvus de matériel de guerre. Complètement réarmées par l'Union soviétique, l'Égypte et la Syrie étaient mieux équipées qu'en 1967 pour ce qui est de la quantité comme de la qualité de leur matériel. On leur avait fourni en particulier des missiles guidés de défense antiaérienne du type perfectionné SAM 6, et des quantités de fusées anti-chars, y compris les fusées connues à l'OTAN sous le nom de *Sagger* et *Snapper*, ainsi que des intercepteurs *Mig-21*. De leur côté, les États-Unis avaient réarmé Israël, mais les Israéliens ne disposaient au total que de 95 *Phantoms*, 160 *Skylarks* et 35 *Mirage 111B* parmi leurs 488 avions de

---

*M. Richard Cox, ancien diplomate britannique, a été correspondant à l'étranger du London Sunday Times et, de 1966 à 1972, correspondant des affaires de défense du Daily Telegraph. M. Cox a continué d'écrire des articles pour le Daily Telegraph et est actuellement membre du conseil de rédaction du Royal United Services Institute à Londres. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



Téléphoto AP — Canada Wide Service

*Le pointeur d'une pièce de D.C.A. sur-veille (à l'avant-plan) un convoi israélien qui regagne le Sinaï à la fin de janvier en empruntant le pont terrestre qui avait servi plus tôt à acheminer les approvision-*

*nements à la tête de pont israélienne sur la rive ouest du canal de Suez. Le retrait des troupes de la rive ouest du canal s'est fait dans le cadre de l'accord de désengagement conclu avec l'Égypte.*

combat. Pour sa part, l'Égypte en possédait 620 et la Syrie 326. Bien qu'environ 200 des appareils égyptiens fussent en entreposage, l'Égypte et la Syrie avaient en disponibilité plus de 400 intercepteurs *Mig 21*, 180 chasseurs-bombardiers *Mig 17* et un assortiment de bombardiers. Des écarts analogues existaient entre les effectifs en chars d'assaut.

#### **Nouveaux secours américains**

Dans ces circonstances, Israël essaya forcément de répéter sa victoire rapide et écrasante de 1967. Au bout de trois semaines, cependant, et après avoir évité la possibilité d'une défaite au tout début, les Israéliens n'ont pu faire mieux qu'obliger les Arabes à accepter un cessez-le-feu. Cette suite d'événements vaut d'être rappelée, ne serait-ce qu'à cause du nombre d'observateurs qui ont cru Israël au seuil d'une grande victoire au moment du cessez-le-feu. Leur succès, à mon avis, n'aurait été que bref triomphe suivi plus tard d'une défaite.

Lancée au moment de la grande fête juive de Yom Kippur, leur attaque surprise donna, au départ, l'avantage aux Arabes. Derrière une énorme masse de blindés, des effectifs d'au moins 100,000 hommes franchirent le canal de Suez.

Doublee de forces d'artillerie et d'avions de frappe, et protégée par l'écran des installations *SAM 6* situées à l'ouest du canal, cette armée se mit à forcer la ligne israélienne de Bar Lev à l'est du canal, en même temps que les Syriens déclenchaient une attaque acharnée contre les positions israéliennes sur les hauteurs du Golan. Israël se trouvait donc sérieusement coincé aux deux extrémités de son territoire, et forcé en outre de patrouiller la rive ouest au cas où la Jordanie prendrait l'offensive au centre. Ce genre d'attaque aurait été extrêmement difficile, vu la nature du terrain, et de fait la Jordanie ne s'y risqua point. La possibilité n'en distrayait pas moins un certain nombre de troupes.

Fait assez surprenant, les Égyptiens n'enfoncèrent pas d'un coup la ligne de Bar Lev, craignant peut-être d'être coupés de leurs arrières. Ils ouvrirent plutôt la plus formidable bataille de blindés qu'on ait vue depuis la Seconde Guerre mondiale, et pendant laquelle les Israéliens eurent vite fait de constater l'efficacité de l'armement antichar fourni à l'Égypte par les Russes en plus de souffrir de nombreuses pertes d'avions. Au cours des trois premières journées, Israël perdit, estime-t-on, un dixième de ses avions de combat et subit de lourdes pertes de chars. Les pertes

arabes furent encore plus grandes. Il devint clair, cependant, qu'il s'agissait d'une guerre d'usure dans laquelle la supériorité numérique des Arabes l'emporterait au bout du compte. De fait, la Russie commençait déjà à réapprovisionner l'Égypte et la Syrie en matériel, par la Méditerranée orientale.

Malgré toute leur habileté comme artilleurs de chars et mitrailleurs d'avions, les Israéliens ne suffisaient pas à la tâche. La possibilité très réelle d'une défaite israélienne causée par l'insuffisance de matériel força le président Nixon à hâter le réapprovisionnement d'Israël à l'égal du matériel russe fourni à ses ennemis. On se mit donc à dépêcher vers Israël, par la voie des Açores, des chasseurs de remplacement *Phantom F4* et des avions de transport géants remplis de fournitures. On entreprit aussi des expéditions par bateau, mais le voyage depuis la côte est des États-Unis jusqu'à Tel-Aviv prenait huit jours, et dans cet espace de temps la bataille aurait pu être perdue. Au bout de la deuxième semaine, le pont de secours aérien des États-Unis égalait les 800 tonnes d'approvisionnements que recevaient chaque jour les Arabes. Fait aussi important, ce matériel américain était de type beaucoup plus perfectionné qu'auparavant. Il comprenait de l'équipement de contre-mesures électroniques (ECM) grâce auquel les pilotes israéliens pouvaient brouiller les systèmes de commande des missiles ennemis; il comportait aussi, paraît-il, la bombe télé-guidée *SMART* qui atteint son objectif avec le plus haut degré de précision.

Au dixième jour, Israël occupait de nouvelles positions sur les hauteurs de Golan, plus près de Damas, et pouvait se permettre de renforcer ses troupes au Sinaï où se développait une impasse. L'armée égyptienne, dont le cadre d'officiers avait été entièrement remanié après la guerre de 1967, se battait beaucoup mieux qu'Israël ne l'avait prévu.

Le 16 octobre, dixième jour du conflit, le brigadier-général israélien Ariel Sharon établit une tête de pont sur l'autre rive du canal de Suez, juste au nord du Grand Lac amer. Par cette manœuvre classique, il installa des troupes derrière la Troisième armée égyptienne près de la ville de Suez, coupant ses approvisionnements. Ces unités avaient aussi pour objectif de détruire les installations *SAM* sur la rive ouest du canal, qui infligeaient de lourdes pertes à l'aviation israélienne. Les Égyptiens ont apparemment cru tout d'abord qu'il s'agissait d'une de ces offensives coutumières aux Israéliens dans le passé. Mais au 21 octobre, il y avait 12,000 hommes de l'armée israélienne en territoire égyptien

et, au 24, il y en avait 15,000. Israël occupait 250,000 milles carrés de désert et la Troisième armée était encerclée.

La Deuxième armée égyptienne, installée au nord près de l'extrémité méditerranéenne du canal sur la rive est, était pour sa part en bon état. En revanche, elle ne pouvait à la fois contenir les Israéliens sur son front et diriger en même temps ses chars de l'autre côté du canal pour y attaquer les blindés israéliens. Il fallait du temps pour regrouper des milliers d'hommes autour du Caire. Les pilotes égyptiens, exposés aux attaques des missiles israéliens *HAWK*, faisaient beaucoup moins de sorties. La Troisième armée en était donc à quelques jours de la famine. C'est à ce point, le 22 octobre, qu'intervint le cessez-le-feu.

Les Israéliens comptaient 2,149 morts, selon les chiffres officiels, et peut-être trois fois plus de blessés, et on évaluait les pertes égyptiennes à 7,000 morts. Israël avait perdu 125 avions et 900 chars, les Arabes 450 avions et 2,000 chars. Ces chiffres confirment le fait qu'Israël ne pouvait continuer à se battre indéfiniment, même s'il avait remporté une victoire rapide et écrasante sur la Troisième armée égyptienne. Par ailleurs, le sentiment national israélien est touché au vif par ces pertes de vies.

### Nouvelles tactiques et stratégies

En réalité, la guerre du Yom Kippur a révélé des changements tactiques et stratégiques fondamentaux dans l'équilibre militaire entre Israël et le monde arabe.

Le changement tactique le plus important s'est inscrit dans l'équation compliquée qui fait intervenir avions contre chars, missiles contre chars et missiles contre avions. Pendant la guerre de 1967, les raids aériens d'Israël contre les chars et les colonnes de ravitaillement arabes furent d'une très grande efficacité, de même que l'habileté des artilleurs de ses chars *Centurion*. Cette fois-ci les fusées anti-avions *SAM 7* qui peuvent être portées par un homme, le grand nombre d'armes classiques antiaériennes de 57mm et de 23mm et, par-dessus tout, les missiles *SAM 6* ont obligé les Israéliens à reconnaître qu'on n'avait rien à gagner en attaquant un char de \$150,000 avec un avion qui en coûtait \$5 millions, quand l'avion risquait d'être abattu par un missile valant \$15,000. Même l'équipement de contre-mesures électroniques n'a été que d'une efficacité relative, car les Égyptiens lançaient leurs missiles par salves et coupaient le système de commande tôt après le lancement. Un système ainsi neutralisé ne saurait évidemment être brouillé, et les

dispositifs de guidage de l'engin continuaient de fonctionner. Il y a là une leçon bien claire à tirer quant aux plans de défense européenne de l'OTAN.

Les Israéliens ont découvert aussi que l'infanterie égyptienne disposait de beaucoup plus de fusées antichars que la dernière fois. Au dire d'un observateur sur les lieux, le brigadier W. F. K. Thompson du *London Daily Telegraph*, «La SPG 7 russe, fusée antichar non guidée, et les engins filoguidés antichars *Sagger* et *Snapper*, utilisés en quantité, ont causé aux Israéliens des problèmes tactiques que leurs forces pouvaient difficilement résoudre».

L'impasse ainsi créée fut brisée par la tête de pont du général Sharon sur la rive ouest. Toutefois, la même situation se serait reproduite éventuellement, même si les menaces d'une intervention soviétique n'avaient été qu'un coup de bluff. Furieux de l'anéantissement de leur Troisième armée, les Égyptiens auraient regroupé leurs forces et les Israéliens, dont les lignes de communication se seraient trouvées trop étendues, auraient été forcés de se retirer. Ce ne sont là évidemment que suppositions. Ce qui s'est passé en réalité c'est une trêve difficile de 82 jours, pendant laquelle Israël enregistra 30 morts et 119 blessés par suite de tirs isolés, et l'URSS renfloua complètement l'arsenal arabe. L'Égypte s'est vantée aussi de déployer des missiles SAM 6 et 7 sur la rive est du canal, mais Israël ne pouvait se permettre à ce stade de reprendre les hostilités.

### **Pas de victoires rapides**

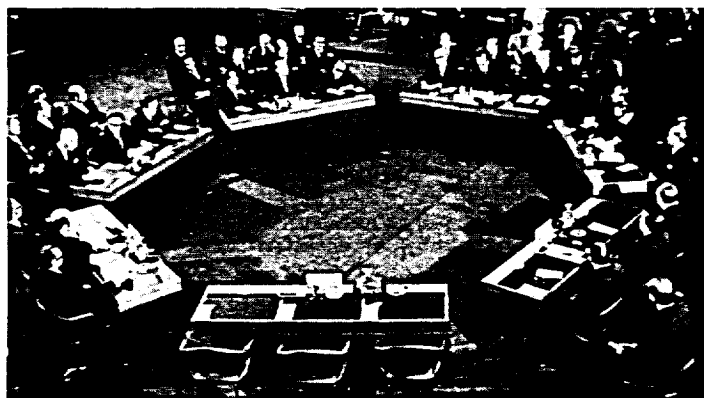
La campagne d'octobre, qui s'est accompagnée d'une manifestation sans précédent de l'unité arabe, m'incline à penser que l'époque des victoires-éclair d'Israël est maintenant révolue. La prochaine fois, — s'il y a une prochaine fois —, les Arabes vont se frayer à grands coups un chemin vers la victoire et n'hésiteront pas, par

surcroît, à restreindre les approvisionnements de pétrole au reste du monde. La prochaine fois aussi, ils se serviront des fusées à longue portée qu'ils n'ont pas utilisées en octobre.

On ne saurait donc surestimer l'importance du désengagement actuel, des progrès à faire vers un règlement durable et du succès escompté de la Force de maintien de la paix des Nations Unies. La situation nouvelle faisant suite au retrait d'Israël jusqu'aux collines du Sinaï, traversées par les fameux cols de Mitla et de Giddi, offre une certaine fermeté. Ce sont là de bonnes positions défensives. La zone de huit milles qui sépare les Israéliens des Égyptiens sur la rive est du canal sera patrouillée par une Force des Nations Unies. Mais la tâche à accomplir diffère énormément de celle du maintien de la paix intercommunale à Chypre.

Les bérets bleus se trouvent ici entre deux forces modernes, armées jusqu'aux dents. Les Nations Unies auraient peut-être intérêt à étudier le rapport rédigé à la suite d'une manoeuvre anglo-américaine d'essai de contrôle des armements et de surveillance, tenue dans le sud de l'Angleterre en 1968. Pratiqué dans un secteur de 2,000 milles carrés, cet exercice mettait à l'épreuve les moyens, tant humains qu'automatiques, de surveiller les mouvements d'hommes ou d'avions en faisant intervenir seulement de petites équipes d'observateurs. Il s'agissait de réaliser un système d'inspection réciproque discret qui «réduirait les tensions internationales». On envisageait d'employer ce système en Europe occidentale, mais il pourrait trouver une application utile dans la situation actuelle au Moyen-Orient. La meilleure solution à longue échéance consisterait peut-être à faire du Sinaï une zone démilitarisée, à rendre à l'Égypte les puits de pétrole d'Abu Rudeis et à garantir Israël contre toute nouvelle incursion de troupes.





Photos UPI, AP — Canada Wide

*La séance d'ouverture de la Conférence de Genève, visant à amorcer les négociations de paix au Moyen-Orient, a eu lieu le 21 décembre 1973 et fut ajournée quelques jours plus tard pour permettre la tenue d'entretiens sur le désengagement militaire. On voit (au centre) une scène du début de la Conférence au Palais des Nations à Genève. Les places vides au premier plan sont celles de la délégation syrienne; la Syrie a choisi de s'absenter de l'étape initiale de la Conférence. M. Avi Primor, porte-parole israélien (à droite) presse l'écouteur sur son oreille pendant qu'on le questionne au cours d'une conférence de presse qui a précédé les séances officielles de Genève. A l'ouverture de la Conférence, le ministre égyptien des Affaires étrangères, M. Ismaël Fahmi (à gauche) expose la position de son pays.*

## Les tâches de la FUNU II au Moyen-Orient

par E. L. M. Burns

Six ans et demi environ après que la première Force d'urgence des Nations Unies eut été invitée à déguerpir du territoire égyptien, une seconde FUNU a été constituée par la Résolution 340 que le Conseil de sécurité adoptait le 24 octobre 1973. A quelles fins utiles destine-t-on cette Force? Quelles sont ses chances de succès par rapport à celles de la FUNU I dont les efforts de maintien de la paix pendant presque onze ans, le long de la ligne de démarcation entre l'Égypte et Israël, se sont soldés par un échec.

La FUNU I avait été constituée sous l'autorité de l'Assemblée générale, mesure dont l'Union soviétique contestait la légalité. L'URSS toutefois ne s'était pas opposée à la résolution pertinente, s'abstenant de voter par égard pour les Égyptiens qui en avaient exprimé le souhait. Pour ces derniers, la FUNU offrait un moyen utile de débarrasser leur territoire des troupes d'occupation de la France, de la Grande-Bretagne et d'Israël. Mais l'Union soviétique ne tarda à voir en la FUNU un organe favorisant les intérêts occidentaux et elle refusa de payer sa quote-part des frais, prétextant le caractère illégal de la Force. Lorsque l'Égypte demanda le retrait de la FUNU en 1967, U Thant crut qu'il fallait y consentir, car la Charte autorise seul le Conseil de sécurité, et non l'Assemblée générale, à maintenir une force des Nations Unies dans une région où la paix est menacée.

En revanche, la FUNU II a été éta-

blie par le Conseil de sécurité et ne saurait être retirée que sur la proposition ou avec le consentement du Conseil. Les États-Unis et l'Union soviétique ont appuyé la résolution 340, comme l'ont fait les autres membres du Conseil de sécurité, sauf pour la France qui s'est abstenue et la Chine qui n'a pas participé au vote. Il existe donc un impératif pour l'efficacité de l'opération, c'est-à-dire que les États-Unis et l'URSS doivent être généralement d'accord sur la nécessité et la façon de rétablir la paix.

### Durée de six mois

Toutefois, la FUNU II n'a pas été constituée pour une période indéterminée. Aux termes de la résolution 341, elle est établie pour une période initiale de six mois et ne continuera de fonctionner par la suite que si le Conseil de sécurité le décide. Cela veut dire qu'un des cinq membres permanents pourrait, après six mois, opposer son veto au maintien de la Force. L'obligation de renouveler le mandat de la Force tous les six mois est une méthode déjà appliquée, depuis 1964, pour proroger la mission de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP). La résolution 341 a aussi approuvé les propositions du Secrétaire général concernant la création de cette Force.

La résolution 338, qui réclamait un cessez-le-feu et précéda les résolutions constituant la FUNU II, demandait aux

parties en cause de commencer, immédiatement après le cessez-le-feu, à appliquer la résolution 242 adoptée le 22 novembre 1967 par le Conseil de sécurité, et statuait que «immédiatement et en même temps que le cessez-le-feu, des négociations commenceront... sous des auspices appropriés en vue d'instaurer une paix juste et durable». Le Conseil de sécurité a exigé un grand nombre de cessez-le-feu au Moyen-Orient depuis 1948, mais c'est la première fois qu'il stipule que la cessation des hostilités doit être suivie de négociations de paix.

Voici les éléments les plus importants des propositions du Secrétaire général, M. Kurt Waldheim, visant à constituer la FUNU II:

— La Force serait d'abord chargée de surveiller le cessez-le-feu exigé par la résolution 340, ainsi que le retrait des parties aux positions qu'elles occupaient le 22 octobre 1973.

— La Force serait placée sous le commandement de l'Organisation des Nations Unies, confié au Secrétaire général, et soumise à l'autorité du Conseil de sécurité. Le commandement sur le terrain serait exercé par un Commandant de la Force, nommé par le Secrétaire général avec l'assentiment du Conseil de sécurité. Cette formule, élaborée comme moyen d'action en temps de crise, fournissait une solution provisoire à l'un des problèmes que le Comité des 33 s'emploie à résoudre depuis 1965, à savoir: Est-ce que la direction d'une force de maintien de la paix incombe au Secrétaire général ou à un Comité d'état-major, tel que stipulé dans l'article 47 de la Charte de l'ONU?

L'autorité du Conseil de sécurité par rapport aux opérations courantes de la Force est confirmée par le paragraphe suivant:

«Le Secrétaire général a l'intention de tenir le Conseil de sécurité pleinement informé de tous faits concernant le fonctionnement de la Force. Toutes les questions pouvant influencer sur la nature ou la continuation du fonctionnement efficace de la Force seront soumises au Conseil pour décision.»

Selon ces propositions, la Force doit jouir de conditions normales telles que la liberté de mouvement et de communications dans le théâtre d'opérations, et l'on mentionne aussi que la FUNU II pourrait, à l'instar de la FUNU I, occuper des zones tampons entre les parties adverses.

### Financement de la Force

Le financement de la FUNU I a été l'objet d'incessantes controverses et le Comité des 33 s'efforce depuis des années de ré-

soudre le problème de financer les opérations de maintien de la paix. Cependant, à la suite d'un long et âpre débat à la Cinquième Commission (finances) de l'Assemblée générale, on est arrivé à une solution (du moins en ce qui concerne la FUNU II) qui fut approuvée par la résolution 3101 (XXVIII) du 11 décembre 1973. Du total des dépenses prévues pour six mois, soit 30 millions de dollars, on décida que les membres permanents du Conseil de sécurité paieraient 63 pour cent, les États membres économiquement développés 35 pour cent et les États économiquement peu développés 2 pour cent, tandis que 25 des États les plus faibles économiquement verseraient ensemble \$15,000. On maintenait ainsi le principe voulant que tous les pays membres assument une part du coût des opérations de maintien de la paix, selon leur capacité de payer.

Les contingents dont se composerait la Force seraient choisis «conformément au principe d'une représentation géographique équitable». L'importance de ce principe se constate au fait qu'on a dû accepter la participation de la Pologne, pays adhérent au Pacte de Varsovie, pour équilibrer la présence du Canada, membre de l'OTAN. Les premiers éléments de la Force à rejoindre le théâtre des opérations ont été les contingents autrichiens, finlandais et suédois détachés de l'UNFICYP, soit environ 585 militaires de tous grades. On avait demandé aux gouvernements compétents d'augmenter ces contingents à l'effectif d'un bataillon. L'Irlande a aussi accepté le transfert de son contingent de Chypre au Proche-Orient et convenu de fournir des troupes additionnelles. Les autres pays invités à envoyer des renforts sont le Ghana, l'Indonésie, le Népal, le Panama, le Pérou et le Kenya.

Le général Silaasvuo, chef d'état-

---

*Le lieutenant-général Burns, professeur externe d'études stratégiques à l'École des Affaires internationales de l'Université Carleton, fut commandant de la première Force d'urgence des Nations Unies au Moyen-Orient, de 1956 à 1959. Deux ans avant d'assumer le commandement de la FUNU, le général Burns avait été chef d'état-major de l'Organisation des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine (ONUST). De 1960 à 1968, il a dirigé la délégation du Canada à la Conférence du Comité du désarmement à Genève. Il est l'auteur d'un certain nombre d'articles et de livres, dont l'ouvrage intitulé *Between Arab and Israeli*. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*





major finlandais de l'Organisme de surveillance de la trêve (ONUST), a été nommé commandant de la Force, sur la recommandation du Secrétaire général approuvée par le Conseil de sécurité.

Dès leur arrivée de Chypre, ces troupes furent déployées du côté égyptien dans le secteur où les hostilités avaient cessé, et elles s'employèrent à maintenir le cessez-le-feu (violé à diverses reprises par des tirs d'artillerie et d'armes portatives, quoique les adversaires n'aient pas tenté d'améliorer leurs positions après le

deuxième cessez-le-feu du 25 octobre).

Des pourparlers eurent lieu avec les deux parties, visant à interposer entre elles les éléments de la FUNU II (à l'instar de la FUNU I en 1956) pour mettre fin aux tirs sporadiques assez fréquents au Moyen-Orient lorsque des troupes ennemies s'affrontent de près. Ils ont constamment le doigt sur la gâchette. Vu toutefois qu'on n'avait pas encore tranché la question de la ligne du cessez-le-feu, ces premiers entretiens furent infructueux.

Grâce cependant aux efforts déployés

## Accord israélo-égyptien

Voici le texte de l'accord signé le 18 janvier 1974 par Israël et par l'Égypte sur la séparation de leurs forces sur le front du canal de Suez:



Téléphoto AP — Canada Wide Service

*Des officiers égyptiens examinent une carte israélienne détaillée avant de signer l'accord de désengagement dans une tente plantée au kilomètre 101. Assis au centre on voit le lieutenant-général Mohamed Abdul Gamasy, chef d'état-major égyptien (portant lunettes), et à droite, le brigadier-général Taha El-Magdoub. L'officier qui tient une baguette à la main est le colonel israélien D. Sion. Debout derrière le général Gamasy: le lieutenant-général Ensio Silaasvu, commandant de la Force d'urgence des Nations Unies (FUNU II).*

A. — L'Égypte et Israël observeront scrupuleusement le cessez-le-feu, sur terre, sur mer et dans les airs, demandé par le Conseil de sécurité de l'ONU et s'abstiendront, à partir du moment de la signature de ce document, de toute action militaire ou paramilitaire l'un contre l'autre.

B. — Les forces militaires d'Égypte et d'Israël seront séparées en accord avec les principes suivants:

1. Toutes les forces égyptiennes sur la rive est du canal se déploieront à l'ouest de la ligne désignée comme «ligne A» sur la carte annexe.

Toutes les forces israéliennes, y compris celles qui se trouvent à l'ouest du canal de Suez et des lacs Amers, se déploieront à l'est de la ligne désignée comme «ligne B» sur la carte annexe.

2. La région comprise entre les lignes égyptiennes et israéliennes sera une zone de dégagement dans laquelle stationnera la Force d'urgence des Nations Unies (FUNU). La FUNU continuera à être constituée d'unités de pays qui ne sont pas membres permanents du Conseil de sécurité.

3. Dans la région entre la ligne égyptienne et le canal de Suez, il y aura des forces et des armements limités.

4. Dans la région entre la ligne israélienne («ligne B» sur la carte annexe) et la ligne désignée «ligne C» sur la carte annexe, qui serpente le long de la base occidentale des montagnes où les cols de Gidi et de Mitla sont situés, il y aura des forces et des armements limités.

5. Les zones limitées, auxquelles se réfèrent les paragraphes 3 et 4, seront inspectées par la FUNU. La procédure actuelle de la FUNU, y compris la présence d'officiers de liaison égyptiens et israéliens auprès de la FUNU, sera poursuivie.

par le secrétaire d'Etat américain, M. Henry Kissinger, et par le Secrétaire général de l'ONU, M. Waldheim, ainsi qu'à d'autres démarches diplomatiques, les négociations de paix exigées par la résolution 340 purent s'ouvrir à Genève le 21 décembre. Les représentants d'Israël, de l'Égypte, de l'URSS et des États-Unis commencèrent alors à discuter des modalités de séparation des forces en présence.

Après les élections israéliennes du 31 décembre, le ministre de la Défense, M. Moshe Dayan, se rendait à Washington

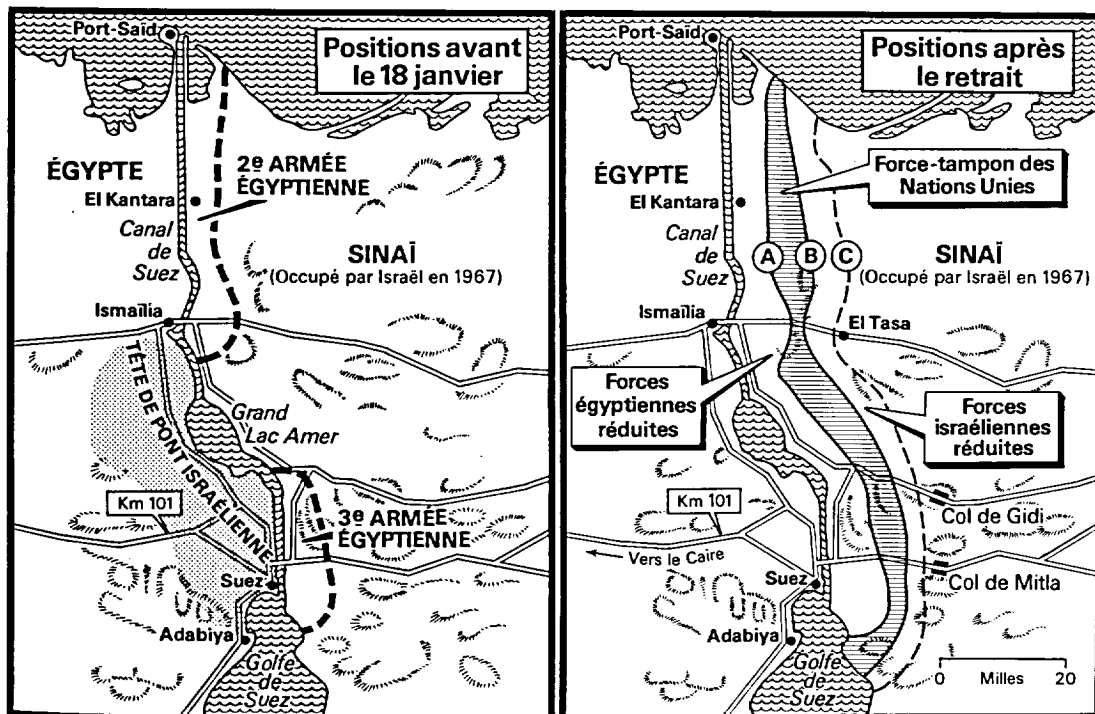
où il proposa le retrait préliminaire de ses troupes à une ligne située environ vingt milles à l'est du canal de Suez. A l'issue de rapides consultations diplomatiques entre M. Kissinger et les dirigeants égyptiens et israéliens, une formule de désengagement des forces fut élaborée et un accord signé le 18 janvier. Cet accord créait une zone démilitarisée dans laquelle s'installerait la FUNU II. C'était accomplir un premier pas nécessaire vers l'objectif «de frontières sûres et reconnues» proposé par la résolution 242 du 22 no-

6. Les forces aériennes des deux parties auront la permission d'opérer jusqu'à leurs lignes respectives sans interférence de la part de l'autre partie.

C. — L'application détaillée du déengagement des forces sera mise au point par des représentants militaires de l'Égypte et d'Israël, qui se mettront d'accord sur les étapes de ce processus. Ces représentants se rencontreront dans ce but, 48 heures au plus après la signature de cet accord, au kilomètre 101, sous l'égide des Nations Unies. Ils achèveront cette tâche dans les cinq jours. Le déengagement débutera dans

les 48 heures suivant l'achèvement des travaux des représentants militaires et en aucune façon plus tard que sept jours après la signature de cet accord. Le procédé de déengagement devra être achevé 40 jours après son début.

D. — Cet accord n'est pas considéré par l'Égypte et Israël comme un accord de paix final. Il constitue un premier pas vers une paix finale juste et durable selon les prescriptions de la résolution 338 du Conseil de sécurité et dans le cadre de la Conférence de Genève.



The New York Times

Indiquées sur cette carte sont les zones égyptienne, onusienne et israélienne, ainsi que les positions occupées avant l'accord

de désengagement militaire du 18 janvier. Les lettres encadrées indiquent les lignes mentionnées dans le texte de l'accord.

vembre 1967. La FUNU II a évidemment un rôle important à jouer en surveillant le retrait des forces israéliennes et en s'interposant entre les belligérants d'hier.

Quelles pourraient être les fonctions de la FUNU II en ce qui touche l'application des dispositions de la résolution 242, s'il arrivait qu'on les inclue dans les traités de paix entre les deux parties?

Le premier principe formulé dans la résolution 242 veut que les forces armées israéliennes se retirent des territoires occupés pendant la guerre des Six jours en 1967. Pour les Arabes cela veut dire la totalité de ces territoires, mais les Israéliens soutiennent qu'il s'agit d'un retrait à des «frontières sûres et reconnues». En quoi consisterait une «frontière sûre et reconnue» entre Israël et l'Égypte? (Les possibilités d'un règlement de paix doivent être examinées séparément en fonction de la situation qui existe entre Israël et chacun de ses voisins, l'Égypte, la Jordanie, la Syrie et le Liban.)

En 1970, le secrétaire d'État américain, M. William Rogers, avait proposé comme frontière l'ancienne ligne de démarcation entre l'Égypte et la Palestine lorsque cette dernière était sous mandat britannique. Cette ligne s'étendait à peu près de Rafa sur la Méditerranée à Elath sur le golfe d'Akaba, et on l'avait convenablement démarquée et bornée. Israël aurait ainsi continué d'occuper l'enclave de Gaza comptant 300,000 réfugiés palestiniens et résidents d'avant 1948, dont le statut ultérieur pourrait être étudié de pair avec celui des Palestiniens de la rive occidentale.

Les Israéliens n'acceptèrent pas cette proposition. Par ailleurs, bien que le gouvernement israélien n'ait jamais adopté de position précise au sujet des frontières, le Likud (parti de droite) qui a enregistré des gains aux récentes élections réclamait que l'on garde le Sinaï en entier, de même que la rive occidentale (territoire jordanien) et les hauteurs du Golan (territoire syrien). Selon les déclarations officieuses attribuées au général Dayan et à d'autres avant la guerre du 6 octobre, Israël aurait l'intention de garder Charm el-Cheikh et un couloir d'accès à travers le Sinaï. La raison en était que si les Égyptiens réoccupaient Charm el-Cheikh, ils pourraient de nouveau bloquer les communications maritimes indispensables avec Elath. On citait en effet les blocus antérieurs comme la principale raison des guerres qu'Israël avait dû entreprendre en 1956 et 1967.

Mais l'Égypte ne sera guère disposée à céder une si large partie de son territoire, et il est à espérer qu'Israël sera moins intransigeant sur ce point à la pro-

chaine Conférence de paix. Les Israéliens se rendront peut-être compte que leur occupation de Charm el-Cheikh est inutile, étant donné qu'au cours de la guerre d'octobre 1973 les Arabes ont pu bloquer le détroit de Bal el-Mandeb entre la mer Rouge et l'océan Indien, lequel se trouve à 1,200 milles au sud du Sinaï et hors de portée des forces israéliennes.

### Position du président Sadate

En échange du retrait des forces israéliennes, le président égyptien, Anouar Sadate, était prêt (conformément au second principe de la résolution 242) à accepter «la cessation de toutes assertions ou états de belligérance et à respecter et reconnaître la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de chaque État de la région ainsi que leur droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues, à l'abri de menaces ou d'actes de force». Cela signifiait que l'Égypte reconnaîtrait Israël dans le cadre d'un traité de paix. Cet engagement fut pris en réponse aux questions que l'ambassadeur Gunnar Jarring posait en février 1971 aux dirigeants égyptiens et israéliens.

Le président Sadate était prêt à s'engager aussi à ne pas entraver la navigation israélienne dans le golfe d'Akaba, et à permettre au commerce israélien d'utiliser le canal de Suez lorsque cette voie maritime serait réouverte, conformément à la Convention d'Istanbul de 1888 qui y régit le droit de passage international. Il acceptait également qu'une force de l'ONU soit postée à Charm el-Cheikh pour garantir la liberté de navigation israélienne.

La résolution 242 affirmait en outre qu'il était nécessaire «de garantir l'inviolabilité territoriale et l'indépendance politique de chaque État de la région, par des mesures comprenant la création de zones démilitarisées».

La création d'une zone démilitarisée faciliterait-elle une entente pacifique entre l'Égypte et Israël? Les Israéliens ont soutenu que, s'ils évacuaient le Sinaï, il faudrait que les Égyptiens y réduisent leurs forces armées après l'avoir réoccupé. Une telle exigence n'est pas déraisonnable. Du point de vue militaire, cette vaste étendue désertique séparant les forces des deux États belligérants constituerait une frontière des plus sûres. Les divisions blindées et d'infanterie déployées près de la frontière israélienne n'ont pas garanti la sécurité de l'Égypte, de 1967; d'autre part, la sécurité d'Israël n'a pu être assurée par ses troupes dans le secteur du canal de Suez, comme l'a démontré la guerre d'octobre 1973. Pour exercer sa souveraineté

dans la zone faiblement peuplée du Sinaï, l'Égypte a besoin tout au plus de quelques unités légèrement armées, de l'ordre de celles du *Camel Corps* utilisé avant 1948.

Si l'on aboutissait à un accord de ce genre, la FUNU II aurait pour tâche d'en faire respecter l'application. Il faudrait probablement stationner des éléments de la Force aux endroits où les principales routes traversent la frontière israélo-égyptienne, et les poster de préférence des deux côtés de la frontière, et pas uniquement du côté égyptien comme en 1956-1967. Les troupes de la FUNU II devraient surveiller aussi les endroits où l'on traverse le Canal, afin de s'assurer que l'Égypte observe les dispositions de l'accord interdisant le déploiement d'importantes forces offensives au Sinaï.

### Problème des réfugiés

La résolution 242 établit aussi que l'instauration d'une «paix juste et durable», dépend d'autre part d'un «juste règlement du problème des réfugiés», condition posée par le président Sadate. Mais en quoi consisterait un «juste règlement du problème des réfugiés»? Depuis 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une série de résolutions demandant que les Arabes palestiniens soient autorisés à retourner en Israël, s'ils en exprimaient le souhait, et que les autres soient dédommagés. Israël a refusé son consentement à toute rentrée massive des réfugiés, alléguant que l'État ne pourrait survivre si l'on y admettait environ un million d'Arabes foncièrement hostiles, au moment où les pays arabes voisins étaient en guerre avec Israël dans le but d'éliminer l'État juif.

Mais à la suite de son occupation de l'enclave de Gaza, du Sinaï et de la rive occidentale, Israël a maintenant sous son contrôle environ un million de Palestiniens de plus s'ajoutant aux quelque 300,000 «citoyens israéliens» arabes qui n'ont jamais quitté leurs foyers. L'occupation israélienne dans l'enclave de Gaza permet une certaine liberté de mouvement aux Arabes, soit pour visiter leurs familles ou se chercher du travail. Par ailleurs, les échanges commerciaux se poursuivent entre Israël et le territoire jordanien encore gouverné par le roi Hussein. Il semblerait donc que toute solution au problème des réfugiés de l'enclave de Gaza doit être fonction du sort fait aux Palestiniens de la rive occidentale. Le président Sadate ne tient apparemment pas à accepter de nouvelles responsabilités pour l'administration de l'enclave de Gaza. S'il en est ainsi (et aucun projet de paix acceptable au Moyen-Orient ne saurait comporter un retour à la

situation d'avant 1967), la FUNU II n'aurait aucun rôle à jouer à Gaza, contrairement à la FUNU I qui y concentrait la majeure partie de ses effectifs.

Nous en arrivons ainsi à l'aspect le plus épineux de la question d'une «paix juste et durable». Que faire de la rive occidentale et des Palestiniens de l'enclave de Gaza? Le problème ne se prête à aucune solution simple de l'ordre de celle que nous avons envisagée à propos du différend israélo-égyptien. Selon le principe de l'autodétermination, les Palestiniens auraient droit à un État indépendant. Malheureusement, un tel État ne serait pas viable sur le plan économique, sans compter que les factions palestiniennes engendreraient certainement l'instabilité politique et on n'aurait aucune garantie qu'un tel État (s'il était créé) pourrait prévenir les actes de terrorisme de ses habitants. Ses voisins, surtout Israël, ne seraient pas à l'abri «de menaces ou d'actes de force».

### Gouvernement jordanien

Une autre solution consisterait à restituer la rive occidentale au gouvernement jordanien en y ajoutant peut-être l'enclave de Gaza. On rapporte que des représentants du roi Hussein et du gouvernement israélien ont étudié divers éléments d'une telle entente. Pour les Israéliens, cet arrangement comporterait la démilitarisation de la rive occidentale comme mesure de sécurité minimum. La nouvelle FUNU pourrait ainsi se voir confier une autre tâche de surveillance. Mais les conditions de paix sur ce front n'ont pas encore été élaborées à l'égal des négociations israélo-égyptiennes, de sorte qu'il serait oiseux à ce stade de se livrer à d'autres conjectures sur le rôle de la FUNU II dans ce secteur.

La souveraineté de Jérusalem sera probablement la plus complexe des questions à régler, si l'on veut instaurer une paix réelle. Les Israéliens ont déclaré qu'ils ne rendront jamais la Vieille Ville au gouvernement jordanien qui l'occupait avant juin 1967. Mais le roi Fayçal, principal bailleur de fonds des États arabes belligérants et détenteur du puissant levier de l'embargo sur le pétrole, a dit de son côté que Jérusalem, ville sainte des Musulmans du monde entier, doit leur être restituée. Toutefois, Jérusalem est également une ville sainte pour les Juifs et les Chrétiens. Parlant objectivement, il me semble que la seule solution possible à ce conflit des diverses confessions consisterait à placer la Vieille Ville historique sous le contrôle d'une commission internationale représentant les trois religions. Cette solution donnerait à la FUNU II, ou à tout organisme

de relève permanent, la tâche additionnelle de maintenir l'ordre dans la ville.

### Règlement avec la Syrie

Envisageons maintenant les conditions d'un règlement avec la Syrie. L'intention déclarée des Israéliens est de conserver le territoire syrien conquis durant la guerre de 1967, les hauteurs du Golan et une part de territoire au-delà. L'offensive israélienne avait été provoquée par les Syriens qui, installés sur ces hauteurs, ne cessaient de harceler les colons israéliens établis plus bas dans la vallée de Huleh. Ces établissements ne pouvaient connaître aucune sécurité, au dire d'Israël, tant que les Syriens occupaient les hauteurs. Il convient, cependant, de rappeler que la majeure partie des terres où se sont installés les colons israéliens ont autrefois appartenu aux Arabes, aujourd'hui réfugiés en Syrie et qui n'ont jamais été dédommagés de leurs pertes. Le harcèlement provenait donc surtout du ressentiment soulevé par l'expulsion des Palestiniens et de la frustration endurée depuis 1948, car durant tout ce temps les résolutions de l'ONU au sujet du rapatriement et du dédommagement des réfugiés étaient restées sans suite.

Le front entre Israël et la Syrie est sous la surveillance d'observateurs de l'ONU depuis 1957. Leurs rapports sur les hostilités endémiques (tirs d'artillerie et

d'armes légères pour la plupart) n'ont provoqué aucune réaction positive au Conseil de sécurité. Un règlement entre Israël et la Syrie (le plus intransigeant de ses voisins arabes) pourrait utilement prévoir la création d'une zone démilitarisée sur les hauteurs du Golan où l'on stationnerait un contingent de la FUNU II. Il faudrait que cette démarche se double d'un programme d'indemnisation raisonnable des Palestiniens déplacés de l'ouest du Jourdain vers cette région.

On convient en général que si des accords de paix intervenaient entre Israël et l'Égypte, la Jordanie et la Syrie, la paix serait vite établie entre Israël et le Liban. La ligne du cessez-le-feu entre ces deux pays est celle de l'ancienne frontière à l'époque de la Palestine sous mandat; le calme y a généralement régné de 1948 à 1967, bien qu'il ait été troublé depuis par l'activité des guérilleros palestiniens.

Ce résumé des apports possibles de la FUNU II au maintien d'une paix fondée sur les principes formulés dans la résolution 242 est assez hypothétique. Personne, au début de cette nouvelle année 1974, ne saurait prédire qu'on réussira à instaurer la paix. Cependant, bien des gens estiment que les perspectives de paix sont meilleures qu'elles ne l'ont été depuis 1948, du fait que les Israéliens et les Arabes ont engagé des négociations à Genève.

---

## Derrière le sigle FUNU II

par Henry Wiseman

Cette dernière crise internationale, au caractère très explosif et persistant, continue à n'engendrer que des formes fragiles de mécanismes de désamorçage des conflits. L'affrontement entre les pays arabes et Israël a été la cause de quatre guerres et d'autant d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies, qu'on a appelées ONUST 1949, FUNU I 1956, ONUST SUEZ 1967 et FUNU II 1973. Jusqu'à présent, des efforts répétés de médiation n'ont produit aucun règlement durable. Toutefois, les opérations de maintien de la paix ont aidé à séparer les forces et à surveiller le conflit, assurant une présence internationale modératrice et un système de médiation. Cependant, outre l'instabilité inhérente à ce secteur, ces

initiatives ont été gâtées par des désaccords fondamentaux au sein de l'ONU sur la question des mandats, des méthodes d'opération et du financement. Au demeurant, on n'a pas trouvé d'autre méthode capable de donner les mêmes résultats. Avec FUNU II, on en est donc à la quatrième tentative d'*adhocratie*.

La FUNU II diffère pourtant à de nombreux égards de ses prédécesseurs. Plusieurs des critiques formulées par l'URSS à l'encontre de l'ONUST et de la FUNU I ont été éliminées grâce à une entente avec les États-Unis à propos de FUNU II, intervenue sous la pression des événements. Ces sujets de friction, touchant les questions de mandat, de structure, de composition et de financement,

ainsi que le rôle du secrétaire général, ont été pendant huit ans l'objet de fréquents débats au Comité spécial des opérations de maintien de la paix (Comité des 33). Reste à savoir maintenant si le Comité spécial endossera les accords auxquels on a péniblement abouti pour la FUNU II.

Le Canada, qui a participé à toutes les initiatives de maintien de la paix, a joué un rôle important dans toutes les opérations au Moyen-Orient et dans les délibérations du Comité spécial depuis sa création en 1965. Ayant été l'un des principaux auteurs de FUNU I en 1956, il fut invité en 1973, non sans de sérieuses objections se rapportant à la composition équilibrée de la Force, à fournir un soutien logistique indispensable et le contingent le plus important de tous les États participants. Le Canada a donc été intimement mêlé à la politique de création de la FUNU II et à sa mise en œuvre.

L'article qui suit analyse certains aspects de la mise sur pied de la FUNU II par rapport aux questions débattues au sein du Comité spécial ainsi qu'à la nature et à l'ampleur de la participation canadienne, le tout d'après les données disponibles à la mi-janvier 1974.

### Mandat de la FUNU II

Au début des hostilités, le 6 octobre 1973, Israël fut l'objet d'une violente attaque de la part de l'Égypte et de la Syrie. Le 7 octobre, les États-Unis demandèrent la convocation du Conseil de sécurité. Bien que celui-ci se soit réuni le même jour pour accueillir la proposition américaine demandant un cessez-le-feu immédiat, l'Union soviétique bloqua toute initiative sous prétexte qu'«aucune nouvelle décision sur le Moyen-Orient n'était exigée des Nations Unies». Contrairement aux événements d'octobre 1956, lorsque l'impossibilité d'agir du Conseil de sécurité avait permis de consulter l'Assemblée générale aux termes de la Résolution proclamant l'union pour la paix, un pareil dénouement n'était pas possible en 1973. Le 21 octobre, cependant, la fortune des armes tourna en faveur d'Israël. Constatant alors que la paix et la sécurité internationales se trouvaient gravement menacées, l'URSS se joignit aux États-Unis pour présenter la Résolution 338 demandant un cessez-le-feu à partir de 16.00 heures, le 22 octobre. Le Conseil de sécurité adopta cette résolution ainsi que, le lendemain, la Résolution 339, priant le secrétaire général d'envoyer des observateurs, tirés d'ONUST SUEZ, pour surveiller le cessez-le-feu. Ce ne fut là que mesure temporaire.

Le Conseil de sécurité adopta, le 25

octobre, la Résolution 340 présentée par huit États non alignés. Cette résolution avait pour objet «de constituer immédiatement, sous son autorité, une force d'urgence des Nations Unies qui sera composée de personnel provenant d'États membres de l'Organisation des Nations Unies autres que les membres permanents du Conseil de sécurité, et (de prier) le secrétaire général de faire rapport dans les 24 heures sur les mesures prises à cet effet». La résolution fut adoptée au scrutin par treize voix, la France s'abstenant de voter et la Chine n'y participant pas.

### Discretion mesurée

Le mandat de la FUNU II et son application furent tout autres que dans le cas de la FUNU I. Au fort de la crise, les sérieuses divergences entre l'Union soviétique et les États-Unis à propos de l'autorisation, de la structure et de la mise en œuvre d'une opération de maintien de la paix furent en partie aplanies. Les États-Unis décidèrent sagement de ne pas recourir à l'Assemblée générale au cours des deux semaines d'impasse que connut le Conseil de sécurité, et l'URSS accepta, sous certaines réserves, d'exclure de la FUNU les membres permanents du Conseil de sécurité. Le vaste écart entre ces deux pays quant au degré de contrôle à exercer par le Conseil et à la discrétion accordée au secrétaire général pour la mise en œuvre du mandat semblait s'être réduit, à en juger par les termes de la Résolution 340 qui: «... décide de constituer immédiatement, sous son autorité, une force d'urgence des Nations Unies... et prie le secrétaire général de faire rapport au Conseil de sécurité, sur une base d'urgence et de continuité».

En 1956, la Résolution 1000 de l'Assemblée générale se contentait d'inviter le secrétaire général à «prendre les dispositions d'ordre administratif qui pourront être nécessaires pour mettre rapidement

*Professeur adjoint en sciences politiques à l'Université de Guelph, M. Wiseman s'est spécialisé dans l'étude des mécanismes internationaux de maintien de la paix, son principal domaine de recherche, qui lui a valu un doctorat de l'Université Queen's. Membre associé de l'Académie internationale de la paix, il a bénéficié d'une bourse de visiteur expert à l'Institut de formation et de recherche de l'ONU, en 1972-1973. Il avait auparavant, sous les auspices de l'Institut canadien des affaires internationales, publié une étude sur les réalisations du Comité spécial de l'ONU pour le maintien de la paix. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



à exécution les mesures envisagées dans la présente résolution». La large discrétion et l'indépendance relative laissées au secrétaire général pour la mise en œuvre de la FUNU I, comme plus tard pour celle de la force de l'ONU au Congo (ONUC), donna lieu à une vive réaction de la part de l'Union soviétique.

Cette fois, le Conseil de sécurité tint solidement les rênes. Étant donné les contraintes que cette opération imposait au secrétaire général qui, au demeurant, avait été informé par l'URSS qu'elle ne tolérerait pas l'indépendance d'un nouveau secrétaire général à l'image de Dag Hammarskjöld, il faut reconnaître que Kurt Waldheim a rempli sa tâche avec énormément d'efficacité et de tact. N'empêche que l'on affirme qu'au cours d'une séance à huis clos du Conseil de sécurité, le 1er novembre, il fut accusé d'avoir outrepassé les pouvoirs de son mandat en sollicitant la participation du Canada sans consultation préalable. Le représentant de l'URSS, M. Jacob Malik, exigea que M. Waldheim «agisse avec l'approbation du Conseil et pas seulement avec son consentement». La façon dont M. Waldheim s'est acquitté de ses fonctions, de même que la manière dont le Cabinet du secrétaire général adjoint aux affaires politiques spéciales, qui administre le mandat, s'est acquitté des siennes, sera soigneusement examinée lorsque le Comité spécial se réunira de nouveau pour étudier la question de la revitalisation du Comité du personnel militaire et de la création d'un sous-organisme du Conseil de sécurité chargé d'assumer certaines des fonctions administratives qui sont actuellement confiées au secrétaire général et à son personnel.

#### **Exclusion des membres permanents**

Bien que le Conseil de sécurité eût décidé d'exclure ses membres permanents de l'opération FUNU II, tout le monde ne l'entendait pas ainsi. L'URSS fit son possible, malgré la ferme opposition des États-Unis, pour qu'ils soient inclus. La France et la Grande-Bretagne se rallièrent à cette idée, offrant toutes deux de participer à une force de maintien de la paix capable d'assurer le respect du cessez-le-feu. Bon gré mal gré, leur participation aurait eu pour effet, aux termes du chapitre VII de la Charte de l'ONU, de transformer la FUNU II de mission d'observation en mission «de garantie» du maintien de la paix, équivalant ainsi à une intervention exécutoire.

Les propositions de la France et de la Grande-Bretagne étaient empreintes de prudence. Il n'en apparut pas moins ironique que ces deux pays qui, de concert avec

Israël, avaient envahi l'Égypte en 1956 et avaient été enjoins de se retirer par une résolution de l'ONU, proposaient maintenant de faire servir leurs troupes sous le drapeau de l'ONU pour maintenir la paix dans cette même région. Quant à l'URSS, elle avait menacé en 1956 d'installer unilatéralement ses troupes dans la région. Elle tâcha encore énergiquement d'y réussir, mais de préférence cette fois avec les États-Unis. Une note soviétique adressée aux États-Unis, le soir du 24 octobre, aurait déclaré: «Nous recommandons instamment l'envoi de forces de nos deux pays pour imposer le cessez-le-feu et, à défaut de votre participation, nous sommes même prêts à envisager d'agir seuls». Selon le président Nixon, l'URSS aurait eu l'intention d'envoyer une «force très importante — une force militaire — au Moyen-Orient». C'est ainsi que les forces militaires américaines furent mises en état d'alerte, à titre préventif, pour souligner l'opposition manifestée par le président à l'intervention des forces soviétiques, unilatéralement, bilatéralement ou multilatéralement, sous les auspices de l'ONU.

Il fut toutefois impossible d'empêcher toute action soviétique. Le 26 octobre, Leonid Brejnev révélait que des représentants de l'URSS avaient été envoyés dans la zone de guerre «pour observer l'application de la résolution du Conseil de sécurité imposant le cessez-le-feu». Leur objectif était plutôt vague; il s'agissait apparemment d'un geste de sympathie à l'égard des Égyptiens et non d'un défi au Conseil de sécurité.

#### **Contingent de l'ONUST**

Bien que la question n'ait pas été entièrement éclaircie, il semble que le secrétaire général ait légitimé la présence de ces représentants en les invitant à se joindre à l'ONUST *a posteriori*. Vu que l'ONUST avait déjà fait l'objet de critiques soviétiques, parce que composé exclusivement de représentants occidentaux, il est clair que les Russes entendaient rétablir l'équilibre. Les États-Unis pouvaient difficilement s'opposer à cette manœuvre, étant donné que huit de leurs ressortissants étaient déjà au service de l'ONUST. Le parfait équilibre fut atteint à la mi-novembre lorsqu'un porte-parole de l'ONU annonça que 36 Russes et 36 Américains étaient affectés à l'ONUST. Et le 18 janvier 1974, des membres du contingent soviétique portant casquette et cravate bleues figuraient parmi le personnel de l'ONUST réuni au kilomètre 101, où les chefs d'état-major des armées égyptienne et israélienne signèrent l'accord sur le désengagement.

Le futur rôle de ce contingent n'en

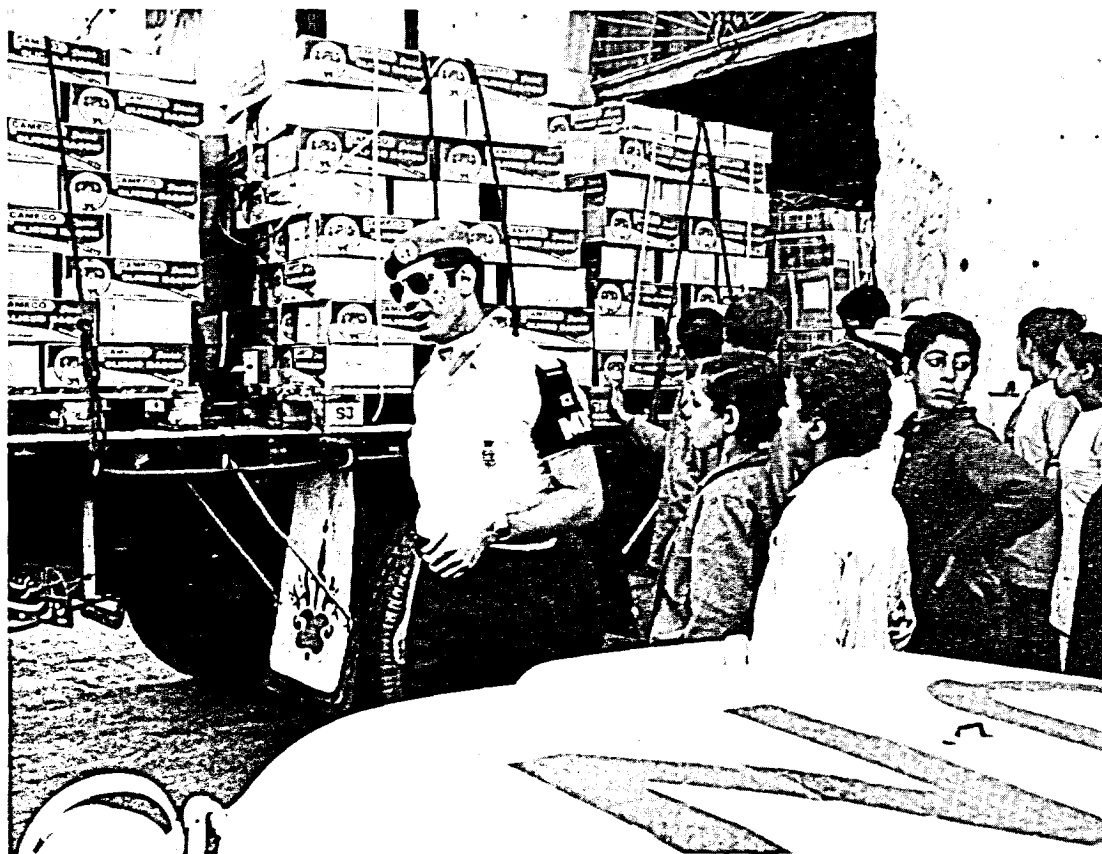


Photo des Forces canadiennes

*Un membre de la police militaire canadienne contrôle l'arrivée d'un convoi de ravitaillement à l'entrepôt de la FUNU à Alexandrie, sous les yeux d'enfants égyptiens.*

*Le contingent fourni par le Canada est chargé des communications dans le cadre de l'élément logistique de la Force des Nations Unies au Moyen-Orient.*

est pas moins imprécis. Une fois de plus, l'accord sur le désengagement précise que la participation des membres permanents du Conseil à la FUNU II est exclue. La question ne sera pas éclaircie avant que le Conseil de sécurité (ou le secrétaire général) ait réussi à définir les futures fonctions de l'ONUST. S'il est hors de doute que les Américains aimeraient voir disparaître ou s'atrophier le rôle des membres permanents dans l'ONUST, il est plus douteux que les Soviétiques s'y résignent après avoir eu gain de cause. Le fait d'avoir du personnel soviétique participant sous le drapeau de l'ONU au maintien de la paix pourrait leur être utile à l'avenir.

Cette fois-ci, les Israéliens et les Américains s'étaient opposés à leur participation. Les Chinois avaient également soulevé de sérieuses objections sans participer, toutefois, au vote sur les résolutions pertinentes. Rien ne dit que la Chine se montrera toujours aussi complaisante.

#### **Composition de la Force**

Prié, le 25 octobre 1973, de faire rapport dans les 24 heures sur les mesures prises pour mettre sur pied une Force d'urgence des Nations Unies, le secrétaire général, M. Kurt Waldheim, envoya immédiatement dans la région du Caire et de Suez,

avec l'accord du Conseil de sécurité, un groupe d'officiers suédois, finlandais et autrichiens des forces des Nations Unies à Chypre. Le même jour, le ministre des Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, annonçait au Parlement que « nous serions prêts à participer », si nous y étions invités à des conditions acceptables. Le 27 octobre, le Canada reçut une invitation verbale, confirmée officiellement quelques heures plus tard, prenant acte de l'intention expressément manifestée par le gouvernement canadien. Une deuxième note du secrétaire général, en date du 28 octobre, venait préciser la première en déclarant que la participation canadienne était acceptable à tous les intéressés. Le 30 octobre, l'annonce en fut faite au Parlement canadien et un premier groupe de 300 à 400 hommes, sur un contingent de 1,000 à 1,500, se préparèrent à partir dans le courant de la semaine en vue d'assurer l'élément logistique nécessaire à la FUNU II.

Sur ce, des objections imprévues d'ordre politique furent soulevées et la confusion s'ensuivit. Le 1er novembre, siégeant à huis clos, le Conseil de sécurité aurait accusé le secrétaire général d'avoir outrepassé l'autorité de son mandat en demandant la participation du contingent



canadien sans consultation préalable. L'URSS, qui avait déjà protesté contre les termes dans lesquels le rapport du secrétaire général (du 26 octobre) était conçu, demanda que l'expression «représentation géographique satisfaisante» soit remplacée par celle de «représentation géographique équitable». L'application du principe de la composition équilibrée devint ainsi un problème-clé.

L'obstination des Américains à exiger au Comité spécial de l'ONU que les «pays de l'Europe de l'Est puissent participer au même titre que les autres représentants, mais non aux fins d'équilibre politique», fut dépassée par les événements. De sorte que le Canada, qui ressentait encore le dépit que lui avait causé le manque de coopération résultant du triple partage de responsabilités au sein des Commissions de contrôle et de surveillance au Vietnam, se voyait maintenant appelé, comme pays de l'OTAN, à partager ses fonctions logistiques avec un membre du Pacte de Varsovie, la Pologne. M. Sharp maintint que le Canada n'agissait pas en qualité de membre de l'OTAN et refusait d'adopter une position d'adversaire vis-à-vis de la Pologne. Dans les tâches qui lui étaient assignées, le Canada s'en remettrait à son expérience et à sa compétence en toute objectivité. Israël souleva aussi des objections au sujet de la Pologne, comme il l'avait fait pour le Sénégal, le Kenya, l'Indonésie et le Ghana, pays avec lesquels il n'a pas de relations diplomatiques. On proposa la Roumanie au lieu de la Pologne, mais l'URSS, résolue à nommer son propre représentant, insista sur la Pologne.

Conformément aux directives du Conseil de sécurité du 2 novembre, qui lui enjoignait de consulter le Canada et la Pologne au sujet de la mise sur pied de l'élément logistique de la FUNU II, le secrétaire général ouvrit les négociations et y participa. Celles-ci durèrent trois semaines. Les Polonais étaient d'avis qu'il leur serait possible de régler sur place, à l'amiable, les détails d'un accord; d'autre part, le secrétaire général était l'objet de fortes pressions, surtout de la part des Russes et des Égyptiens, exigeant l'entrée en fonctions immédiate de la FUNU II. Mais rien ne pouvait se faire sans soutien logistique; et les Canadiens, qui avaient fourni la totalité de l'élément logistique de la FUNU I, refusaient d'accéder à un arrangement précipité et inefficace avec les Polonais, pouvant se solder par un échec.

### **Pologne et parité**

L'insistance des Polonais à faire respecter la parité à tous égards vint compliquer da-

vantage les négociations. Informés toutefois par le secrétaire général que leur apport était crucial, les Canadiens avaient de forts atouts à mettre en jeu. Certains jours les négociations se poursuivirent pendant 24 heures et, comme le fit remarquer un observateur: «Ces entretiens ont été d'une brutale franchise».

On réussit enfin à signer un *Mémoire d'entente*, le 23 novembre, aux termes duquel la Pologne assurerait les transports, le génie et les services sanitaires tandis que les communications et les services aériens reviendraient au Canada. La parité était ainsi respectée en apparence, mais c'est au Canada que l'on confiait en réalité le secteur le plus vital du soutien logistique, celui des communications, et c'est un Canadien qui fut nommé chef des services logistiques. Les Canadiens rejetèrent catégoriquement tout dédoublement du commandement qui pourrait compliquer le bon fonctionnement de l'opération. Le 11 janvier 1974, 1,086 Canadiens et 821 Polonais se trouvaient sur les lieux, soit les deux contingents nationaux les plus nombreux, et tout semblait indiquer qu'en dépit — ou probablement à cause — des longues et difficiles négociations préliminaires, ces deux groupes travaillaient en toute coopération.

Ces dispositions auront-elles quelque effet sur les délibérations du Comité spécial? Dans une allocution prononcée à Washington, le 6 décembre 1973, l'ambassadeur américain, M. William E. Schaefele, a fait l'éloge des réalisations de la FUNU II. Il a prudemment souligné que «le mandat de la FUNU, en ce qui a trait à la distribution géographique de cette force, représente un compromis dont nous ne sommes pas entièrement satisfaits et qui ne saurait à nos yeux servir de précédent». L'URSS, en revanche, ne l'envisagera certainement pas de la sorte. Et si la controverse à ce sujet s'est aplanie grâce à des décisions d'ordre pratique, la question reste en litige au Comité spécial.

### **Conditions du retrait**

Le rapport du secrétaire général au Conseil de sécurité, en date du 27 octobre, est ainsi conçu: «J'ai l'intention de tenir le Conseil de sécurité au courant de tous les événements se rapportant au fonctionnement de la Force. Toute chose susceptible d'avoir un effet sur le fonctionnement efficace et continu de la Force sera portée à la connaissance du Conseil pour que celui-ci prenne les décisions qui s'imposent». Le Conseil de sécurité approuva ce rapport par la Résolution 341 (adoptée par 14 voix contre zéro, la Chine n'ayant pas participé au scrutin) et décida en outre: «que la

Force sera constituée conformément au rapport sus-mentionné pour une période initiale de six mois et qu'elle continuera par la suite à fonctionner, si besoin est, à condition que le Conseil de sécurité le décide». Les conditions de son retrait ne sont pas énoncées. Néanmoins, l'intention est claire: c'est l'autorité du Conseil de sécurité qui, en dernier ressort, doit l'emporter dans toutes les questions, y compris celle du retrait. Il reste à définir les modalités exactes des accords sur le statut des forces participantes. La question n'a pas été abordée ouvertement au cours des sessions du Conseil de sécurité, mais l'expérience de 1967 et la gravité de la situation ne permettent pas de douter que les membres du Conseil de sécurité sont conscients du besoin d'éviter toute mesure unilatérale susceptible d'annuler l'efficacité de la FUNU. Certaines conversations avec les membres de plusieurs délégations à l'ONU nous donnent nettement l'impression que la question de son retrait a été débattue au cours des négociations que M. Kissinger a menées avec les Égyptiens et les Israéliens. On en aura peut-être les détails lorsque les accords entre les pays concernés auront été conclus et publiés.

Personne ne s'attend à ce qu'un règlement définitif intervienne entre l'Égypte et Israël avant un an au moins. Il y a donc raison de croire que le mandat de la FUNU sera renouvelé pour une nouvelle période de six mois. S'il paraissait impossible après cette période d'en arriver à un accord, il se peut que certains pays mécontents, l'Égypte ou l'URSS par exemple, fassent pression pour obtenir son retrait.

Quoi qu'il en soit, il va falloir que les États-Unis et l'URSS s'entendent sur les conditions de renouvellement ou de non-renouvellement du mandat par le Conseil. L'absence d'unanimité sur ce point pourrait priver toute résolution du Conseil de sécurité de son efficacité en pratique. Non seulement faut-il que toutes les parties se mettent d'accord sur les conditions de retrait, il faut encore qu'on ait l'assurance que tous les pays contribuant à la FUNU respectent les conditions connexes des accords avec les États participants. Juridiquement, le Conseil de sécurité n'a qu'une seule voix et il est indispensable que tous les intéressés s'expriment à l'unisson.

### **Modèle de financement**

L'arrangement convenu en vue du financement de la FUNU II pourrait servir de modèle à plus d'un égard. Pour en comprendre l'importance, il suffit de se rappeler l'opposition des Russes aux arrangements financiers à propos de FUNU I et

de l'ONUC, ainsi que l'orageux débat sur l'article 19 qui menaçait de détruire l'ONU. Ce fut d'ailleurs cette question qui donna lieu à la création du Comité spécial. Pourtant, huit ans de débats prolongés n'avaient abouti à aucune résolution; l'URSS et la France insistaient toujours qu'il appartient au Conseil de sécurité de régler «toutes questions d'ordre financier», tandis que les États-Unis et le Canada soutenaient que les décisions du Conseil à cet égard «ne doivent pas porter préjudice à l'autorité de l'Assemblée générale, à laquelle il appartient de répartir les dépenses entre les pays membres».

Au fil des ans, les États membres ont présenté d'innombrables propositions tendant à trouver un compromis entre l'autorité suprême du Conseil de sécurité en ce qui a trait au maintien de la paix et la compétence de l'Assemblée générale en matière de finances. En approuvant le rapport du secrétaire général du 27 octobre, le Conseil acceptait la formule selon laquelle «le coût de la Force sera considéré comme une dépense de l'organisation qui doit être assumée par les membres, conformément à l'article 17, paragraphe 2 de la Charte». Les termes adoptés se rapprochent beaucoup de ceux du mémorandum que le Canada adressait, le 10 octobre 1972, au Comité spécial.

Par sa résolution du 14 novembre 1972, la Cinquième Commission décida, à titre d'arrangement *ad hoc*, de prier le secrétaire général d'ouvrir un compte spécial pour la FUNU II et de prévoir un barème de contributions grevant le plus lourdement les membres permanents du Conseil de sécurité et, en proportion décroissante, les États membres économiquement développés et les pays moins développés, le fardeau le moins lourd retombant enfin sur un groupe spécial de 25 États les moins développés.

Cette résolution stipule en outre que les arrangements en question ne sauraient préjudicier les «positions de principe pouvant être adoptées par les États membres lorsque l'Assemblée générale étudiera les arrangements requis pour le financement des opérations de maintien de la paix».

### **Création d'un précédent**

A tout événement, deux choses sont établies: premièrement, que le financement de la FUNU II est assuré sur le plan politique et, deuxièmement, que la majorité écrasante avec laquelle la résolution en question a été adoptée (108 voix contre 3 et une abstention) constituera un précédent, malgré les réserves exprimées par certains États.

Il ressort clairement de ce qui précède

que la FUNU II se distingue, à bien des égards, des opérations antérieures. La participation canadienne s'appuie aussi sur des motifs différents. Venant à peine de se retirer d'une opération ratée de maintien de la paix ou de surveillance du cessez-le-feu confiée à la CICS au Vietnam, commençant à se lasser de sa participation à la Force des Nations Unies à Chypre et se souvenant encore de l'avertissement cuisant de sa retraite précipitée du Sinaï en 1967, voilà que le Canada se trouve engagé à fond dans une nouvelle opération de maintien de la paix. C'est que la nouvelle situation exige une participation canadienne.

Plusieurs observateurs ont proclamé que le maintien de la paix était chose révolue et ont conseillé au Canada une politique de prudence. D'autres, dont l'auteur de cet article, persistent à croire que «vu la propension aux conflits qui règne dans l'arène internationale... on peut être à peu près certain que de nouvelles opérations seront requises... Nous pouvons (donc) nous attendre à ce que le Canada leur apporte un appui positif».

S'il en est ainsi à l'avenir, ce que nous croyons, il importe d'examiner les directives de l'ONU à l'égard de ces opérations. En tant que participant, le Canada y est soumis; par contre, en qualité de membre du Comité spécial, il a son mot à dire dans leur mise au point. N'empêche que, malgré les années de discussion au Comité spécial sur la façon d'aborder le maintien de la paix, ces directives n'ont pas servi directement à l'élaboration du mandat et des modalités de la FUNU II. Une fois que le Conseil de sécurité eut décidé que le mandat comporterait l'exclusion de toute participation des membres permanents, c'est au contraire le Cabinet du secrétaire général adjoint aux affaires politiques spéciales qui, s'appuyant sur une vaste expérience acquise au cours d'opérations antérieures de maintien de la paix, se chargea de produire dans un délai de 24 heures le rapport du secrétaire général concernant la mise en oeuvre de la Résolution 340 du Conseil de sécurité. Les directives essentielles au lancement de la FUNU II s'y trouvaient formulées sous la pression des événements, avec les seules modifications décrites plus haut.

L'analyse qui précède démontre que bon nombre des questions fondamentales et litigieuses à l'ordre du jour du Comité spécial ont trouvé leur expression dans l'élaboration du mandat de la FUNU II. L'optimisme dont l'ONU fait preuve actuellement porte à croire que plusieurs de ces différends ont été aplanis ou résolus.

Tout indique par conséquent que le Comité spécial devrait se remettre énergiquement à la tâche.

### Choix du Comité

Par où faut-il commencer? Rien ne prouve que les aspects de la FUNU II sur lesquels l'accord s'est fait, surtout en ce qui concerne le rôle du secrétaire général, la composition de la force et son financement, vont tenir lieu de précédents pour toutes les parties. Plusieurs choix s'offrent cependant au Comité des 33. Le premier consisterait à reprendre la tâche fastidieuse de déterminer chacune des compétences et des fonctions du Conseil de sécurité et du Comité du personnel militaire, sous-organe du Conseil créé en vertu de l'article 29, pour aborder enfin le rôle du secrétaire général. Il s'agit là d'une option qui ne saurait vraisemblablement trouver d'accord définitif avant la nouvelle session de l'Assemblée générale l'automne prochain.

Compte tenu du fait que la FUNU II a été lancée indépendamment du Comité spécial, un deuxième choix consisterait à tirer la leçon des événements, à savoir que l'*adhocratie* est la seule méthode valable d'organiser toute nouvelle opération du maintien de la paix. Pour cela, toutefois, il faudrait que le Comité spécial reconnaisse qu'il a échoué, ce qu'il a refusé de faire — non sans raison — dans ses neuf rapports annuels à l'Assemblée générale. Il est politiquement inconcevable que le seul comité-clé de l'ONU chargé de formuler des directives au sujet d'aspects particuliers du maintien de la paix et de la sécurité internationale consente à disparaître silencieusement de la scène.

Il reste une troisième option qui consisterait, celle-là, à faire adopter par le Comité une série de principes directeurs généraux conciliant autant que possible les positions importantes déjà signifiées au Comité, et à énoncer des principes reconnus fondés sur l'expérience pratique de l'ONU en ce qui concerne particulièrement la Force des Nations Unies à Chypre et la FUNU II. Une telle solution pourrait être assez souple pour fournir, à mi-chemin entre les règles fixes et l'*adhocratie*, une formule répondant aux exigences de nouvelles crises imprévues.

Quelle que soit la solution adoptée par le Comité, il lui faudra terminer ses travaux avant la prochaine Assemblée générale. Il est peu probable, en effet, que les États membres consentent à renouveler encore une fois son mandat, sans un débat acrimonieux qui ne pourrait que flétrir le prestige actuellement revalorisé des missions de maintien de la paix de l'ONU.

# Allende—interprété par les fabricants de mythes

par Paul E. Sigmund

Depuis le coup d'État du 11 septembre dernier, le Chili présente de nombreux contrastes. Il existe, en effet, une différence frappante entre les tensions et la polarisation des derniers mois du régime Allende et le calme apparent, le regain de détermination du Chili sous le régime militaire. Il y a le contraste entre le retour à la normale pendant le jour et l'atmosphère de répression et de terreur qui domine durant les heures du couvre-feu après 23 heures, alors qu'on entend des coups de feu sporadiques, des hélicoptères en patrouille et des voitures blindées circulant dans les rues où seul un chien errant se hasarde à l'occasion. Mais le contraste le plus frappant de tous est celui qui oppose l'image de l'expérience Allende, propagée au Chili par la junte militaire, la presse, la radio et la télévision, toutes soumises à la censure, et celle du gouvernement de l'Unité populaire propagée par les organes de presse à l'étranger.

Le tableau qu'on brosse au Chili de l'ancien président et qui le dépeint comme un diable et un révolutionnaire marxiste dissolu, voulant imposer par la ruse et par la force un régime totalitaire au pays, ne saurait éclipser le portrait qu'on se fait ailleurs d'un Salvador Allende, social-démocrate convaincu et martyr du militarisme fasciste et des forces réactionnaires internationales.

Ces deux façons de voir sont des mythes que l'on crée en utilisant quelques aspects seulement des complexités de la politique chilienne récente, sélectionnés dans le but d'étayer un point de vue idéologique particulier. Les deux doivent être étudiées et évaluées de façon objective, si l'on veut en dégager un tableau précis de la politique chilienne depuis 1970.

## Mythes de la droite:

*Allende tentait d'instaurer un régime totalitaire marxiste au Chili*

En 1970, après que M. Allende eut recueilli 36 pour cent des suffrages populaires, la crainte que lui ou ses partisans tentent d'imposer une dictature du prolé-

tariat au Chili poussa les démocrates-chrétiens à demander l'adoption d'une série de garanties constitutionnelles des libertés civiles et politiques en contrepartie de leur appui lors du vote déterminant au Congrès. Le Statut constitutionnel des garanties démocratiques comportait des dispositions assurant le pluralisme dans les domaines de l'éducation et de la politique, la liberté de parole et de presse, l'autonomie et le caractère professionnel des forces militaires et la liberté du culte.

Sous le régime Allende, les écoles privées et les universités ont continué de recevoir des subventions gouvernementales. La station de télévision de l'Université catholique est devenue un bastion de l'opposition des démocrates-chrétiens, les deux tiers des stations de radio étaient contrôlés par les critiques du gouvernement et, à la fin de 1972, toutes les universités, sauf une, avaient élu des recteurs et des conseils d'administration opposés au gouvernement élu. Six semaines avant le coup de septembre 1973, on pouvait trouver dans un même kiosque à journaux du centre de Santiago, des revues prônant le renversement du gouvernement gauchiste par la violence et d'autres incitant les soldats à résister à leurs supérieurs militaires d'extrême-droite.

Sous le régime Allende, tous les points de vue ont connu au Chili une plus grande liberté d'expression que dans n'importe quel autre pays du monde. Il est vrai que

*Le Professeur Sigmund est directeur des études supérieures et professeur de sciences politiques à l'Université Princeton. Il a publié des articles sur le Chili d'aujourd'hui dans Problems of Communism et Foreign Affairs. Parmi les livres qu'il a publiés figurent The Ideologies of the Developing Nations et Models of Political Change in Latin America. Le Professeur Sigmund a visité le Chili en juillet 1973 et a préparé le présent article à son retour d'un deuxième voyage au Chili, effectué en janvier de cette année. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



le gouvernement Allende a tenté d'exercer une forte pression économique sur la seule compagnie de papier indépendante, mais il n'eut pas de succès et dut encaisser un autre échec avec son projet d'un système scolaire unifié, annoncé en mars 1973.

*Allende tolérait et approuvait même le recours à la violence chez ses partisans*

Il est certain que le degré de violence politique, qui est monté en flèche sous le régime Allende, résultait assez ironiquement du fait qu'on avait compris dès le début que le gouvernement ne recourrait pas à la force pour expulser ceux qui s'empareraient de fermes, de résidences ou de manufactures; après avoir pendant cinq ans critiqué les gouvernements conservateurs ou réformistes pour les effusions de sang causées par les troupes qu'ils envoyaient mettre fin à de telles occupations, le président Allende était résolu à empêcher la répétition d'incidents de ce genre sous son administration. Outre les saisies de propriétés, il y eut aussi escalade de la violence dans les rues au cours de différentes manifestations antigouvernementales et progouvernementales au cours de 1972 et de 1973. Toutefois, les pertes de vie imputables au désordre politique au cours des trois années du régime Allende ont été fort peu nombreuses. Durant toute cette période, il n'y eut pas plus d'une demi-douzaine de morts dans les combats de rue, et aucune n'est attribuable à l'action de la police. Le Livre blanc publié par la junte militaire après le coup d'État de septembre révèle qu'il y eut 96 morts de ce genre sous le régime Allende, dont 22 survenues au cours du soulèvement militaire du 29 juin 1973. Une seule résulta de l'action des troupes contre des colons de la classe défavorisée (en août 1972), et M. Allende se rendit immédiatement sur les lieux pour présenter des excuses. En revanche, la liste officielle des personnes tuées le 11 septembre et après cette date porte plus de 1,000 noms, et les évaluations officieuses vont de 2,000 à 5,000 morts.

*Allende a violé la loi et la Constitution*

Dominé par l'opposition, le Congrès a maintes fois reproché aux membres du cabinet Allende de violer la loi, mais la principale faute dont on les accusait en était une d'omission, soit celle de ne pas appliquer la loi contre les extrémistes. Le Livre blanc fournit toutefois des preuves documentaires établissant que, même en août 1973, le président Allende insistait sur «le besoin de faire observer la loi sur le contrôle des armes, de détenir toute personne transportant des armes et, si elle résistait, de la capturer et même de la tuer»

(page 194, version espagnole). Le 22 août 1973, la Chambre des députés adopta une résolution, *acuerdo*, dénonçant le recours aux échappatoires de la loi en vigueur qui permettaient d'occuper des usines et des terres sans l'autorisation spéciale du Congrès, et mettant en lumière des cas de violation. Mais cette résolution ne mentionnait pas ce qui devait apparaître plus tard avoir été la seule violation directe de la loi commise avec l'assentiment du président, soit le recours à des agences gouvernementales et à d'importants fonds gouvernementaux pour la fabrication et l'importation d'armes qui furent distribuées aux partisans du gouvernement. (Les extrémistes de droite du mouvement «Patrie et liberté» s'armaient eux aussi en faisant entrer des armes en contrebande.)

*Allende projetait d'assassiner les chefs des forces armées et des partis d'opposition*

La révélation la plus sensationnelle du Livre blanc fut un document intitulé le *Plan Zeta*, où l'on proposait d'assassiner les généraux, amiraux et autres hauts fonctionnaires qui assisteraient au déjeuner offert par le président à l'occasion du Jour de l'Armée (le 19 septembre), et d'abattre les commandants de l'armée au cours du défilé militaire annuel, la même journée. Le Livre blanc reproduit un document qui semble un authentique résumé de ce projet, mais sans aucun détail, soi-disant parce que le plan «fait actuellement l'objet d'une enquête et pour ne pas compromettre la sécurité des personnes qui avaient été choisies comme victimes, ni les efforts visant à identifier les assassins» (page 49 de la version espagnole). Il n'est pas impossible qu'un tel projet ait pu être mis au point par un groupe quelconque d'extrême-gauche, mais le Livre blanc ne fournit aucune preuve qu'il ait été approuvé par les chefs politiques de l'Unité populaire ou par M. Allende. Le document qu'on reproduit pour démontrer que Juan Garcés, conseiller intime du président Allende, avait collaboré au plan, ne faisait en somme que proposer des «changements au sein des Forces Armées et des *Carabineros* (Police nationale) afin de renforcer le secteur constitutionnel» (page 94 de la version espagnole). Ce document faisait partie d'un plan en sept points élaboré au début de juin en prévision d'une éventuelle «confrontation» dans trois ou quatre mois.

*Vers la fin du régime Allende, les Chiliens jeûnaient et l'économie périlait*

C'est d'abord le «Défilé des casseroles vides» de décembre 1971 qui a porté à l'attention mondiale les problèmes économiques grandissants du régime Allende.

En 1973, il fallait faire la queue pendant des heures pour obtenir du pain, de l'huile de cuisson, de la farine, du détergent, du sucre et des cigarettes; le marché noir de ces produits et d'autres articles était alors des plus florissants. Toutefois, d'autres produits étaient encore disponibles et la pénurie d'aliments n'était pas généralisée. Des groupes de Chiliens à faible revenu vivaient probablement mieux qu'autrefois depuis que, grâce au contrôle exercé par le gouvernement, les prix de nombreux produits de base se maintenaient à un bas niveau (ce qui favorisait aussi leur apparition sur le marché noir).

En 1973, la production agricole a baissé de façon catastrophique. Il y eut une crise imminente du blé que seule une intervention d'urgence des États-Unis ou de l'URSS aurait pu conjurer. Le budget gouvernemental accusa un déficit de 53 pour cent; des sommes encore plus importantes furent déboursées par la Banque centrale afin de subventionner les industries nationalisées, et le taux d'inflation pour les 12 mois qui ont précédé juillet 1973 fut de 323 pour cent. Les Chiliens avaient eu toutefois près d'un siècle pour s'habituer à l'inflation et déjà, l'année précédente, les salaires avaient été rajustés en octobre et en avril afin de tenir compte de la hausse des prix. La situation se serait probablement détériorée davantage si les forces militaires n'étaient pas intervenues, mais jusqu'en septembre 1973 l'économie fonctionnait encore et personne ne jeûnait.

*En 1973, Allende avait perdu l'appui du peuple chilien. Les gains de popularité du gouvernement aux élections du Congrès en mars se fondaient sur une vaste fraude électorale.*

Au cours des élections de mars 1973, les groupes d'opposition ont recueilli 56 pour cent des voix et la coalition du cabinet Allende 44 pour cent. Cela représentait une baisse par rapport au pourcentage de près de 50 pour cent que le gouvernement avait obtenu aux élections municipales de 1971, mais d'autre part, une hausse par rapport aux 36 pour cent des voix que M. Allende lui-même avait obtenues à l'élection présidentielle de 1970.

En fait, si l'on se fonde sur une meilleure base de comparaison (qu'aucun parti n'a utilisée), soit l'élection du Congrès de 1969, on voit que la gauche a obtenu environ 2 pour cent moins de voix qu'en 1969. En juillet 1973, la faculté de droit de l'Université catholique, à majorité de droite, publiait un rapport (que l'on retrouve dans le Livre blanc) affirmant que les chiffres favorables au gouverne-

ment résultaient d'«une supercherie monumentale» comportant entre 200,000 et 300,000 suffrages frauduleux. Il est vrai qu'on a relevé quelques cas de votes frauduleux, mais la preuve la plus sérieuse apportée à l'appui de cette accusation de fraude massive est une analyse statistique tendant à démontrer que le nombre d'électeurs nouvellement inscrits entre 1970 et 1973 était de par trop élevé. Toutefois, cette compilation ne tenait aucunement compte des citoyens de 21 à 24 ans qui avaient augmenté le nombre des nouveaux électeurs depuis 1970, et dont le nombre total cadrait presque exactement avec celui des électeurs dont on alléguait l'inscription frauduleuse.

#### *Le coup militaire a sauvé le Chili du communisme*

Grâce aux entrevues obtenues par l'auteur et par d'autres personnes, il est maintenant possible d'indiquer ce qu'aurait été l'étape suivante du drame chilien, si le coup militaire n'avait pas eu lieu. Il est établi que le président Allende se proposait d'annoncer un recours au plébiscite dans une allocution radiophonique à midi, le jour même du *putsch*, et de s'engager en cas de défaite à renoncer à la présidence. Cette décision mettait fin à des semaines de paralysie presque complète du président face à la crise montante et marquait une rupture avec l'aile gauche de sa coalition qui, au cours d'une réunion le samedi précédent, s'était fermement opposée à ce projet. Ce geste, s'il avait pu être posé, offrait au moins la possibilité d'un règlement pacifique du conflit. La solution de rechange toutefois n'aurait pas été un coup communiste, aussi longtemps que les militaires eussent disposé de la force écrasante et de l'unité institutionnelle qu'ils possédaient en septembre. Si la tactique du plébiscite n'avait pas réussi, il ne fait presque pas de doute qu'on aurait assisté à une nouvelle escalade de la violence, peut-être même à une guerre civile, puisqu'on avait largement distribué des armes dans les deux camps, mais il est évident que les militaires auraient fini par l'emporter.

#### **Mythes de la gauche:**

##### *Allende a été renversé par des militaires fascistes*

Quelle qu'ait été leur conduite depuis le coup d'État, les forces militaires chiliennes ont strictement respecté les exigences constitutionnelles jusqu'à la mi-73. En octobre 1970, le commandant en chef de l'Armée avait été assassiné par des gens de la droite à cause de son intention arrêtée de faire respecter la Constitution au

cours de l'élection déterminante d'un président par le Congrès. Son successeur, le général Carlos Prats, appuya le président Allende et la Constitution jusqu'à ce qu'il abandonne son poste trois semaines avant le coup d'État. Des officiers supérieurs des Forces Armées ont fait partie du cabinet Allende de novembre 1972 jusqu'à mars 1973 et, de nouveau, en août 1973, et ils écrasèrent le soulèvement d'un régiment de blindés contre le gouvernement à la fin de juin.

Quatre événements survenus au cours de la dernière année du régime Allende semblent avoir décidé les commandants militaires à monter leur coup d'État: 1) leur participation au gouvernement avait révélé l'ampleur de la désorganisation et de l'irresponsabilité de l'administration Allende et la menace qu'une crise économique faisait peser sur la sécurité de la nation; 2) les tentatives de mars et d'avril visant à établir un système scolaire national unique, comportant des cours d'endoctrinement au socialisme, avait soulevé l'opposition unanime des chefs militaires et intensifié les craintes pour l'avenir. (Après qu'ils eurent exposé leurs craintes au président Allende, la proposition fut remise à plus tard mais non abandonnée); 3) fait encore plus important: l'application de la loi sur le contrôle des armes, au milieu de 1973, avait révélé l'existence de quantités considérables d'armes dans les usines contrôlées par l'État et dans les zones ouvrières. A cet égard, on peut citer les exemples du Brésil, de l'Argentine, du Ghana, de l'Indonésie et de bien d'autres pays pour démontrer que, lorsque les Forces Armées sentent que leur monopole de la puissance est menacé, elles passent au coup d'État; 4) la décision des militaires semble avoir été précipitée au début d'août par la tentative de M. Allende de limoger les commandants qu'il jugeait indignes de confiance.

*Allende a été assassiné le 11 septembre*

Après avoir d'abord reconnu que son mari s'était suicidé, sa femme affirme maintenant qu'il est mort en luttant. Des articles de même teneur ont été publiés à la suite d'entrevues obtenues de l'une de ses filles à Cuba et d'un prétendu garde du corps personnel du président à Mexico. La junte chilienne a publié un rapport médical détaillé qui corrobore la théorie du suicide, mais, pour l'auteur du présent article, la meilleure preuve reste la confirmation du suicide au cours d'une entrevue avec l'un des plus proches confidents du président Allende qui se trouvait avec lui au Palais. Il n'a pas assisté au suicide, mais il a parlé avec les médecins personnels du président peu après l'événement.

Les médecins ont aussi publié un compte rendu détaillé des circonstances qui ont entouré le suicide. D'ailleurs, la version des gardes du corps personnels contient un certain nombre d'erreurs au sujet de personnes tuées en défendant le Palais présidentiel, ainsi que la description d'événements qui n'ont pas pu se produire étant donné l'aménagement architectural de l'édifice.

*Allende a été renversé parce que les États-Unis, les banques privées et les organismes internationaux ont coupé leur aide économique et leurs crédits au Chili à la suite de l'élection*

La théorie du «blocus invisible» que le président Allende a lui-même dénoncée aux Nations Unies en 1972 est au mieux une exagération. Les États-Unis n'ont consenti aucun prêt au Chili sous le régime Allende, sauf pour deux prêts accordés aux Forces militaires chiliennes qui avaient l'appui complet du gouvernement. L'aide continua toutefois d'affluer au Chili en vertu de prêts consentis auparavant, même après qu'il eut déclaré un moratoire sur tous les paiements de sa dette envers les États-Unis en novembre 1971. Les envois de *Food for Peace* se sont effectivement accrus et, douce ironie, le lait expédié en vertu de ce programme a permis au président Allende de remplir une promesse électorale de distribution gratuite de lait à chaque enfant chilien. Les équipes d'assistance technique étrangères (*Peace Corps*) ont aussi continué d'œuvrer comme par le passé dans le cadre de programmes d'aide au développement. Le Fonds monétaire international a accordé deux importants prêts au Chili à la fin de 1971 et de 1972, afin de compenser la baisse des prix du cuivre. En janvier 1971, la Banque interaméricaine de développement a consenti deux prêts dans le domaine de l'éducation, mais les autres demandes de prêts étaient encore «à l'étude» au moment du coup d'État.

D'autre part, la Banque Mondiale a interrompu ses négociations en vue de l'octroi d'un prêt au moment de la nationalisation des compagnies de cuivre, affirmant qu'il lui était interdit d'accorder des prêts aux pays qui ne versaient pas d'indemnisation en contrepartie de la nationalisation; peu après, elle a changé le motif de son refus en invoquant alors le manque de «pouvoir d'emprunt» du Chili. Mais la plus forte pression économique exercée sur le Chili fut le refus de la *U.S. Export-Import Bank* de garantir un prêt au moment de la querelle au sujet de la nationalisation des compagnies de cuivre, et son refus subséquent de garantir d'au-

tres prêts pour des motifs supposément d'ordre économique. Les crédits à court terme des banques privées ont graduellement diminué sous le régime Allende, mais en 1973 le pays avait quand même réussi à en obtenir pour 35 millions de dollars.

Dans son dernier discours du budget, le ministre des Finances du gouvernement déchu s'est vanté du fait que la baisse des subventions en provenance des États-Unis avait été plus que compensée par l'aide et les crédits obtenus des pays «socialistes», de l'Europe de l'Ouest et d'autres pays d'Amérique latine. Il est certain que le manque de crédits causa de graves soucis au gouvernement Allende, surtout dans le domaine des pièces de rechange, mais il est difficile de démontrer dans quelle mesure il a joué un rôle essentiel. Par contre, l'impression illimitée de papier-monnaie et l'épuisement des réserves de devises étrangères ont eu un impact beaucoup plus grand, et ces politiques furent adoptées bien avant que ne surgissent les problèmes liés au crédit.

#### *Le «peuple» appuyait Allende*

Comme nous l'avons dit précédemment, le président Allende n'a jamais eu l'appui de la majorité. Des études portant sur les élections démontrent que, dans certaines régions, il a obtenu les suffrages d'une majorité de gens à faible revenu. Au Chili, les hommes et les femmes votent dans des bureaux distincts, et les résultats sont publiés séparément. Il n'a jamais obtenu des femmes un appui majoritaire, même parmi les classes défavorisées, et il a connu une très forte opposition de la classe moyenne, des professionnels et d'autres groupes de la petite bourgeoisie. Les électeurs de la région des mines de cuivre de Chuquicamata n'ont pas voté pour lui en 1970, et la longue grève des mineurs de El Teniente en 1973 a été un des éléments qui ont contribué à son renversement.

#### *Allende était un social-démocrate*

On avait en Europe l'impression que Salvador Allende avait des vues semblables à celles des sociaux-démocrates européens, mais on se leurrerait. Politicien fort de plus de 35 ans d'expérience dans le domaine du parlementarisme chilien, M. Allende était aussi un marxiste convaincu et partisan de la révolution. Il vénérât Che Guevara et était bon ami de Fidel Castro. Tout en prêchant l'instauration du socialisme dans la légalité, il n'en avait pas moins pris des cours de formation dans le maniement des armes; il est mort des balles d'une arme automatique que lui avait donnée Castro, et il n'a rien fait pour empêcher la mise sur pied d'une

armée parallèle gauchiste en vue de la confrontation qu'il jugeait inévitable — prophétie qui s'est d'ailleurs réalisée.

La solution démocratique évidente à la polarisation croissante du Chili, comme le pensaient les communistes de la coalition d'Allende ainsi qu'une certaine fraction du parti démocrate-chrétien dans l'opposition, résidait dans une coalition de centre-gauche qui aurait exclu les extrémistes de droite et de gauche. Toutefois, ceci aurait signifié pour Allende le renversement politique de son propre parti socialiste, dont plusieurs membres étaient ouvertement partisans de la révolution. Cette coalition aurait aussi signifié pour les démocrates-chrétiens une diminution du nombre de leurs électeurs en faveur de l'aile droite du parti National. Il est tragique qu'aucun effort n'ait été tenté pour régler ces problèmes au début de l'administration Allende, quand cela était encore possible; seules de faibles tentatives ont été faites quand presque tout était perdu. On assista alors à l'effondrement de la *convivencia* démocratique qui avait permis à la démocratie constitutionnelle chilienne de survivre depuis 1833 (sauf pour deux interruptions), à la course aux armes dans les deux camps et, en fin de compte, à l'intervention militaire.

Le coup d'État militaire du 11 septembre ne fut ni une ultime tentative de défense contre le totalitarisme marxiste ni une rupture fasciste et réactionnaire avec de pacifiques institutions socialistes. Ce fut plutôt le résultat peut-être quasi inévitable de politiques économiques et d'une impasse politique qui empêchaient, à toutes fins utiles, la majorité de gouverner dans la légalité.

Réagissant contre les excès du régime Allende, la junte a restitué les terres et les usines illégalement occupées, levé le contrôle des prix sauf sur les articles essentiels, dévalué et récemment réévalué l'*escudo* à un taux raisonnable. Mais elle a suspendu le Congrès et les partis politiques. Elle a aussi proclamé «l'état de guerre», qu'elle invoque pour justifier la censure de la presse, la détention indéfinie de la plupart des chefs du gouvernement Allende, l'arrestation et l'emprisonnement d'ennemis véritables ou présumés du régime.

Pendant ce temps, les fabricants de mythes de la droite et de la gauche s'affairaient à rééditer l'histoire récente du Chili, et font en sorte qu'il devient de plus en plus difficile d'établir objectivement quelles furent les causes de l'effondrement d'une des rares démocraties constitutionnelles qui existaient encore dans le Tiers monde.



# Le dilemme du diplomate

par A. J. Andrew

Un diplomate canadien, M. Andrew Ross, ambassadeur à Santiago, s'est trouvé récemment au centre d'une controverse qui remettait en question le rôle de nos représentants diplomatiques à l'étranger. Cette discussion a été utile en ce qu'elle a mis à jour quelques conceptions nouvelles de la fonction diplomatique et certaines notions assez étonnantes, quoique flatteuses, de l'autorité et de l'influence d'un ambassadeur canadien, tant dans le pays d'accueil qu'au près de son propre gouvernement.

L'image traditionnelle du diplomate

cantonné dans les seules relations du niveau gouvernemental a sensiblement évolué et continue à le faire. Et si ce rôle demeure, il s'est doublé de plusieurs autres considérés auparavant comme étrangers à la fonction de diplomate. L'article suivant traite de l'évolution du rôle des ambassadeurs et de l'adjonction des fonctions de consul et de délégué commercial à celle de diplomate. Il y est question aussi des contraintes que comporte actuellement pour le diplomate l'exercice d'un mandat de plus en plus élargi.

Les missions diplomatiques canadiennes à l'étranger desservent trois grandes catégories de clients. La première est le gouvernement du Canada au nom duquel elles opèrent et qui comprend, de fait, toute la gamme des ministères et des agences du gouvernement central. La seconde inclut les autres paliers de gouvernement, des entreprises privées et d'autres organismes ayant des contacts à l'étranger. La troi-

sième est constituée de particuliers canadiens et étrangers, le plus souvent touristes ou immigrants en perspective.

Il y eut un temps où toute l'activité du diplomate relevait de la première catégorie, se résumant aux contacts de gouvernement à gouvernement. Assez récemment, et par suite surtout de l'augmentation du nombre d'États qui monopolisent le commerce extérieur, les diplomates ont été amenés à s'occuper de la promotion sinon de la négociation même des ventes au nom d'organismes commerciaux des pays qu'ils représentent. En outre, plusieurs pays, et non seulement les États fédéraux, constatent maintenant que d'autres ordres de gouvernement, jusqu'aux administrations municipales, ont fréquemment recours aux services de leurs missions diplomatiques pour la réalisation de projets particuliers allant de l'encouragement aux investissements à l'échange de visites amicales. Le troisième champ d'activité, soit l'assistance aux particuliers, est aussi à certains égards une fonction diplomatique relativement nouvelle. La communauté internationale a traditionnellement traité à part cette activité, la qualifiant de «consulaire», et elle a établi des règles différentes pour l'exécution des tâches diplomatiques et consulaires. Les intérêts privés de citoyens à l'étranger font l'objet de l'activité consulaire proprement dite, mais l'octroi de visas

*M. Andrew est actuellement sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures. Agent du ministère depuis 1947, il a occupé de nombreux postes à l'étranger et à Ottawa, notamment ceux de directeur général du Bureau des Affaires de l'Asie et du Pacifique, et de chef de la Coordination politique, de la Direction de l'information et des Services d'inspection. Nommé ambassadeur en Israël en 1962, on lui confia la même fonction en Suède en 1965. C'est à ce titre qu'il amorça avec les responsables chinois les entretiens qui menèrent finalement à la reconnaissance de la République populaire de Chine par le Canada. En 1969, il fut détaché auprès de l'Université de Toronto en qualité de diplomate en résidence; un an plus tard, il devenait chef de la Direction d'Extrême-Orient. M. Andrew est l'auteur de: Defence by Other Means: Diplomacy for the Underdog.*

aux étrangers qui veulent se rendre dans un autre pays est souvent considéré aussi comme une fonction consulaire.

### Limites imprécises

Bien que la démarcation faite entre ces trois genres d'activités demeure imprécise, leur fusion peut s'opérer immédiatement et intégralement dans bien des cas. S'il est prouvé, par exemple, qu'un ressortissant canadien est l'objet d'un traitement sensiblement différent de celui qu'on accorde aux ressortissants d'autres pays, ou que ce traitement est bien en deçà des normes internationalement établies, cette question consulaire se transforme en problème diplomatique que l'on peut, pour des raisons soit de discrimination soit de violation d'un accord existant ou des normes internationales, immédiatement soulever au niveau gouvernemental. De même, les règlements appliqués par un gouvernement étranger peuvent souvent nuire à l'activité financière et commerciale de maisons d'affaires canadiennes dans ce pays en les obligeant, par exemple, à respecter des normes de santé, à diriger leurs investissements vers certaines régions ou certains secteurs, ou à se plier à des lois *anti-dumping*. Ce qui, en d'autres circonstances, n'aurait été qu'un simple contrat d'affaires entre deux sociétés privées de pays différents devient fréquemment un sujet d'intérêt gouvernemental, s'il est jugé que le règlement imposé viole une entente internationale ou, là encore, est discriminatoire. Il faut alors entamer des négociations diplomatiques entre gouvernements, lesquelles n'ont d'autres limites que celles qui proviennent de l'attitude des gouvernements concernés. S'ils sont d'accord, toute question peut être débattue au niveau gouvernemental; la liste de ces sujets s'allonge d'ailleurs chaque jour et, avec elle, l'éventail des questions dont le diplomate à l'étranger doit s'occuper.

Tirant la leçon d'avaries qu'ils ont reçues ou que leurs collègues ont éprouvées, la plupart de nos diplomates savent non seulement qu'ils ne peuvent strictement ordonner leur activité selon les priorités fixées par l'ancienne définition des responsabilités premières d'un diplomate, mais encore que leur champ de manœuvre est borné par le degré de tolérance de l'État qui les accueille et les instructions de leur propre gouvernement. Il est absolument clair qu'ils doivent consacrer leur temps et leur énergie à l'avancement du commerce et au bien-être de leurs compatriotes en voyage, comme à tout autre élément de leur programme. De fait, le diplomate jugera souvent préférable de retarder une démarche gouvernementale importante, s'il n'y a pas d'autre moyen de

porter secours à un concitoyen en détresse qui attend dans l'antichambre. Bref, les avions géants et le tourisme organisé, tout comme le commerce étatisé et l'intervention des États dans le libre cours des échanges, ont mis les questions «commerciales» et «consulaires» à l'ordre du jour de la diplomatie.

### Statut de l'ambassadeur

Ceci dit, il convient de préciser qu'une mission diplomatique ne reçoit ni ses attributions ni son statut juridique en raison de ce rôle commercial et consulaire. L'ambassadeur détient sa situation du fait qu'il est le représentant d'un État accrédité auprès d'un État; sa position légale émane de cette fonction, c'est-à-dire qu'il doit jouir d'immunités et de privilèges qui ont pour seul objet de lui assurer la liberté de voir aux affaires de son pays sans crainte de représailles et sans être paralysé dans son action par les problèmes de la vie courante. Il s'ensuit qu'il doit également avoir accès aux leaders du pays d'accueil pour mener à bien les affaires de son gouvernement. Le diplomate est donc sans cesse aux prises avec l'épineux et désagréable problème de décider (conformément aux usages du pays et aux instructions de son gouvernement) jusqu'à quel point il peut se prévaloir de sa position et de ses contacts en tant que représentant de son pays, afin de promouvoir les intérêts d'un groupe particulier ou de veiller au bien-être d'une personne qui se trouve en difficulté avec les autorités locales. Il est clair, par exemple, qu'il ne peut épouser une cause particulière comme s'il s'agissait d'une politique officielle. Mais si le diplomate opte pour un recours moins qu'intégral à toutes les possibilités qui s'offrent, sa décision paraîtra inévitablement moins que satisfaisante aux gens qu'il veut aider.

Outre la coutume locale et les instructions qu'il a reçues, la première contrainte évidente qu'éprouve le diplomate à se consacrer d'emblée aux problèmes d'un client canadien tient à sa connaissance de la réaction qu'auraient les autorités de son pays, si un diplomate étranger faisait une démarche semblable au Canada. Il ne sert à rien d'expliquer aux autorités étrangères que la vie au Canada est probablement plus facile pour un étranger qu'elle ne l'est pour un ressortissant canadien dans leur pays, et que leurs concitoyens ont moins besoin de l'aide de leurs représentants au Canada que ce n'est le cas des Canadiens qui se trouvent chez eux.

Il serait, en effet, surprenant que le gouvernement étranger ou celui du diplomate consentent aisément à accorder des

privilèges diplomatiques à un citoyen canadien en difficulté à l'étranger, ou encore à utiliser le droit d'accès au chef de l'État aux fins, par exemple, de promouvoir une entreprise commerciale privée. Disons toutefois que les cas difficiles constituent de mauvais précédents, et que l'activité du diplomate se déploie le plus souvent entre de tels extrêmes.

### **Le droit d'asile**

La question du droit qu'ont les missions diplomatiques d'offrir asile a récemment fait l'objet de discussions publiques à la suite des événements survenus au Chili. Il n'y a rien d'étonnant à ce qu'on se soit prononcé en faveur de changements visant à généraliser cette pratique. Toutefois, le droit international contemporain ne reconnaît pas un droit général d'asile dans les locaux diplomatiques. Quoique certains États, notamment la plupart des républiques d'Amérique latine, se reconnaissent mutuellement le droit d'asile diplomatique, il s'agit là d'une pratique régionale résultant d'ententes confirmées par des traités, mais que ne sanctionne pas le droit universel. Il faut se rappeler également que la doctrine de l'asile diplomatique reposait à l'origine sur le supposé statut d'extraterritorialité des résidences et des chancelleries diplomatiques, concept abandonné depuis longtemps. Cette modification est incluse dans la Convention de Vienne de 1961 sur les Relations diplomatiques, à laquelle le Canada adhère. Cette convention rend inviolables les locaux diplomatiques. Néanmoins, le droit international reconnaît que l'immunité de ces locaux n'est pas absolue. Même lorsque l'asile est accordé pour des raisons humanitaires, il n'est pas clair dans les circonstances actuelles qu'il soit interdit aux autorités de l'État hôte de faire sortir des locaux de la mission diplomatique une personne poursuivie à qui l'on aurait offert asile. Il est vrai qu'une telle conduite ne serait justifiable que dans des circonstances exceptionnelles et pressantes, mais sa possibilité limite assez strictement celle d'accorder l'asile et peut, dans la pratique, réduire à néant toute tentative de la part d'une ambassade de fournir plus qu'un refuge temporaire à des personnes dont la vie, la liberté ou l'intégrité physique est menacée.

Le gouvernement canadien, à l'instar de nombreux gouvernements, donne comme consigne à ses missions d'offrir un asile temporaire aux personnes, de quelque nationalité qu'elles soient, dont la vie, la liberté ou l'intégrité physique est en péril imminent. Hors de cette directive, le chef de mission est laissé à lui-même. Il sait que le fait d'abriter un réfugié dans une mis-

sion diplomatique pour une longue période (comme le fit la délégation américaine à Budapest dans le cas du cardinal Mindszenty) peut être tenu pour une intervention dans les affaires internes du pays hôte et avoir pour conséquence d'influer à presque tous égards les relations entre les deux pays. D'autre part, notre diplomate sait aussi que le fait d'expulser un réfugié déjà admis serait de nature à soulever de difficiles questions morales et politiques. Force lui est, par conséquent, de tâcher de juger au mieux si celui qui frappe à sa porte est effectivement en péril grave ou s'il risque simplement l'arrestation et l'emprisonnement.

Les circonstances qui entourent cette prise de décision sont rarement propices à une froide analyse de la situation. Abstraction faite des dictées de sa conscience, le diplomate doit d'abord se demander de quel œil les autorités canadiennes verraient, dans les circonstances, la transformation de sa mission en un camp de réfugiés. S'il pense qu'elles y consentiraient probablement, il doit alors faire violence à sa formation tout entière et à la conviction que son principal rôle consiste à se maintenir en communication avec les autorités du pays. Il sent très bien, d'ailleurs, qu'à la longue la sécurité même du réfugié éventuel et beaucoup d'autres choses encore vont dépendre de la possibilité de communiquer avec les autorités locales. Il ne faut donc pas s'étonner si le diplomate moyen y voit une affaire où personne ne saurait être gagnant.

### **Maintien des communications**

Revenons aux trois rôles du diplomate. Il ressort clairement de ce qui précède que le succès qu'il peut escompter dans chacun de ces rôles dépend de sa faculté de communiquer, faculté qu'il sera naturellement porté à protéger avant tout, puisque le reste en dépend. On entend ici par communication l'accès aux personnes et aux institutions du pays en cause, la possibilité de retenir l'attention de son ministre et de collègues dans son propre pays et dans d'autres parties du monde, de même que les moyens matériels de transmettre des messages confidentiels.

Bien que tout Canadien œuvrant en pays étranger puisse recourir en quelque sorte aux facilités de communication du diplomate, seul le gouvernement y a un droit incontesté puisqu'il s'agit d'un système créé et maintenu par tous les intéressés à cette fin expresse.

Mais le diplomate n'est pas seulement un agent de communication. Les messages destinés aux gouvernements étrangers, à leurs institutions ou même à leurs citoyens

demandent généralement à être interprétés, moins au niveau linguistique qu'à celui des différences sociales et culturelles d'où pourrait surgir une fausse interprétation des intentions du gouvernement canadien. Les messages en sens inverse, fournissant d'ordinaire des informations obtenues localement et qu'il serait impossible de se procurer autrement au Canada, demandent également à être interprétés afin que les lecteurs à Ottawa n'en tirent pas de fausses conclusions. Plus important encore, le diplomate se doit d'analyser les faits qu'il rapporte et d'établir clairement la démarcation entre les questions de fait et d'opinion.

### Évaluation sur les lieux

Là encore, particulièrement lorsque les événements se précipitent, les possibilités d'erreurs sont grandes tant en ce qui touche l'exposé des faits que leur analyse. Pourtant, un gouvernement fort éloigné du cœur de l'action a grandement besoin de savoir comment la situation apparaît à l'agent qui est sur les lieux. Il lui faut à la fois des renseignements et une évaluation du sens des événements en fonction des intérêts canadiens dans cette région. Le diplomate qui y manquerait se verrait demander sur-le-champ de fournir les informations voulues ou d'expliquer pourquoi il ne l'a pas fait.

Il va presque de soi pour un diplomate d'offrir son interprétation d'un événement, d'en insérer les composantes dans une vision globale de la situation et de relier le tout aux intérêts de son pays. Un rapport qui n'offrirait même pas l'analyse sommaire d'une situation en état d'évolution serait considéré comme irrégulier. D'autre part, le diplomate sait, en rédigeant son rapport, que ses vues et ses recommandations ne sont de fait qu'une ébauche. Les gouvernements sont plus ou moins influencés par les rapports d'ambassades suivant

une gamme étendue de facteurs, y compris la qualité de jugement que l'ambassadeur a manifestée dans le passé, les informations obtenues d'autres sources et les priorités du gouvernement lui-même. Selon notre système parlementaire de gouvernement, la responsabilité de la décision à prendre d'après les divers facteurs en jeu appartient exclusivement au ministre. La responsabilité de l'ambassadeur se limite à fournir, selon sa compétence, une information, une interprétation et une analyse franches et objectives de la situation et, le cas échéant, à faire des recommandations. La qualité de cet apport ne peut être évaluée que par ceux qui décideront quel poids doit y être accordé au moment de tracer leur ligne de conduite.

Il serait difficile d'imaginer un autre régime, et plus difficile encore de voir comment le présent système pourrait survivre, si le diplomate se croyait obligé de soumettre des rapports sujets à discussion publique et généralement acceptables aux différents secteurs de notre société. La franchise et l'objectivité en disparaîtraient. Mais que se passe-t-il si l'ambassadeur se montre présomptueux dans ses conseils, s'il dépasse les limites de sa compétence, s'il donne des conseils contraires aux meilleurs intérêts de son propre pays ou s'il favorise un pays étranger de préférence au sien? La réponse est simple: il perd tout crédit et devient inutile et impropre à faire son travail. Par contre et jusqu'à ce que cela se produise, il doit non seulement pouvoir dire ce qu'il pense en toute confiance, mais on doit exiger qu'il le fasse.

---

*Deux articles traitant, l'un de la protection des citoyens canadiens à l'étranger et l'autre du problème du droit d'asile dans nos missions, paraîtront dans le numéro de mai-juin de Perspectives internationales.*



# Le rôle politique de l'Alliance est lié à sa fonction défensive

par John Carson

L'avant-dernier jalon chronologique d'importance pour l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord remonte à avril 1969, date de son 20<sup>e</sup> anniversaire. Il régnait au printemps de cette année-là un sentiment d'espoir et de confiance en l'avenir de l'Alliance. L'événement semblait marquer la fin de cette époque de défense hérissée d'une Alliance atlantique unie, et peut-être une plus grande confiance en sa capacité d'affronter n'importe quelle crise avec souplesse. On était au début d'une période où l'OTAN se transformerait en instrument de détente, tout en demeurant le défenseur de l'Ouest et l'artisan énergique d'une paix durable avec l'Est.

Les réunions ministérielles tenues pour marquer le 20<sup>e</sup> anniversaire de l'Alliance eurent lieu à Washington et le président Richard Nixon y adressa la parole. L'époque de la stratégie des représailles massives était depuis longtemps révolue et la rencontre de Washington rassemblait un groupe d'alliés qui croyaient en la possibilité de solutions à long terme par la voie de la détente, convaincus en même temps que l'équilibre militaire entre l'Est et l'Ouest ne pencherait jamais plus de façon aussi décisive en faveur de l'Ouest. Dans le communiqué final de cette réunion d'avril 1969, les ministres reconnaissaient que, même si l'intervention soviétique en Tchécoslovaquie l'année précédente avait porté «... un dur coup aux espoirs d'amélioration des relations Est-

Ouest», les objectifs politiques de l'Alliance comportaient toujours l'établissement de «relations sûres, pacifiques et réciproquement avantageuses entre l'Est et l'Ouest».

Au printemps de 1969, les problèmes de la sécurité européenne semblaient non seulement dénués de tout élément de crise, mais susceptibles de solutions éventuelles vu que le gouvernement soviétique paraissait disposé à négocier presque n'importe quelle question. On prêtait une telle foi au progrès de la détente que les ministres, donnant suite à une proposition du président Nixon, prièrent le Conseil de l'OTAN en session permanente d'étudier les moyens de réaliser et de coordonner l'échange de méthodes visant à améliorer l'environnement. S'écartant de son rôle d'alliance militaire défensive, l'OTAN adopterait dorénavant celui d'un organisme politique et se préoccuperait évidemment à ce titre des problèmes liés à la pollution.

L'année 1969 marqua en effet une étape décisive pour l'Alliance. Sans y participer directement, les alliés des États-Unis furent témoins de l'ouverture des entretiens bilatéraux sur la limitation des armes stratégiques (SALT), négociations dont la première étape devait aboutir à un accord qui a influé considérablement sur la stratégie de l'OTAN et permis d'entrevoir des changements encore plus importants à la suite d'une deuxième série de pourparlers (SALT II), actuellement en cours. A la fin d'avril 1969, Charles de Gaulle quitta la présidence de la République française, événement qui fut pour l'Alliance plus fécond en espoirs qu'en réalisations. Plus tard la même année, après l'élection de Willy Brandt au poste de chancelier, la République fédérale d'Allemagne prit au sein de l'Alliance une attitude beaucoup plus engagée. Avant la fin de l'année, le nouveau gouvernement de l'Allemagne de l'Ouest donnait une indication d'événements à venir en signant le Traité de non-prolifération des armes nucléaires. Tout le long de l'année (avec une



*Président du programme et directeur du Conseil atlantique du Canada, le professeur Carson est membre du Département d'études politiques de l'Université de Guelph depuis 1970, et présentement secrétaire du Conseil de l'Université. M. Carson fait partie d'un groupe de travail chargé de l'information au sein de l'Association du Traité de l'Atlantique, et il est membre de l'International Institute for Strategic Studies de Londres. Le présent article n'engage que l'auteur.*

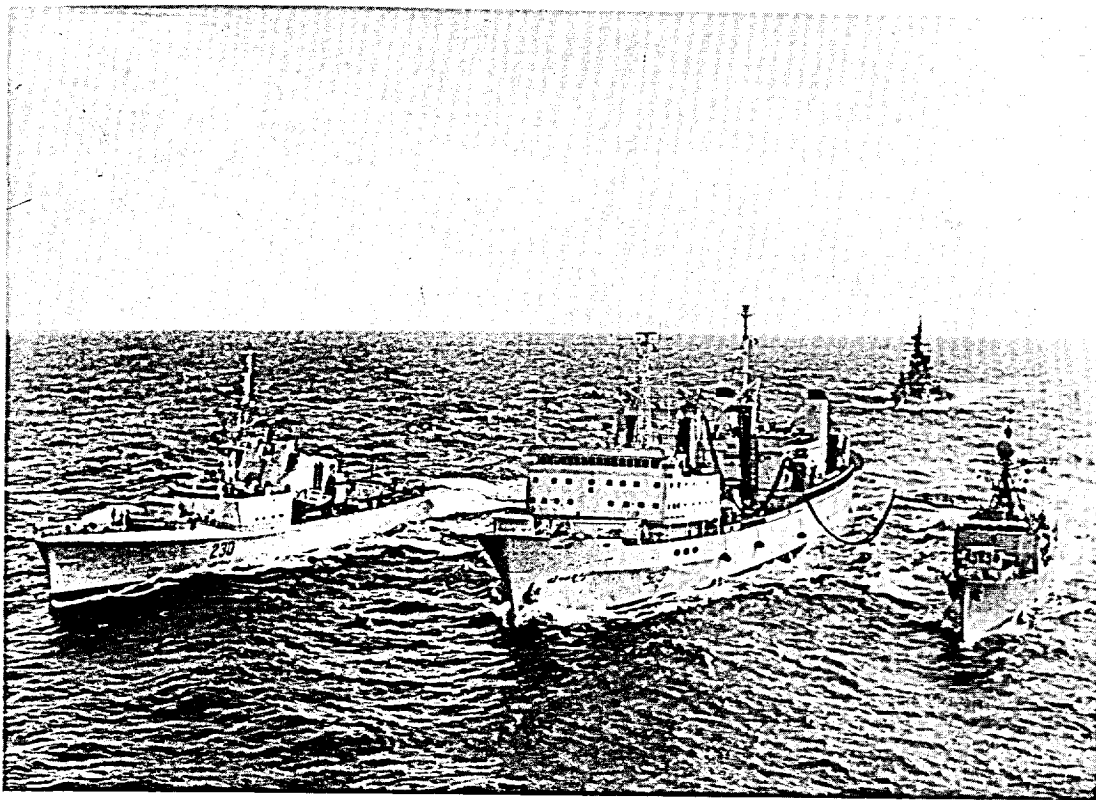


Photo des Forces canadiennes

*Navires canadiens de la Force navale permanente de l'Atlantique participant à des manoeuvres de l'OTAN. Le Protecteur, navire de soutien opérationnel (au centre),*

*qui ravitaille ici une frégate américaine (à droite), navigue de conserve avec le destroyer porte-hélicoptères canadien Margaree.*

pause de quelques mois seulement après l'invasion de la Tchécoslovaquie) des discussions s'étaient poursuivies entre les gouvernements de l'Allemagne de l'Ouest et de l'URSS visant à l'établissement de relations bilatérales.

#### **Engagement canadien modifié**

Le gouvernement du Canada a également contribué en 1969 à ce sentiment d'évolution de l'Alliance en annonçant d'importantes réductions de ses forces. Au mois de septembre, il fit part de son intention de réduire les Forces canadiennes en Europe de 10,000 à 5,000 hommes dans l'espace d'un an. Le premier ministre Pierre Trudeau avait précédemment déclaré en avril, dans le cadre d'un exposé de la politique de défense qu'entendait suivre son gouvernement, que le Canada de concert avec ses alliés avait décidé de procéder à une réduction graduelle de ses forces en Europe dès 1970. Au même moment, l'opinion publique aux États-Unis, doublée des critiques acerbes du Congrès, demandait que l'on réduise l'engagement des troupes américaines en Europe. De telle sorte que, mus en partie par cette décision du gouvernement canadien et craignant de voir les États-Unis prendre bientôt des mesures analogues, les ministres de la Défense des gouvernements alliés de l'Europe de l'Ouest (Eurogroupe) se mirent à étudier

conjointement les possibilités d'accords communs de défense, établissant, remaniant ou envisageant des modèles pour l'avenir.

L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord atteint donc cette année son premier quart de siècle. Il n'y aura pas de cérémonies importantes au siège de l'Alliance à Bruxelles, et, au moment où j'écris, les dates et les lieux des prochaines réunions ministérielles régulières n'ont pas encore été fixés. Les pressions constantes résultant de la diversité des problèmes intérieurs et des priorités et objectifs nationaux, des négociations bilatérales entre le gouvernement soviétique et certains membres de l'Alliance, de déficits de la balance des paiements et de crises monétaires successives, le tout aggravé par une certaine incompréhension mutuelle, ont créé la confusion et l'instabilité au sein de l'Alliance de l'Atlantique Nord. La période de détente a produit un sentiment incertain de relâchement des tensions entre l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest, tout en compromettant l'action efficace de l'organisation politico-militaire. Si peu de gens avaient eu à envier aux généraux Lauris Norstad et Lyman Lemnitzer leur poste de commandant suprême des Forces alliées en Europe (SACEUR), personne certes n'a pu convoiter celui du général Andrew Goodpaster qui, par coïncidence,

a succédé au général Lemnitzer le 1er juillet 1969.

Dans chacun des quinze pays de l'Alliance, l'OTAN est accusée d'être soit inutile soit inefficace soit l'instrument des États-Unis et, dans certains cas, tout cela à la fois. Ces critiques n'ont rien de bien neuf, si ce n'est le nombre accru de personnes qui les font. Plus sérieuse pour l'avenir de l'OTAN est l'indifférence qu'affichent la plupart des gens à l'égard de l'état de l'Alliance ou même de sa perpétuation, attitude surtout répandue parmi les petites nations.

### Legs du Rapport Harmel

Outre l'indifférence populaire et l'ignorance générale des buts et de la composition de l'OTAN (dont la vulgarisation est confiée à son Service d'information) l'Organisation affronte toute une gamme de problèmes, dont certains n'étaient même pas prévisibles il y a cinq ans. Ces difficultés peuvent se classer sommairement en problèmes politiques et militaires, bien qu'il y ait inévitablement des recoupements dans une organisation politico-militaire. Les problèmes politiques sont pour la plupart urgents et leur solution nécessitera des efforts considérables et une attention des plus soutenue.

Les difficultés les plus nuancées et les moins susceptibles de solution sont nées des objectifs mêmes de l'Alliance, tels qu'ils figurent dans le Rapport Harmel de 1967 sur les tâches futures de l'OTAN. En donnant à la deuxième fonction ou fonction «politique» de l'Organisation, soit celle de «rechercher l'établissement de rapports plus stables susceptibles de favoriser le règlement des questions politiques sous-jacentes», la priorité sur la première qui consiste à «maintenir une force militaire suffisante et une solidarité politique propres à décourager l'agression et les autres formes de pression», le Rapport Harmel établissait de façon formelle que la sécurité allait de pair avec la détente, position qui n'a cessé depuis lors de troubler l'Alliance.

Le maintien de forces défensives tout en encourageant la détente a engendré des divisions qui ont coûté plutôt cher à l'OTAN et à ses membres les plus puissants. Le Rapport Harmel soulignait que les Alliés devaient envisager les questions de désarmement, de méthodes de contrôle des armements ainsi que la «possibilité de réductions équilibrées des forces». Réunis à Reykjavik en juin 1968, les ministres ont présenté une annexe à leur communiqué final, soit une Déclaration sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces. L'apparent engagement de l'Ouest à une réduction «équilibrée» des forces répondait à

l'invitation soviétique, lancée deux ans plus tôt, à une Conférence de l'Europe sur la sécurité, de même qu'à l'intention de lier la sécurité de l'Europe centrale (en particulier) au retrait mutuel et équilibré des forces militaires.

La participation à une telle conférence sur la sécurité impliquerait pour les alliés de l'OTAN la reconnaissance *de facto* de la division de l'Europe en deux camps distincts; l'Ouest n'était alors pas disposé à reconnaître les frontières de l'Allemagne de l'Est, mais une conférence sur la sécurité aurait entraîné la reconnaissance de deux Allemagnes séparées. D'autre part, l'Alliance était sensible à une opinion publique qui continuait à prôner la réduction des dépenses militaires servant à assurer la sécurité de l'Europe, et pour laquelle ces questions revêtaient une importance historique. Puisque la réduction des forces semblait inévitable, il s'agissait d'amener l'Est à négocier une réduction analogue et autant que possible équilibrée avant que l'Alliance ne soit contrainte d'agir unilatéralement. Un des principaux facteurs de ce va-et-vient incessant (et croissant) entre 1966 et 1970, est que l'on considérait l'OTAN comme l'unique porte-parole des quinze pays. En réalité, l'OTAN était à la fois poussée vers l'avant et attirée en sens contraire à cause des différences marquées qui ont toujours existé entre les attitudes et les politiques des États membres, particulièrement ceux qui maintiennent des troupes sur le front de l'Europe centrale. Par contre, le rôle de l'Organisation du Pacte de Varsovie était fort simple, se résumant à servir de porte-parole de la politique étrangère soviétique.

Le succès de l'*Ostpolitik* adoptée par l'Allemagne de l'Ouest après 1969 a conduit à la reconnaissance par l'OTAN, et par les États-Unis en particulier, de l'existence politique et géographique de la République démocratique allemande (Allemagne de l'Est). Ce geste supprimait le principal obstacle à l'accord sur la participation à une Conférence générale sur la sécurité en Europe avec les représentants de l'Allemagne de l'Est. En même temps, le gouvernement soviétique se montrait disposé à discuter d'un mode de réduction des troupes, facilitant ainsi à l'OTAN l'acceptation d'une conférence sur la sécurité. La tenue d'une conférence sur la sécurité et de négociations sur la réduction des forces paraissant donc assurée, l'OTAN a commencé au printemps de 1972 à se préparer aux négociations. Toutefois, quand les pourparlers préliminaires sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) ont finalement commencé à Helsinki à la fin de novembre 1972, on constata que l'Union

soviétique avait déjà remporté «la première manche»; les réductions des forces feraient l'objet d'une conférence distincte et ne figureraient pas à l'ordre du jour de la conférence sur la sécurité, ce qui enlevait une pièce importante à l'«arsenal» de négociation de l'OTAN, car celle-ci avait déjà reconnu l'Allemagne de l'Est. L'OTAN s'était de la sorte mise à découvert; on pouvait dès lors soutenir non sans raison, comme on le fit, que son existence même assombrissait tout espoir de sécurité en Europe et empêchait une plus grande coopération. En voulant réaliser sa deuxième fonction, l'OTAN avait affaibli sa capacité de concrétiser la première. Les critiques à l'égard de ces fonctions et du besoin de maintenir l'OTAN se multiplièrent.

### Niveaux des forces militaires

Le problème le plus évident qu'affronte toujours l'OTAN est celui de maintenir sur pied une force militaire efficace et indiscutablement prête au combat. La détente a amené les gouvernements canadien et américain à repenser leurs engagements militaires en Europe. La décision du Canada en 1969 répondait non seulement à l'évolution apparente de la situation entre l'Est et l'Ouest, mais révélait aussi l'intention du gouvernement de concentrer ses ressources et son énergie sur les questions d'intérêt national, c'est-à-dire d'ordre intérieur. Le gouvernement américain était occupé simultanément à résoudre ses problèmes nationaux et à chercher à réduire son vaste engagement en Asie du Sud-Est. Certains membres du Congrès, qui s'opposaient à la guerre au Vietnam, ont été encouragés par la désillusion grandissante du peuple américain à réclamer une réduction globale des effectifs de l'armée permanente, décision qui aurait entraîné un retrait de troupes stationnées en Europe. Cependant, le président Nixon évita toute réduction importante des effectifs militaires en Allemagne et se garda de suivre l'exemple du Canada, comme l'avaient craint les gouvernements de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne de l'Ouest. Au cours de cette période (depuis 1969), les forces du Pacte de Varsovie ont



Photo des Forces canadiennes

*L'équipage d'un char blindé canadien traverse une ville allemande au cours de manoeuvres de l'OTAN en Allemagne de l'Ouest.*

continué de s'accroître et d'améliorer la qualité de leurs armes.

La stratégie de la riposte graduée, adoptée par l'OTAN en 1967, oppose le recours aux armes nucléaires à des fins stratégiques dès l'ouverture des hostilités par les forces ennemies; elle implique cependant le recours aux armes nucléaires à faible puissance dans un but tactique — armes nucléaires tactiques (ANT) — soit pour infléchir la détermination de l'ennemi soit pour marquer des avantages militaires. L'utilisation d'armes nucléaires tactiques exige naturellement la présence de forces classiques considérables; aucune des forces hostiles n'entend prendre l'offensive à l'aide d'armes nucléaires, et toutes deux ont besoin d'une période de guerre classique à objectifs limités pendant laquelle peuvent s'amorcer les consultations politiques. Pour les pays de l'OTAN en général, et le Comité militaire et le SACEUR en particulier, les forces supérieures de l'Organisation du Pacte de Varsovie, leur système d'armement unifié ainsi que la proximité de leurs lignes d'approvisionnement des bases militaires de l'Union soviétique ont été une source constante d'appréhension. Outre l'infériorité de l'Ouest en soldats et en armes, et l'immensité du territoire qu'il est appelé à défendre, il existe des divergences de vues entre les Alliés, particulièrement les États-Unis et l'Allemagne de l'Ouest, au sujet du meilleur moment d'utiliser les

Comparaison des forces — Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et Organisation du Pacte de Varsovie (Extrait de *Military Balance 1973-1974*, *International Institute for Strategic Studies*, Londres):

	OTAN	OPV
Forces terrestres	777 000	871 000
Chars de combat	6 755	13 800
Avions tactiques	1 720	2 770



armes nucléaires tactiques dans une bataille. Bref, l'on met en doute le bien-fondé de la théorie de la « riposte graduée ». Au moment même où l'utilité politique de l'organisme est à son apogée, la capacité des forces de l'OTAN à s'acquitter efficacement du rôle qui constitue leur raison d'être ne devrait faire aucun doute. Il est ironique, cependant, de voir cette efficacité continuer à décliner.

Il convient d'ajouter que, si la puissance militaire et l'efficacité stratégique de l'Alliance semblent être une source constante de préoccupation, l'orientation économique et politique de ses membres des deux côtés de l'Atlantique met sérieusement en doute aussi son utilité comme force d'unification et de coordination.

### Éloignement de l'Eurogroupe et des États-Unis

La proposition du ministre de la défense travailliste de Grande-Bretagne, M. Dennis Healey, visant à la création d'un Eurogroupe officieux a marqué le rapprochement des intérêts britanniques de ceux de la France et de l'Allemagne de l'Ouest, et leur éloignement des États-Unis, en ce qui touche la sécurité de l'Europe. Ce revirement fut hâté et concrétisé par la nature nécessairement bilatérale des entretiens SALT; par l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté européenne élargie; par l'écart progressif des rapports entre les États-Unis et l'Europe de l'Ouest résultant de l'affaiblissement graduel du dollar et des préoccupations américaines au sujet de l'Asie et de leurs problèmes intérieurs, du moins jusqu'au début de 1973; enfin, plus récemment et plus sérieusement encore, par l'action du gouvernement américain en octobre dernier. On se rappelle que les forces armées des États-Unis de par le monde, y compris celles qui sont détachées auprès de l'OTAN, furent mises en état d'alerte sans informer le Comité militaire de l'OTAN au préalable ou consulter les membres de l'Alliance. De tous les pays alliés, seul le Portugal a permis aux avions de transport des forces

américaines en route vers Israël de survoler son territoire et d'y atterrir. Les rapports entre les États-Unis et leurs alliés européens ont vite atteint leur plus bas point. « L'Année de l'Europe » de M. Henry Kissinger, dominée par l'éventualité démoralisante d'une nouvelle Charte de l'Atlantique, se terminait ainsi pour l'Alliance dans un certain désarroi. Heureusement, l'OTAN a continué de fonctionner, bureaucratisée et retranchée à Bruxelles, malgré l'indifférence populaire et les objectifs souvent contradictoires de ses membres.

L'OTAN n'en demeure pas moins la tribune internationale la plus utile pour l'échange et la discussion d'opinions entre les pays membres. L'Alliance contraint le Canada et les États-Unis à prendre activement part aux affaires de l'Europe de l'Ouest, tout en s'attaquant à l'insularité naissante de l'Europe des Neuf. L'Organisation sert à tenir d'autres nations comme la Grèce et la Turquie au courant des échanges entre l'Amérique du Nord et la Communauté européenne et, dans un autre sens, fournit à certains de ses membres l'occasion de désapprouver les politiques intérieures d'autres pays dont l'Alliance tout entière porte souvent le blâme.

Ce 25<sup>e</sup> anniversaire est un accomplissement dont l'OTAN a raison d'être fière. Les négociations entre l'Est et l'Ouest qui se poursuivront à Genève, Vienne et Helsinki pourront à la longue apporter de grands changements à la structure actuelle de l'Organisation, mais ceux-ci sont encore lointains et non systématisés. Le fait que de telles négociations soient possibles et en voie de réalisation est en grande partie attribuable au rôle politique exercé par l'Alliance. Toutefois, son succès futur dans ce domaine dépendra forcément de sa capacité à démontrer qu'elle est à la hauteur de sa fonction primordiale: la défense armée. Les pays de l'OTAN ne doivent pas tomber dans le piège que leur tend la promesse d'une vague détente, et désarmer unilatéralement leur alliance. Cette organisation est trop précieuse pour être éliminée d'une manière aussi imprudente.



# Les contradictions du droit de la mer

par René-Jean Dupuy

En 1970, l'Assemblée générale des Nations Unies décidait de la tenue d'une Troisième Conférence sur le droit de la mer pour 1973 et en confiait les préparatifs au Comité des fonds marins. De 1971 à 1973, le Comité s'est réuni deux fois l'an et a procédé à l'examen de tous les sujets se rattachant à ce domaine du droit, y compris ceux qui avaient été laissés sans solution lors des deux premières conférences de 1958 et de 1960.

La Conférence tint une première session à New York, du 3 au 14 décembre 1973, pour régler certaines questions d'ordre administratif: élection du président et des autres membres du Comité directeur, établissement des Commissions plénières et d'un Comité de rédaction et adoption du règlement intérieur. C'est au cours de cette session inaugurale que le délégué du Canada, l'ambassadeur J. A. Beesley, fut élu président du Comité de rédaction.

La prochaine session de la Conférence aura lieu à Caracas, au Venezuela, du 20 juin au 29 août 1974. Pendant les premières semaines de la session de Caracas, la Conférence complétera son

examen du règlement intérieur qu'elle avait commencé mais qu'elle n'avait pu terminer lors de la session inaugurale. Ensuite, la Conférence abordera les nombreuses questions de fond dans chacune des trois Commissions plénières établies à cette fin. Une Première Commission aura pour tâche d'élaborer un régime juridique pour la zone internationale des fonds marins et de déterminer les fonctions et pouvoirs du mécanisme international des fonds marins. Les négociations de la Seconde Commission porteront sur les sujets traditionnels du droit de la mer, soit la mer territoriale, le plateau continental, la pêche en haute mer, les archipels, les détroits, le passage inoffensif et les îles. La recherche scientifique sur les océans et la protection du milieu marin feront l'objet des discussions de la Troisième Commission.

S'il advenait que les délégués soient incapables de conclure un accord complet et viable sur le droit de la mer à la fin de la session de Caracas, la Conférence devrait se réunir de nouveau, probablement à Vienne, en 1975.

Le droit de la mer s'est développé depuis des siècles autour de la notion de la liberté de navigation, et l'aura qui s'attache au vocable a tendu à dissimuler l'expansion des empires maritimes qu'elle a favorisée. L'idée de libre communication entre les peuples, riche d'images de grands navires ouvrant la voie aux échanges entre les terres lointaines, justifiait l'offrande de la mer à tous, cependant que, dans la réalité historique, seuls les grands souverains de pays maritimes étaient à même d'en jouir. Il en aura été de la liberté des mers comme de la liberté du travail dans l'Europe industrielle du XIXe siècle: elle a consacré le droit des grands à la licence, celui des pauvres à la soumission.

Il fallait s'attendre à ce que le grand mouvement qui porte le monde à la revendication égalitaire s'étende au droit de la mer et en remette en question les assises.

S'il ne s'est pas manifesté plus tôt c'est uniquement en raison du fait que les techniques maritimes ont été très lentes à évoluer. Depuis que l'essor technologique permet de démultiplier les utilisations du milieu marin et l'exploitation de ses richesses, on assiste à des mouvements divers de la part des puissances maritimes, comme des pays en voie de développement, qui bouleversent les pratiques traditionnelles et le droit qui les régissait. Alors que la mer était essentiellement ouverte à des rivalités politiques et militaires dont les implications économiques n'apparaissent qu'au second plan, en raison des richesses terrestres que la navigation permettait d'atteindre, elle est devenue aujourd'hui un domaine de convoitise à l'égard des ressources de ses eaux comme de ses fonds.

Deux grands principes contraires sont

venus s'affronter dans la prétention de doter les mers et les océans d'un régime nouveau, accordé aux objectifs économiques des États: la riveraineté, qui tend à prolonger son emprise avec l'appropriation de zones maritimes au-delà d'horizons hier encore chimériques<sup>1</sup>, et le souci d'ériger le milieu marin en domaine public international pour l'égal profit de tous les peuples, qui conduit à l'exigence d'une gestion collective reposant sur la notion d'héritage commun de l'humanité<sup>2</sup>.

Le mouvement d'appropriation a démarré avec la proclamation de la déclaration Truman de 1945 sur le plateau continental, acte inspiré par la crainte américaine du manque d'hydrocarbures. On ne saurait s'étonner que cette revendication de la première puissance industrielle du monde ait été immédiatement suivie de celles de pays en voie de développement, à commencer par ceux de l'Amérique latine disposant de vastes plateaux sur la côte atlantique. Dès lors, le thème de l'appropriation ne devait cesser de s'enrichir; partant du sous-sol et du sol de la mer, il gagnait les eaux surjacentes jusqu'à une distance de 200 milles des côtes; passant à l'ouest du continent, il s'étendait sur une distance identique à des eaux dépourvues de plateforme continentale, mais riches en ressources biologiques.

Sans consacrer ces dernières prétentions, la Convention de Genève de 1958, qui a mis le plateau sous un régime juridique simple et cohérent, a réussi à calmer pendant une dizaine d'années l'appétit d'appropriation, du moins quant au fond des mers.

D'autre part, la notion d'un bien collectif a paru devoir se renforcer avec l'avènement d'une tendance inverse consécutive au ralliement de l'Assemblée générale des Nations Unies à la proposition Pardo qui, en 1967, qualifiait le sol et le sous-sol marins, au-delà de la zone de juridiction nationale, d'héritage commun de l'humanité, voué comme tel à des utilisations pacifiques dans l'intérêt de l'ensemble des peuples, pourvus ou non de rivages, et spécialement au profit des pays en voie de développement. La résolution 2750 (XXV) du 17 décembre 1970 par laquelle l'Assemblée générale décidait

la préparation d'une conférence, prévue pour 1973, aux fins de réviser le droit de la mer, démontre la reconnaissance du besoin non seulement d'une réforme mais aussi d'une législation concernant des domaines nouveaux pour le droit international; et la déclaration de principe du 17 décembre 1970 définissait pour le fond des mers les normes fondamentales de ce régime à venir, fondé sur l'exclusion de toute souveraineté ou droit de propriété sur le lit marin.

Si les États du Tiers monde ont approuvé ce processus révolutionnaire débouchant sur un mécanisme international appelé à gérer en définitive, pour leur bénéfice, les ressources du sol et du sous-sol des océans, bon nombre d'entre eux n'en souhaitaient pas moins étendre leur emprise unilatérale. Assez naturellement, la proclamation d'un patrimoine commun de l'humanité suscitait dialectiquement un renouveau du mouvement à l'appropriation, tant sur le lit que sur les eaux. En ce qui a trait au lit marin, on y était encouragé par les incertitudes juridiques qui laissent sans limites précises le plateau continental, compte tenu de la dualité des critères, tant de fois dénoncés, de l'article premier de la Convention de 1958 qui lui est consacré. En attendant que la Conférence de 1973 vienne mettre fin à cette ambiguïté, il était tentant de se tailler, au nom de la notion d'exploitabilité, un territoire sous-marin au-delà de la profondeur de 200 mètres.

Comment cette appropriation territoriale ne se doublerait-elle pas, dans certains pays aux prises avec les besoins du développement, d'une revendication des eaux épicontinentales, vu que celles-ci offrent souvent d'opulents champs de pêche à de puissantes flottes étrangères qui, durant des mois et sans jamais toucher au rivage, se livrent à de vastes campagnes sans profit pour les riverains et sans autres limites de capture que celle que la destruction des espèces oppose à la rapacité? Le principe, proclamé par les Nations Unies, de la souveraineté des peuples sur leurs ressources naturelles vient servir de fondement à cette réaction des riverains, quoique demeure entier le problème de savoir jusqu'où s'étendent leurs droits. La contiguïté offre à leur développement des promesses qu'ils entendent concrétiser.

Une singulière cacophonie règne donc sur les mers et les océans. Cependant que les puissances maritimes invoquent la liberté séculaire et le principe de l'accord comme base du droit international, les riverains se réclament du droit au développement et du devoir de protéger les espèces vivantes comme de faire respecter

<sup>1</sup>W. Friedmann, *Selden redivivus - Towards a partition of the seas?* A.J.I.L., Oct. 1971, vol. 65, pp. 757-770.

<sup>2</sup>Il y a trente ans déjà, G. Scelle voyait dans la mer un domaine public international. Cette vue, alors prématurée, tend aujourd'hui à se concrétiser.

l'équilibre écologique, soucis justifiant le recours à la formulation unilatérale de leurs compétences. Il ne semble pas, cependant, que l'on doive désespérer devant ces discordances. Comme à toutes les époques de bouleversement engendré par l'avènement de facteurs technologiques et économiques nouveaux ou amplifiés, ces contradictions se trouvent exaspérées. On peut toutefois dégager les principes de tension dialectique qui les animent, et nous en voyons quatre :

- le droit de la mer était unidimensionnel, il devient pluridimensionnel;
- autrefois essentiellement droit de mouvement, il tend à faire place de plus en plus à un droit de l'emprise;
- droit de caractère surtout personnel dans lequel la notion de souveraineté tenait peu de place, il apparaît également aujourd'hui comme un droit territorial, avec les conséquences juridiques découlant de cette juridiction;
- droit de nature et de vocation universelles, il consacre maintenant de plus en plus des situations régionales.

Ces quatre principes traduisent, comme dans toute analyse dialectique, non des phénomènes de substitution mais des sources de tension : pour chaque principe, jamais le second terme de l'alternative ne remplace le premier ; il l'affronte seulement et l'oblige à compter avec lui, sans parvenir à l'annuler.

### Caractère pluridimensionnel

Le droit classique de la mer n'avait qu'une seule dimension : essentiellement droit de la navigation de surface, il ne connaissait guère le milieu sous-marin. Les navires de guerre qui s'y mouvaient n'étaient attaqués, du droit de la guerre, qu'en raison de leur activité à l'égard des navires de surface et, en temps de paix, étaient contraints par l'unique obligation de naviguer en surface dans les eaux territoriales étrangères, afin de bénéficier de la présomption de passage inoffensif.

Les questions touchant le régime du fond de la mer revêtaient un caractère théorique, faute de possibilités techniques d'en tirer quelque utilisation économique importante. Un report au livre de Gilbert Gidel nous éclaire à cet égard. Il examine notamment le problème des pêcheries sédentaires en haute mer avec un embarras avoué, considérant que « liberté de la haute mer et pêcheries sédentaires ne sont pas compatibles en tant que notions de même valeur et de même rang<sup>3</sup> ». Il en conclut

que ces dernières ne doivent être considérées que comme une exception au principe, ce qui revient à dire que, dans le doute, celui-là doit l'emporter.

De même, c'est parce que, selon Gidel, « tout travail exécuté sur le sol de la haute mer comporte une répercussion nécessaire, plus ou moins prononcée mais inévitable, sur l'utilisation de la haute mer », qu'il pose la règle que les activités au sous-sol de la haute mer ne sont licites qu'à la condition qu'elles « ne comportent aucune répercussion appréciable, actuelle ou probable, sur le sol de la mer ». Pour la même raison, il considère comme illicites tous travaux sur le tréfonds qui ne partiraient pas du territoire terrestre de l'État qui les entreprend, à l'exclusion de travaux amorcés dans les eaux surjacentes et sur le sol de la haute mer. Gidel s'inspire de ces principes pour envisager notamment le projet du tunnel sous la Manche.

Tout raisonnement juridique touchant le fond ou le tréfonds, aussi bien que les eaux, se trouvait ainsi dominé par la considération essentielle accordée à la surface. Aujourd'hui, par contre, le droit international a pris acte de son caractère pluridimensionnel. Il est entré dans cette voie avec la Convention sur le plateau continental, empruntant, il est vrai, une approche traditionaliste fondée sur la reconnaissance de droits souverains à l'État riverain, ce qui était une manière d'étendre au plateau le raisonnement fondamental du régime de la mer territoriale, à savoir que l'État peut disposer du fond dès lors que celui-ci relève de sa souveraineté, à la seule condition de respecter la navigation inoffensive de surface.

On est arrivé maintenant, grâce à la possibilité d'exploiter le fond des mers, à repenser ce régime non seulement en écartant la notion de la souveraineté du riverain mais en excluant toute appropriation d'un domaine désormais qualifié d'héritage commun de l'humanité. C'est pourquoi l'expression globalisante d'*ocean space* tend,

---

*Professeur à la Faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Nice depuis 1962, M. Dupuy est directeur de l'Institut du Droit de la Paix et du Développement de cette même université et secrétaire général de l'Académie de Droit international de La Haye. Auteur de plusieurs ouvrages sur le Droit international et la pensée politique, le professeur Dupuy a également publié de nombreux articles et études particulièrement dans l'Annuaire français de Droit international. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

<sup>3</sup>G. Gidel, *La Mer territoriale*, p. 500.

dans les cercles spécialisés américains, à supplanter celles de mer ou d'océan<sup>4</sup>.

La conquête progressive du fond des mers par l'homme, qui a pris la valeur d'une découverte comparable à celle d'un continent inconnu, a ainsi restitué au milieu océanique son ensemble dimensionnel. On a retrouvé du même coup son unité fondamentale, que Gidel avait bien aperçue mais qu'il plaçait sous l'égide de la surface, alors qu'on incline maintenant à y superposer le régime du fond et des eaux surjacentes. L'espace océanique tend à être régi par le droit relatif à chacun de ses éléments, sans qu'aucun ne soit privilégié. Si, pour l'heure, la surface et le principe de la liberté qui y règne toujours gardent leur prépondérance au plan théorique, ils ne laissent d'être affectés par le régime des autres dimensions.

Le phénomène s'applique particulièrement en matière de lutte contre la pollution. L'interdépendance écologique du fond et de la surface rendrait vaine toute action qui se limiterait à un seul niveau du milieu marin. De fait, on est en train de négocier un traité qui réglerait le transport et la décharge des déchets en haute mer, et le même besoin d'agir tant au plan vertical qu'horizontal apparaît pour les autres formes de pollution, par exemple, celle qui proviendrait du fond des mers par suite d'une fuite dans un puits de pétrole. Il s'ensuit donc qu'on doit apporter à la navigation de surface comme à l'exploitation des fonds des projets de réglementation précis et complémentaires.

Cette interaction des problèmes trouve sa confirmation tant du point de vue des extensions de compétence des riverains que de celui de la mise en œuvre d'un statut international. Quant au premier, nous constatons déjà dans le cadre de la Convention de Genève que les règles du plateau continental ont entraîné, en dépit de la proclamation du respect de la liberté de navigation, certains aménagements de celle-ci. Mais c'est à propos des revendications riveraines que se développe, spécialement dans les pays démunis, la dialectique du fond et de la surface. Ainsi, alors que la proclamation Truman se contentait d'étendre la juridiction des États-Unis sur le plateau, tout en conservant la qualité

---

<sup>4</sup>La résolution 2750 (XXV) du 17 décembre 1970, décidant de convoquer en 1973 une Conférence sur le droit de la mer, comporte dans ses considérants l'alinéa suivant: L'Assemblée générale... «consciente de ce que les problèmes de l'espace marin sont étroitement liés les uns aux autres et doivent être examinés dans leur ensemble». Cf. *Le fond des mers*, A. Colin édit., 1971, pp. 21-24.

de haute mer aux eaux surjacentes, celle de l'Argentine, le 11 octobre 1946, revendiquait le tout. D'autres États latino-américains tels que le Brésil, l'Uruguay, le Salvador et le Nicaragua, ont également revendiqué une étendue de 200 milles. Certes, ces pays reconnaissent toujours la liberté de navigation et celle de survol, mais ils entendent se réserver les ressources biologiques comme celles du sol et du sous-sol; ils ne comprennent pas pourquoi leur droit serait reconnu sur les premières et non sur les secondes.

Si l'on envisage la zone promise à une gestion internationale (et dont les contours restent à préciser), le phénomène est comparable. La compétence de l'autorité internationale qui en serait chargée devrait comporter des pouvoirs de contrôle s'exerçant à partir du fond jusqu'à la surface, aux fins de protéger les ressources biologiques et de vérifier la régularité des utilisations du fond.

Ici apparaît en pleine lumière la tension manifestée entre le droit traditionnel et celui qui cherche à s'installer: le régime de la liberté de la haute mer, qu'on proclame encore, doit composer avec des utilisations d'importance croissante qui vont à son encontre. C'est que la diversification dimensionnelle du droit de la mer se prolonge au niveau de ses objets.

### Du droit de mouvement au droit d'emprise

La mer est une voie de passage, et c'est essentiellement sous cet aspect qu'elle a été étudiée par les géopolitologues, dont Siegfried notamment; puisque les guerres se déroulaient pour couper les routes maritimes, la politique de bases navales tendait à les protéger<sup>5</sup>. Le droit de la mer a été conçu logiquement aux fins de régir des activités supposant le mouvement. Il tend à se doubler aujourd'hui d'un droit qui postule l'installation.

La mer a donc de tout temps rempli deux fonctions, celle d'une voie de navigation et celle d'un réservoir de richesses. Mais ces dernières étant essentiellement des ressources vivantes, on considérait la pêche comme un des deux objets de la navigation, l'autre étant le transport.

Ce dernier n'a pas cessé d'ailleurs de gagner en importance. Or, il faut bien voir qu'il concerne avant tout, non les richesses de la mer mais celles de la terre. Le prix

---

<sup>5</sup>Il est à remarquer que dans son maître-livre (*Droit International Public*, Thémis) paru pour la première fois en 1958, Paul Reuter en parle à juste titre dans un chapitre intitulé: «*Communications maritimes*».

de la mer ne réside que dans la voie qu'elle offre aux liaisons entre les terres. Le rapport entre l'idée de non-appropriation ou de communauté de la mer, un des aspects de la notion de liberté, et celle du droit de communication a été très nettement mis en valeur par Vittoria: «avec le monde naquit la communauté. Comme il n'existait pas originairement d'autre régime et que tout était à tous, la liberté de communication constituait également une réalité. Plus tard les hommes se fixèrent en diverses parties de la terre: on s'appropriait une partie des choses qui au début étaient communes, mais la transformation ne fut pas totale. La vie sédentaire ne put modifier ce qui, par essence et par distinction, était commun. Parmi les choses restées communes au cours de l'évolution des relations humaines, il faut comprendre le droit que possèdent les hommes d'établir entre eux une communication mutuelle»<sup>6</sup>.

Quant à la pêche, elle se localisait surtout sur les bandes côtières bien pourvues et protégées par le régime de la mer territoriale. La grande pêche restait une aventure périlleuse en haute mer, une course aux espèces migratrices. Certes, dans certaines mers relativement limitées en étendue et fréquentées par les pêcheurs de divers pavillons, telles que la mer du Nord, certains problèmes de concurrence se sont posés dans les «champs de pêche», expression qui suggère un certain établissement, mais les conventions qui s'efforçaient de les résoudre font figure d'exceptions au principe de la liberté, et celle du 6 novembre 1887 sur les cabarets flottants, tendant à prévenir l'abus alcoolique de la liberté des mers, relève de ce folklore que le droit des gens a toujours ménagé à ses partisans les plus austères.

Bertrand de Jouvenel<sup>7</sup> a admirablement montré que l'exploitation économique de la mer est demeurée jusqu'à nos jours le fait d'individus s'y conduisant en nomades. Or ceux-ci, nous rappelle-t-il, ont toujours joué deux rôles à l'égard des sédentaires: ceux de transporteurs et commerçants ou de pillards et conquérants. De ce dernier point de vue, il est évident que les hommes du XXe siècle en sont restés «aux mœurs des tribus chasseresses du IVe millénaire avant J.-C.», se livrant à la chasse et non à l'élevage des espèces vivantes de mers dont l'étendue, égale à 71 pour cent de la surface du globe, ne fournit pourtant que 2 pour cent de l'ali-

mentation humaine. Résultat qui, en dépit de sa modicité, n'en détruit pas moins les ressources biologiques des mers par l'emploi de procédés primitifs, excluant tout souci de culture rationnelle.

Ces observations, faites à partir de considérations d'ordre économique, nous semblent transposables au plan juridique où elles illustrent le caractère du droit de la mer, droit du mouvement. Le nomadisme des sujets de ce droit explique aussi bien l'essor du droit maritime, celui des transporteurs et des commerçants, que la place importante faite dans les manuels classiques à la piraterie, à la poursuite et à la traite du genre de celle, considérable, qui relève du droit de la guerre sur mer.

C'est donc tout naturellement que les puissances maritimes sont devenues les usagers principaux, sinon exclusifs, d'un droit de la mer dont les normes essentielles n'intéressaient forcément que ceux qui avaient effectivement les moyens de naviguer sur de longues distances.

En revanche, ce droit n'intéressait qu'à un moindre titre des riverains dépourvus de flottes importantes et réduits à une pêche côtière qui, le plus souvent, les contentait et pour qui la présence de pêcheurs étrangers à trois milles de leurs côtes n'était guère préoccupante, compte tenu du caractère inépuisable prêté aux ressources de la mer. Ce n'est que pour des raisons particulières, tenant à la configuration des côtes ou à l'importance vitale de la pêche dans l'économie d'un pays, que des résistances se sont élevées contre cette liberté. Il est piquant de relever que c'est pour protéger les pêcheurs britanniques, à l'époque où l'Angleterre n'était pas encore une puissance maritime, que Selden défendit la thèse de la mer close.

Le développement des flottes anglaises devait donner une orientation contraire non seulement à la politique de Londres mais au droit de la mer en général, créant ainsi, après coup, l'impression assez exacte qu'il avait été imposé par les grandes puissances, ce que les pays en voie de développement lui reprochent volontiers aujourd'hui. Il ne pouvait certes en être autrement, car la coutume résultait du comportement des usagers prédominants.

Dès lors, tout le droit de la mer devait s'échafauder autour du concept de la liberté de navigation, c'est-à-dire de la liberté de se mouvoir sur les océans. Ainsi s'explique le régime du passage inoffensif, la présomption d'innocence ne profitant au navire étranger que dans les eaux territoriales où il ne stoppe pas. Sinon, le voilà suspect. De même, les règles en matière de poursuite pénale à l'occasion d'une infraction aux lois de l'État riverain, commise

<sup>6</sup>Cité par Gidel, op. cit., t. I, p. 140, no 3.

<sup>7</sup>Rapport à *Pacem in Maribus III*, juin 1972, *International Ocean Institute*, Malte.

par un navire en passage de sortie, se trouvent-elles assouplies pour ne pas contrarier une navigation dont le coût se ressent de tout arrêt inattendu.

Les pratiques juridiques ont toujours été dominées par le souci de ne pas gêner la navigation. On se souvient de l'émotion causée par l'arrêt du *Lotus* qui, précisément, risquait d'aboutir à ce résultat. La même règle s'applique au régime des détroits reliant deux parties de la haute mer ou accédant à celle-ci, ou encore aux responsabilités encourues par suite d'un arraisonnement intempestif et mal fondé.

Il est bien évident que ces règles ne sont pas appelées à disparaître à une époque où le transport maritime ne cesse de croître en volume; il convient seulement de voir qu'elles auront à compter avec les limites que de nouveaux usages, supposant non plus le mouvement mais l'emprise, imposent de plus en plus au principe de la liberté, leur fondement traditionnel.

Le droit de la mer devra désormais réglementer des activités établies en un point donné de la surface ou du fond ou des eaux surjacentes, et arbitrer les conséquences qui en résulteront pour la navigation. La grande pêche industrielle a donné à la notion de maîtrise sur les champs de pêche une valeur insoupçonnée jusqu'ici. A l'heure présente, sur certaines étendues de la mer du Nord, les pêcheurs anglais et français sont sans défense contre les opérations des grandes flottes soviétiques auxquelles ils doivent céder la place, pour ne retrouver qu'un champ dévasté après le départ de l'envahisseur<sup>8</sup>.

Même quand elles n'offrent pas une concurrence aussi vive, d'importantes flottes s'installent sur des champs de pêche situés au-delà des limites traditionnelles (à trois ou six milles) des États côtiers et y demeurent plusieurs mois, non seulement sans aucun avantage pour ces derniers où ils ne mettent jamais les pieds, mais encore au détriment de la conservation des espèces pêchées ou chassées sans aucune retenue. On comprend alors que la famine puisse souvent accabler les pays tout proches et que ceux-ci éprouvent le sentiment de subir un pillage, même si cela se produit en haute mer, car sa proximité semble leur offrir une garantie de développement. Ils n'ignorent certes pas leurs déficiences techniques et l'impossibilité où ils se trouvent eux-mêmes d'entreprendre cette exploitation. Aussi leurs

<sup>8</sup>L'Union soviétique compte 49 pour cent du total mondial des navires de pêche de plus de 100 tonnes brutes. Chiffre rapporté par B. de Jouvenel, op. cit.

revendications, d'inspiration économique et sociale, sont-elles avant tout d'ordre juridique; elles portent sur une compétence qui leur confère le pouvoir de légiférer sur ces zones adjacentes à leurs eaux territoriales et d'y organiser une exploitation rationnelle des ressources vivantes, et pas seulement sur le monopole de la pêche ou des droits privilégiés pour leurs nationaux.

De surcroît la mariculture, qui suppose aussi une certaine localisation, leur offre des perspectives prometteuses. Certes, celle-ci peut-elle s'exercer sur l'étendue de leur plateau continental qui, même réduit à sa limite incontestée (profondeur de 200 mètres), peut constituer un parc important. Mais il est à prévoir aussi la possibilité technique, dans un proche avenir, de travailler sur des fonds encore plus bas et plus éloignés des côtes. Des expériences ont permis de repérer des eaux riches en nitrates et en phosphates à plus de 800 mètres de profondeur et de les aspirer vers la surface pour enrichir le phytoplancton et, du même coup, lui permettre de nourrir une vie biologique plus intense, reproduisant ainsi une manière de «courant de Humboldt» que l'on se proposait précisément de réaliser par l'extension en 1947 de la juridiction du Pérou à 200 milles<sup>9</sup>.

C'est évidemment l'exploitation des ressources minérales du sol et du sous-sol de la mer qui va entraîner le développement d'un droit de l'emprise. Si l'exploitation des nodules de manganèse, en raison de leur quantité et de leur rapide reproduction, est de nature à relever la cueillette et à prolonger l'activité nomade des utilisateurs, celle des hydrocarbures suppose en revanche une installation durable ou permanente<sup>10</sup>. On n'a qu'à se rappeler que la production du pétrole sous-marin atteint déjà le chiffre de la production mondiale de 1948, pour mesurer l'ampleur croissante de cette emprise. Il est vrai que, pour l'heure, elle se manifeste sur le plateau continental à des profondeurs encore modestes, mais les moyens techniques existent de forer à partir de points beaucoup plus bas et dans une zone envi-

<sup>9</sup>Expérience de Sainte-Croix rapportée par B. de Jouvenel, op. cit.

<sup>10</sup>Divers projets, pour l'heure au plan théorique, prévoient une fertilisation des eaux profondes qui ne semble cependant pas réalisable avant quelques décennies. Il n'est pas impossible que l'exploitation des saumures en flottaison dans la mer Rouge soit faite par pompe alimentant un pipe-line posé sur le fond. On peut également utiliser un pompage à partir de navires.

sagée aux Nations Unies comme devant dépasser la limite de la juridiction nationale, lorsque celle-ci aura été enfin définie.

On débouche ici sur un autre plan de la tension que suscitent les contradictions du droit de la mer; face à un droit classique qui faisait peu de place à la compétence territoriale, on voit apparaître les prémices d'un système juridique dominé par les considérations de répartition spatiale.

### Du droit personnel au droit territorial

Le droit classique est avant tout un système de personnalité des lois: le monopole du pavillon, conséquence du principe de la liberté en haute mer, exprime cette projection de l'ordre juridique interne. Qu'un État dispose d'un navire et le voici qui flotte sur la mer<sup>11</sup>. La notion de souveraineté n'occupait précédemment qu'une place modeste: incontestée quant aux eaux intérieures, elle était, jusqu'à la Convention de 1958, discutée comme doctrine et parfois niée en droit positif interne<sup>12</sup> pour les eaux territoriales. Le pavillon l'emportait sur le drapeau.

Deux grands vents n'ont cessé de souffler sur les mers: le vent du large, celui de la liberté, et le vent de terre, celui des souverainetés. L'influence du premier a été longtemps prédominante: régnant sur la haute mer, il passe sur la mer territoriale où il propulse le passage inoffensif. Il n'est jusqu'aux eaux intérieures qui ne soient exposées à son souffle, car il atteint jusqu'aux ports avec la liberté d'accès proclamée par la Convention de Genève de 1929.

Ce n'est que depuis la Seconde Guerre mondiale que le vent de terre, chargé de souverainetés avides, a porté la compétence des riverains à des distances de plus en plus éloignées de leurs côtes. La contradiction atteint ici son niveau le plus dramatique, car elle rejoint le heurt des philosophies politiques et des intérêts économiques.

La règle de non-appropriation de la haute mer reposait sur le caractère inépuisable prêté à ses ressources. Ce qu'ex-

plique Grotius: alors que la communauté des terres a pris fin en raison de l'insuffisance des choses terrestres à satisfaire les besoins croissants des hommes, la mer reste inépuisable: «Je dis que la Mer, ou prise dans toute son étendue, ou confinée à l'égard de ses principales parties, ne peut point passer en propriété... premièrement pour une raison morale, c'est-à-dire que la cause pourquoi on a renoncé à la communauté des biens n'a point lieu ici, car la mer est d'une si grande étendue qu'elle suffit pour tous les usages que les peuples peuvent en retirer, soit qu'ils veuillent y puiser de l'eau, ou y pêcher, ou y naviguer<sup>13</sup>». On doit reconnaître que ce raisonnement peut encore s'appliquer au régime des ressources du fond des mers et des océans. On nous les présente comme inépuisables pour certaines d'entre elles (nodules) et quasi-inépuisables pour d'autres, au moins dans un avenir prévisible; de fait, les Nations Unies ont déclaré en 1970 qu'elles échappaient à l'appropriation privative, en les vouant à un régime de gestion internationale. Par contre, la menace qui pèse sur les ressources vivantes sert de justification à la généralisation du phénomène d'appropriation, et les États riverains qui y ont recours expliquent que c'est le seul moyen de les protéger. Remarquons qu'on pourrait tout autant soutenir, en bonne logique, que ce péril devrait conduire à considérer les ressources vivantes comme parties du patrimoine commun de l'humanité, ceux qui les exploitent ne pouvant le faire que selon les normes établies par un organisme international et sous son contrôle. Les deux thèses s'affrontent, on le sait, mais le plus remarquable est que, quelle que soit la solution adoptée, le problème se pose en termes de compétences spatialement définies, qu'il s'agisse du fond ou de la surface.

Si l'on examine la situation des États riverains, la «territorialisation» de leurs compétences apparaît d'une portée considérable sur le lit des mers et des océans. Le plateau continental, dans sa dimension minimale (jusqu'à une profondeur de 200

<sup>11</sup>Nous n'entendons pas, ce disant, tenter de faire revivre la vieille théorie de la territorialité du navire; reconnaissons qu'elle voulait exprimer, sous une formulation fruste, ce phénomène.

<sup>12</sup>La jurisprudence française, judiciaire et administrative, ne reconnaissait pas à la mer territoriale le caractère de partie du territoire national (au plan des circonscriptions judiciaires) ni celui de dépendance du domaine public. (Cass. Civ. 26 novembre 1918, Proux c/ Courcoux, DP 1923.I.102; C.E., 24 mai 1935, sieur Thireaut, S. 1936.3.1, avec note).

<sup>13</sup>*Le droit de la guerre et de la paix*, trad. Barbeyrac, Liv. II, ch. 3. Vattel fera la même démonstration: «celui qui navigue ou pêche en pleine mer ne nuit à personne et... la mer, à ces deux égards, peut fournir aux besoins de tous les hommes. Or la nature ne donne point aux hommes le droit de s'approprier les choses dont l'usage est innocent, inépuisable et suffisant à tous». *Le droit des gens ou Principes de la Loi Naturelle appliquée à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, 1758, T. I, p. 243. Cité par B. de Jouvenel, op. cit., p. 37.



mètres) représente 5.5 pour cent de la surface du globe. Si l'on décidait de l'étendre jusqu'à 600 mètres de fond, sur le talus, il équivaudrait à la surface de la lune<sup>14</sup>.

Les souverainetés s'étendent aussi en surface. Même si la prétention du riverain ne va pas jusqu'à l'appropriation d'une zone de 200 milles en pleine souveraineté, elle prend la forme de droits particuliers de juridiction qui, encore qu'ils soient qualifiés de fonctionnels, comportent nécessairement dans leur définition un élément spatial.

Ainsi a-t-on vu naître récemment, à l'initiative du Mexique, de la Colombie et du Venezuela, et confirmer par la Déclaration de Santo Domingo sur les Caraïbes, le 7 juin 1972, la notion de la *mer patrimoniale*. Cette formule englobe dans la définition de la mer territoriale une zone de souveraineté restreinte à une étendue de 12 milles, au-delà de laquelle l'État riverain jouit de compétences économiques sur la haute mer jusqu'à une distance de 200 milles. Sur la mer patrimoniale ainsi comprise, il peut réserver à ses nationaux aussi bien les ressources vivantes que les richesses minérales du fond de la mer et de son sous-sol<sup>15</sup>. Cette zone peut d'ailleurs se trouver encore allongée, si le plateau continental se prolonge au-delà de 200 milles, ce qui arrive fréquemment en Amérique latine. Le critère de profondeur de la Convention de 1958 porterait alors la limite de la mer patrimoniale à des distances considérables<sup>16</sup>.

Les projets de régime international déposés aux Nations Unies depuis 1970 font tous intervenir la dimension territoriale, qu'ils lui affectent un chiffre ou qu'ils le laissent en blanc aux fins de négociations ultérieures. Le projet américain est à cet égard le plus net avec son découpage par zones du lit des mers et des océans: première tranche jusqu'à une profondeur de 200 mètres en pleine souveraineté; se-

conde zone jusqu'à la *continental margin*, soit, semble-t-il, près de la base du glacis précontinental, soumise au *trusteeship* du riverain, et une troisième zone sur la plaine abyssale, confiée à la gestion internationale<sup>17</sup>.

Il est donc évident que la troisième Conférence sur le droit de la mer sera constamment en butte à ce problème de délimitation territoriale, même si les droits du riverain, dans certaines zones, n'ont pas caractère de droits souverains.

Quant à la constitution d'un mécanisme international, on ne saurait non plus éviter ce problème. Il s'agira, en effet, de déterminer son domaine spatial de compétence, et il est bien évident que celui-ci se limitera à ce qui n'aura pas été pris par les riverains. L'étendue en restera énorme, mais sa rentabilité économique déclinera avec l'accroissement des profondeurs, si bien que tout devrait se jouer sur la zone du plateau continental à attribuer aux États côtiers. Il semble que la négociation devrait porter sur le talus (entre 200 mètres et 3.500 mètres de profondeur en moyenne) pour y fixer la limite à partir de laquelle commencerait le patrimoine commun de l'humanité. Au-delà, sur le glacis (entre 3.500 et 5.500 mètres de fond) et à plus forte raison sur la plaine abyssale, l'intérêt économique (sauf celui présenté par les nodules) risque d'être modeste, les ressources en hydrocarbures se trouvant à l'intérieur du secteur continental<sup>18</sup>.

Il y a donc lieu de se demander si le patrimoine commun de l'humanité s'étendra effectivement à toutes les mers et si certaines appropriations conjointes, entreprises dans un cadre régional, n'en empêcheront pas en définitive l'usufruit.

### Du droit universel au droit régional

Certes, le droit de la mer a toujours tenu compte des particularités régionales, spécialement dans le domaine de l'utilisation économique de la haute mer: régime de la pêche dans la mer du Nord (Conventions du 6 mai 1882 et du 9 février 1964) et

<sup>14</sup>La proclamation Truman entraîne une extension de la compétence territoriale des États-Unis sur une surface de deux millions de KM<sup>2</sup>, soit la superficie des 10 pays actuellement membres des Communautés européennes.

<sup>15</sup>J. Castaneda, les positions des États latino-américains, dans *Actualités du droit de la mer*, Colloque de Montpellier de la Société française pour le droit international, 1972 (à paraître aux Éd. Pédone).

<sup>16</sup>La mer patrimoniale se distingue des eaux territoriales en ce sens que la liberté de navigation y est reconnue alors que dans celles-ci, où s'expriment les prérogatives de souveraineté du riverain, les navires étrangers ne disposent que du droit, plus limité, au passage inoffensif.

<sup>17</sup>Sur ces projets, voir A. Piquemal, *Le fond des mers, patrimoine commun de l'humanité*, Institut du Droit de la Paix et du Développement, Nice, 1971, 226 p. et J. P. Lévy, *La troisième Conférence sur le droit de la mer*, AFDI 1971, pp. 784-832.

Le gouvernement français accepte à son tour la limite des 200 milles sur le fond des mers (cf. la déclaration française au comité des fonds marins, Doc. A/AC. 138/SC. II/SR. 27, p. 39), ce qui devrait aboutir à un partage du fond de la Méditerranée occidentale.

<sup>18</sup>Cf. J. Polvêche dans *Le Fond des Mers*, op. cit., pp. 97-124.

réglementation de la pêche de la plie et du flet dans la Baltique (Convention de Berlin du 17 décembre 1929). Certains de ces instruments concernent de vastes zones, comme la Convention de Washington du 8 février 1949 pour la conservation des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est. La Méditerranée (accord de Rome du 24 septembre 1949), l'océan Indien (accord de Bagnio du 26 février 1948) ont été ainsi pourvus de Conseils de pêche, cependant que des traités bilatéraux régissaient la pêche dans des mers plus restreintes en ce qui concerne plusieurs espèces ou une seule. Tout cela est bien connu. Mais ces régimes particuliers, en tant que mesures de police spéciales adoptées par les États intéressés, ne mettaient pas en cause les assises fondamentales du droit de la mer reposant sur des principes de nature universelle; la liberté de la haute mer, l'étendue et le régime de la mer territoriale restaient intouchés. Si les Scandinaves se singularisaient avec des eaux souveraines de quatre milles, la plupart des pays se contentaient de trois.

Déjà, la Convention de 1958 sur la pêche et la protection des ressources biologiques avait valorisé la notion de région et consacré les droits des riverains ainsi que ceux d'autres États dont les nationaux s'y livrent à la pêche (art. 6). Du moins demeurait-on encore dans le cadre de la loi générale puisqu'il s'agissait d'une convention à vocation universelle qui prévoyait des possibilités d'aménagements régionaux.

On a, aujourd'hui, dépassé ce cadre. D'aucuns craignent même qu'il soit brisé. Les déclarations unilatérales, individuelles ou communes d'États latino-américains font apparaître une région bien typée relevant d'un droit de la mer particulier<sup>19</sup>. Et dans d'autres continents, notamment l'Afrique, d'autres mondes juridiques se détachent de l'ancien univers hérité des temps classiques. Enfin, les archipels de l'Asie exigent un régime qui reconnaisse l'unité économique qu'ils constituent.

Ces diverses régions correspondent de façon générale aux rivages du sous-développement. Encore faut-il apporter une précision et un correctif à cette image. Tout d'abord les revendications des riverains, parallèles en ce qui touche aux vastes océans, sont convergentes dans les mers semi-closes qu'elles tendent alors à accaparer par le partage ou l'indivision. Or, et c'est ici qu'apparaît la nécessité de corriger l'observation générale qui porterait à croire à l'exclusivité du Tiers monde dans les

appropriations maritimes, il se peut que par la nature des choses les États riverains soient dotés de territoires sous-marins. Ainsi, 95 pour cent du plateau continental de la Baltique se trouvant à une profondeur inférieure à 200 mètres, la Convention de Genève permet son appropriation totale<sup>20</sup>. De même le plateau de la mer du Nord n'a-t-il posé que certains problèmes de délimitation entre des riverains qui sont d'accord pour se le partager. Au surplus, sur les eaux elles-mêmes s'établit une mise en commun des intérêts des riverains. Un règlement du Conseil de la CEE<sup>21</sup> pose le principe de la liberté d'accès des navires de pêche battant le pavillon d'un des États membres aux eaux maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction des autres. Ici l'esprit communautaire vient compléter en surface les avantages que la nature octroie sur le plateau marin.

Plus novateurs apparaissent les cas d'appropriation conjointe ou collective portant sur des niveaux ou des zones de mers régionales. La décision des pays de la Méditerranée occidentale de prolonger leurs droits sur les fonds marins jusqu'à 200 milles pourrait ainsi aboutir à un partage de la Méditerranée<sup>22</sup>. Il semble qu'une distinction s'amorce entre les océans dont le fond constitue, au-delà des limites de la juridiction nationale, l'héritage commun de l'humanité et les «méditerranées»<sup>23</sup>, mers semi-fermées qui créent, comme telles, des liens étroits entre les riverains et les unissent en communauté régionale ou subrégionale.

Tel est, par exemple, le cas de la mer des Caraïbes qui, au sein de l'Amérique

<sup>20</sup>Accord entre la Finlande et l'URSS concernant les limites des zones maritimes et du plateau continental du golfe de Finlande - 20 mai 1965 - (Nations Unies - Traités - vol. 566, pp. 32 à 37). Accord Finlande-URSS sur la limite du plateau continental dans la partie nord-est de la Baltique - 5 mai 1967 (vol. 640, pp. 112 à 115). Traité Pologne-URSS sur la délimitation du plateau continental dans le golfe de Gdansk et le sud-est de la Baltique - 29 août 1969 (RGDIP 1971 n° 2, pp. 603-604).

<sup>21</sup>Règlement n° 2141/70, art. 2, al. 1; Journal officiel des Communautés européennes, L. 236 du 27 octobre 1970.

<sup>22</sup>Le gouvernement français accepte en principe la limite des 200 milles sur le lit de la mer (cf. la déclaration du représentant français au Comité des fonds marins de l'ONU. Doc. A/AC. 138/SC. 27, p. 39).

<sup>23</sup>La théorie des «méditerranées» a été avancée en 1968 par l'Italie au premier Comité des fonds marins, cf. Doc. ONU A/AC. 135/I, add. 9.

<sup>19</sup>La Déclaration de Montevideo du 8 mai 1970 émane de neuf États.

latine, voit sa singularité reconnue par la Déclaration de Santo Domingo du 7 juin 1972. On lit dans les considérants de celle-ci que «les pays de la région des Caraïbes, en raison de leurs conditions particulières, ont besoin de critères spéciaux d'application du droit de la mer». Cette déclaration proclame, il est vrai, que les fonds marins des Caraïbes, au-delà de la mer patrimoniale et du plateau continental non recouvert par celle-ci, forment le patrimoine commun de l'humanité, mais divers États de la région envisagent la mise en indivision, sinon de la mer, du moins de ses fonds entre les pays qui la bordent, avec la constitution d'une agence ou entreprise habilitée à exercer toutes les activités techniques, industrielles et commerciales relatives à l'exploration de cette zone et à l'exploitation de ses ressources<sup>24</sup>. Du même coup, la portée de la notion d'héritage commun serait affectée au point de passer de l'humanité aux peuples des Caraïbes groupés autour du *mar patrimonial*. Alors que la notion de mer patrimoniale est en soi défensive, ce nouveau concept semble au contraire productif<sup>25</sup>, destiné avant tout à l'organisation commune des utilisations en vue du développement de la région. Ces régimes particuliers en cours de définition ne sauraient étonner; ils expriment des solidarités que l'on ne peut méconnaître.

Tout le problème des futures Conférences de la mer consistera forcément à réconcilier les règles qui confèrent à la mer et aux océans un statut universel et celles qui tiennent compte de besoins régionaux auxquels le droit, établi au plan économique et en vue du développement, donne une valeur irréductible.

Pour autant, la notion de régionalisme doit elle-même se combiner avec d'autres phénomènes de regroupement. C'est souvent de subrégionalisme qu'il convient de parler: la position des pays latino-américains n'est pas exactement la même au Sud du continent que dans les Caraïbes, et les pays africains se trouvent encore moins unis ne serait-ce «que du fait que plusieurs d'entre eux sont des pays enclavés».

La découverte des fonds marins aura eu pour conséquence la promotion des États sans littoral. Ce paradoxe s'explique par la proclamation visant à faire du fond

<sup>24</sup>Ces projets s'inspirent du propos déposé au Comité des fonds marins par divers États latino-américains, cf. art. 33, Doc. ONU A/AC. 138/49.

<sup>25</sup>Interprétation donnée par Mme Elizabeth Man-Borgese à la Conférence préliminaire de Kingston (Jamaïque) 25-28 octobre 1972, organisée par l'*International Ocean Institute of the Royal University of Malta*.

des mers l'héritage commun de l'humanité, notion exclusive de toute discrimination entre les peuples, quelle que soit leur situation par rapport à la mer. Cette soif d'égalitarisme les conduit aujourd'hui à vouloir corriger toutes les disparités, y compris celles qui résultent de la nature. Grossis du groupe des États à plateau continental enclavé (*shelf-locked countries*), les États enclavés forment un ensemble d'une quarantaine de pays réunissant le tiers des voix requises pour dominer la Conférence de la mer<sup>26</sup>.

Or il est remarquable de constater que ce rassemblement hétérogène d'États (si la plupart sont en voie de développement, certains sont des pays industrialisés) répartis entre les diverses parties du monde a fait éclater les groupements régionaux, l'identité ou la communauté des intérêts se substituant, face à la mer, au regroupement géographique. Ainsi, les contradictions du droit de la mer se trouvent-elles démultipliées par celles des intérêts, d'autant que ceux-ci ne sont pas toujours nettement perçus par tous; certains États s'interrogent et hésitent à prendre position, soit par manque d'expérience maritime soit en raison de la diversité de leurs préoccupations, parfois très distinctes selon les problèmes envisagés<sup>27</sup>.

Il n'est pas malaisé de relever toutes les difficultés que devra surmonter la famille des nations à la Troisième Confé-

<sup>26</sup>Ce regroupement a été assez puissant, lors de la dernière Assemblée générale, pour faire voter la résolution du 18 décembre 1972, 3029 B (XXVII), Doc. A/8949 priant le Secrétaire général d'établir «une étude comparative de l'étendue et de l'importance économique, du point de vue des ressources, de la zone internationale qui correspondrait aux différentes propositions concernant les limites de la juridiction nationale présentées à ce jour au Comité des utilisations pacifiques du fond des mers». Cette résolution, adoptée par 69 voix contre 15 et 41 abstentions, souligne l'éclatement du «groupe des 77» dans sa confrontation aux problèmes de la mer.

La riposte a pris la forme d'une résolution d'initiative péruvienne (3029 C) chargeant le Secrétaire général de rechercher l'influence qu'aurait sur les intérêts des pays côtiers chacune des propositions concernant les limites de la juridiction nationale.

La partie A de la résolution prévoit que la Conférence sur le droit de la mer sera organisée à la fin de 1973, durant la session de la XXVIII<sup>ème</sup> Assemblée générale, et se réunira en 1974 à Caracas (Venezuela).

<sup>27</sup>Un pays comme le Canada se rapproche pour certains problèmes (archipels) de quelques pays asiatiques, tandis que pour d'autres, il est plus près des Pays-Bas (plateau continental enclavé au Nord), sans préjudice des questions particulières posées par les régions bloquées par les glaces (*ice-locked countries*).

rence sur le droit de la mer, pour atteindre au consensus. D'ores et déjà, il semble que devrait être acquise l'extension de la mer territoriale, fixée de plus en plus à 12 milles (limite aujourd'hui reconnue par les États-Unis et l'Union soviétique). Au-delà des eaux territoriales, un des problèmes majeurs portera sur la délimitation entre la zone de juridiction nationale (patrimoniale pour les uns et économique pour les autres) et le domaine public maritime international constitué par les fonds marins, selon la Déclaration de principes de 1970, mais que certains souhaiteraient étendre aux eaux qui les recouvrent.

On peut ainsi esquisser une synthèse des tendances qui ont marqué les débats du Comité des Nations Unies sur l'utilisation pacifique des fonds marins, qui a achevé, à la fin d'août 1973, ses travaux préliminaires à la Troisième Conférence sur le droit de la mer. En ce qui concerne d'abord les États riverains, on a réclamé le droit de contrôler les ressources de la mer sur une étendue variable qui pourrait, selon certains, atteindre jusqu'à 200 milles au profit des pays en voie de développement, limite d'origine péruvienne aujourd'hui répercutée et reprise dans diverses régions du monde, notamment par la Chine populaire. Il en résulte un affaiblissement de la notion du plateau continental, en ce sens que certaines des appropriations riveraines ne se bornent pas au fond de la mer mais embrassent, avec la colonne d'eau, un ensemble dont l'unité avec la terre se trouve proclamée par les intéressés.

Il est vraisemblable que sur la zone de juridiction nationale, au-delà de la mer territoriale, les États riverains, quelles que soient la nature et l'étendue des compétences qui leur seront reconnues, devront assumer certaines obligations dans l'intérêt de la protection des espèces et de l'environnement. Sur ces espaces, en effet, sous peine de réduire à néant la distinction entre zone économique et mer territoriale, les riverains semblent devoir exercer des droits particuliers plutôt qu'une véritable souveraineté, et se voir ainsi reconnaître des compétences fonctionnelles exercées

aussi bien dans leur intérêt que dans celui de la communauté des peuples (théorie custodienne).

En second lieu, le droit semble acquis à tous les États, pourvus ou non de rivages, de tirer profit des ressources de la zone située au-delà de la juridiction nationale et soumise à un régime international dont on peut prévoir, s'il s'étend aux eaux surjacentes, qu'il ne sera pas unitaire et se diversifiera entre ces eaux et le lit de la mer. Le fond des mers et des océans, proclamé par les Nations Unies héritage commun de l'humanité, doit relever directement de cet organisme et être doté d'un mécanisme de surveillance dont on ne peut encore prévoir la nature ni les compétences, et notamment s'il disposera de pouvoirs de contrôle ou même de gestion.

Sur les eaux au-delà de la juridiction nationale, et donc surjacentes aux fonds marins déclarés héritage commun de l'humanité, on peut aussi concevoir que l'exercice des compétences étatiques ne soit pas illimité, pour des raisons de conservation. En ce qui concerne surtout celle des espèces vivantes, ces compétences pourront être liées tant par l'édition de normes fondamentales, imposant une exploitation rationnelle, que par l'obligation de développer entre elles une coopération facilitée par des commissions de pêche de plus en plus expertes. On passerait ainsi d'une liberté des mers, naguère conçue comme le droit pour les États d'agir en haute mer sans entrave et chacun pour soi, à une notion de liberté policée, exercée conformément à l'intérêt général. Le principe de la liberté de navigation n'en devrait pas moins rester total.

Ce schéma conceptuel paraît embrasser les contradictions dont souffre le droit de la mer, et les différents États, qu'ils envisagent ces eaux comme voie de communication ou comme territoire maritime riche en ressources diverses, devront s'appliquer à les surmonter concrètement à Caracas et peut-être à Vienne, au cours des prochaines années, s'ils veulent réellement donner à l'espace océanique un régime assurant la liberté de navigation, le développement des peuples et la survie des eaux.



# A la recherche d'un monde meilleur

par Peyton V. Lyon

Le deuxième volume de *Mike* est sans conteste le plus important pour ceux qui s'intéressent à la politique internationale. Le premier renfermait plus d'anecdotes tandis que le troisième, s'il est publié, pourrait servir davantage à émoustiller les amateurs de scandale politique. Le présent tome, toutefois, nous fait voir le maître diplomate à l'avant-scène et en pleine forme, jouant le premier rôle durant la décennie la plus passionnante et la plus féconde que le Canada ait connue en politique internationale. Le compte rendu en est révélateur, instructif et des plus agréables à lire. Les éditeurs, John Munro et Alex Inglis, se sont habilement et honnêtement acquittés de la tâche d'en établir le texte d'après les projets de chapitres, le journal et d'autres documents qu'a laissés M. Pearson. Ayant assisté à plusieurs des séminaires qu'il anima à Carleton durant ses années de retraite laborieuse, je puis attester que le Tome II est, à peu de chose près, l'ouvrage que M. Pearson désirait voir paraître.

Il y a un chapitre en particulier qui lui causait assez de souci, celui qui s'intitule «La souveraineté ne suffit pas», où il expose la doctrine dont s'inspirèrent les efforts zélés et souvent fructueux qu'il déploya en faveur de la Communauté atlantique, des Nations Unies et de la paix universelle. M. Pearson détestait la controverse, de sorte qu'il lui déplaisait d'avoir à exposer dans ce chapitre le vaste écart entre sa conception du monde et celle du premier ministre actuel du Canada. Bien

---

*Monsieur P. Lyon est professeur de sciences politiques à l'École des Affaires internationales de l'Université Carleton depuis 1965. Il a aussi enseigné à l'Université de Western Ontario avant de se joindre au corps professoral de Carleton. Le professeur Lyon a écrit de nombreux articles sur la politique étrangère du Canada, touchant en particulier les relations canado-européennes, qui ont paru dans diverses revues d'affaires internationales. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

que blessé et fâché par les déclarations, faites en haut lieu, qui paraissaient désavouer la tradition St-Laurent-Pearson en politique internationale, il s'est presque toujours gardé de mentionner le nom de son successeur à cet égard. Une lecture même superficielle du premier fascicule de *Politique étrangère au service des Canadiens* suffit pourtant à démontrer que le chapitre 2 du second tome de *Mike* offre, pour ainsi dire, une réfutation complète de la «doctrine Trudeau». Piqué par le reproche tacite voulant que sa politique étrangère ait délaissé l'intérêt national, M. Pearson rétorque dans son livre que le souci de l'intérêt national est un objectif trop évident pour qu'il soit nécessaire d'en faire état. Puis il ajoute:

Les vrais intérêts nationaux du Canada ne furent aucunement sacrifiés... à notre activité internationale. Au contraire, ils s'en trouvèrent renforcés. Il existe, en effet, peu de pays où l'on puisse trouver moins de conflit entre l'intérêt national et la politique étrangère...

Parmi les éléments que le penchant internationaliste du Canada avait fortifiés, M. Pearson cite la fierté et l'unité nationales, doublées d'un «sens plus profond de l'identité nationale». Cet «internationalisme» nous avait également «permis d'éviter le danger de relations trop exclusivement continentales... sans perdre pour autant les avantages politiques et économiques d'une association aussi essentielle qu'inéluctable». Paroles sages. Quant à savoir «quelle sorte de Canada nous désirons», interrogation sur laquelle se termine *Politique étrangère au service des Canadiens*, M. Pearson souligne qu'il convient aussi de se demander: «quel genre de monde désirons-nous?»

## Accentuation de l'économique

Parmi les objectifs de notre politique étrangère, *Politique étrangère au service des Canadiens* accorde la place d'honneur à l'expansion économique, reléguant à un plan inférieur la paix et la sécurité. A ce propos, M. Pearson déclare:

Il est insensé de croire que nous puissions en toute quiétude laisser aux grandes puissances le soin de régler les problèmes de la guerre et de

la paix dans le monde, pendant que nous consacrons modestement nos énergies au maintien de notre souveraineté et à l'accroissement de notre produit national brut. Proposer l'expansion économique comme principal objectif de la politique étrangère est un coup de clairon passablement grêle... Si nous nous isolons dans une politique étrangère d'étroit nationalisme, axée avant tout sur le progrès économique, le Canada pourra peut-être faire entendre sa voix, mais elle n'impressionnera personne.

M. Pearson repousse l'accusation voulant que ses politiques aient été de par trop réactives. Au contraire, affirme-t-il, elles furent «actives et novatrices». Davantage froissé par le reproche, que lui fait implicitement *Politique étrangère au service des Canadiens*, d'avoir manifesté trop de goût pour le rôle d'«entremetteur utile», il réfute l'allégation que le Canada ait cherché par pure gloriole à se mêler sans invitation des affaires d'autrui. Tout en reconnaissant les pièges qui guettent celui qui exagère et moralise, parfois impossibles à éviter, et le fait que les conditions d'après-guerre favorisaient exceptionnellement la conduite d'une diplomatie active par le Canada, M. Pearson fournit sans peine la preuve des pressions que d'autres gouvernements ont exercées sur le Canada pour l'amener à élargir ses engagements internationaux et, souvent, à servir de chef de file.

Au début de son mandat de premier ministre, M. Pierre Trudeau a mis en doute l'utilité de la fonction diplomatique et des diplomates, et ses restrictions budgétaires ont frappé le ministère des Affaires extérieures d'une façon particulièrement dure. A ce propos, M. Pearson déclare qu'il serait «imprudent et même dangereux... pour le Canada de mésestimer l'importance des affaires étrangères et de la politique diplomatique, de même que la valeur du service diplomatique chargé de la mise en œuvre de cette politique...»

### **Internationaliste en pratique**

On pourrait allonger cette liste des différences de vues entre M. Pearson et son successeur. Notons toutefois qu'il s'agit là de divergences de doctrine plutôt que de pratique. M. Pearson trouvait peu à redire, du moins en conversant avec ses associés de Carleton, au sujet de la politique étrangère que poursuit le gouvernement Trudeau. A certains égards importants, disait-il, M. Trudeau se montrait plus internationaliste qu'il ne l'avait été lui-même. Ayant parcouru avec joie, et non sans amusement, un long compte rendu de la diplomatie active déployée par le premier ministre à l'occasion de la Conférence du Commonwealth à Singapour, il déclara aux étudiants, par plaisanterie, qu'il allait écrire au *Globe* pour protester contre toute

cette activité d'«entremetteur utile». De fait, vu l'intérêt exceptionnel que le gouvernement manifeste à l'endroit du Commonwealth, sans parler de l'élargissement de son programme d'aide à l'étranger ou de son appui au maintien de la paix internationale et de la sécurité en Europe, on peut se demander pourquoi M. Trudeau tient tant à se faire l'écho de Mackenzie King plutôt que de Louis St-Laurent et de Pearson.

Étant donné les excès de la politique américaine durant la guerre de Corée et l'âpre critique de M. Dean Acheson au sujet de l'action diplomatique du Canada, les observations de M. Pearson à l'endroit d'Acheson et de la motivation américaine n'en sont pas moins équitables et persuasives. Tout en partageant pour une bonne part les vues de Washington quant à la menace d'une expansion communiste, Ottawa favorisait une approche plus conforme aux intérêts des Nations Unies et au bon sens. M. Pearson eut raison de braver les foudres de Washington, et la réputation du «général» Acheson serait aujourd'hui plus reluisante s'il avait davantage écouté les conseils du «caporal» Pearson.

L'histoire mieux connue de Suez est également bien racontée. Reconnaissant qu'il gardait de son enfance, passée dans une cure protestante, un vif attachement à la Terre Sainte, Pearson ne cacha jamais la sympathie qu'il avait pour Israël. Il désirait d'autre part, durant la crise de 1956, éviter à la Grande-Bretagne et à la France l'humiliation qu'appelaient leur intervention téméraire; mais cela ne l'empêcha nullement d'agir de façon à raffermir l'autorité des Nations Unies et les chances d'une paix juste.

Plus loin, M. Pearson fait valoir que l'ONU offrait un terrain propice au développement de relations bilatérales comme à l'avancement d'intérêts purement canadiens. Cela n'amointrit aucunement le mérite qui revient au Canada pour l'appui inégalé qu'il lui ménagea durant les années formatrices de cet organisme. L'ONU ne pouvait prospérer, et M. Pearson le savait fort bien, à moins que les pays membres reconnaissent son importance dans la réalisation de leurs objectifs nationaux.

### **Dissocier l'homme et le mythe**

Malgré ses services éminents à l'organisation mondiale, M. Pearson est à son moins convaincant lorsqu'il se défend d'avoir poursuivi une politique eurocentrique. L'intérêt qu'il a réservé au Commonwealth, au cours de la période qu'embrasse cet ouvrage, n'est guère plus qu'une extension de celui qu'il portait à la Grande-Bretagne. Bien qu'il ait assisté à la Conférence de

Colombo de 1950, il fut loin d'être «le principal architecte du Plan de Colombo» comme l'affirmait récemment M. Peter C. Newman. (Ayant souvent été injuste envers M. Pearson de son vivant, M. Newman exagère peut-être par acquit de conscience. Disons toutefois que les réalisations d'un homme du calibre de M. Pearson se passent de louange excessive, et qu'une lecture attentive de *Mike* servira à dissocier l'homme et sa légende.) De fait, Pearson avait pour tâche principale à cette conférence de décourager l'espoir d'un important apport canadien; et plus tard, comme membre du gouvernement, il donna peu de preuves du profond souci pour les déshérités du Tiers monde que reflète le *Rapport Pearson*, rédigé par la Banque mondiale après qu'il eut pris sa retraite.

L'homme que nous révèle ce second tome est plutôt l'ardent champion de la Communauté atlantique. Partisan, au fond, d'un fédéralisme universel, M. Pearson ne s'est tourné vers l'OTAN que lorsqu'il devint malheureusement clair que l'ONU n'était pas capable de garantir la sécurité; et il en vint bientôt à considérer cette alliance comme une fin légitime en soi. Il lui donna la définition de «sécurité collective» et tâcha de lui faire acquérir une dimension économique capable d'étayer une organisation politique durable. Obsédé par l'article 2 de la Charte et par son désir d'un OTAN idéal, M. Pearson resta malheureusement insensible aux très importantes réalisations de l'OTAN dans le domaine de la consultation politique, auxquelles il fit un si précieux apport. Le rapport dit des «Trois Mages» de 1956, dont il fut l'auteur principal, est maintenant appelé le «Vieux Testament» de l'OTAN et révéral à plus juste titre que son «Nouveau Testament», le Rapport Harmel de 1967.

#### Le concept Pearsonien

Avec sa franchise habituelle, M. Pearson

avoue qu'il n'a pu réussir à rallier à son interprétation de l'article 2, non seulement les gouvernements alliés mais aussi bon nombre de hauts fonctionnaires canadiens, dont Dana Wilgress, Hume Wrong, W. C. Clark, Robert Bryce et Kenneth Eaton. Mais, à vrai dire, le concept Pearsonien fut-il jamais clairement formulé? Et comment s'accordait-il avec son concept de l'ordre mondial? Il se peut bien que M. Pearson n'ait pas compris qu'un nouveau monde, égalitaire et multilatéral, se faisait jour dans le domaine du commerce et de la finance, ou que les expressions «communauté» et «intégration» étaient en train d'acquiescer, du moins pour les élites européennes, un sens net et positif de la fédération atlantique allant bien au-delà de ce que tout gouvernement, y compris celui du Canada, était en mesure d'entériner.

Comparé à sa facilité de penser juste et d'agir efficacement aux conjonctures décisives, l'embarras qu'éprouvait M. Pearson à préciser certaines de ses idées les plus chères est un moindre défaut. On pourrait même dire que la faculté d'estomper les difficultés au bon moment était un des éléments essentiels de la méthode Pearson d'apaiser les conflits internationaux; la définition nette des questions en litige peut, en effet, être préjudiciable quand il s'agit de faire abandonner aux adversaires un affrontement inutile et dangereux. Ce deuxième volume de *Mike* nous offre une foule d'exemples de l'honnêteté, de l'humanité, de la sagesse, de la chaleur, de l'esprit et du labeur qui ont fait de Lester Pearson un des hommes d'État les plus dynamiques, les plus dignes de confiance et les plus admirés de sa génération.

---

*MIKE: Les mémoires du très honorable Lester B. Pearson; Tome II (1948-1957), édité par John A. Munro et Alex I. Inglis (University of Toronto Press, 1973).*

#### AVIS

Publiée par le ministère de l'Industrie et du Commerce, *Commerce Canada* est une revue mensuelle qui fait état de la situation du marché mondial et des occasions offertes aux hommes d'affaires canadiens. Ces rapports sont rédigés par les délégués commerciaux du Canada à l'étranger. Certains numéros sont consacrés à des secteurs particuliers, notamment à la Communauté économique européenne ou à l'Amérique latine. On y trouve régulièrement aussi des rubriques comme celle des *Projets internationaux* où sont exposés les dé-

tails de projets d'aide parrainés par des agences de développement international. *Commerce Canada* renferme des articles sur les programmes du Ministère et les réussites canadiennes en matière d'industrie et de commerce. Publiée en français et en anglais, cette revue est offerte gratuitement aux hommes d'affaires. On n'a qu'à en faire la demande au: Rédacteur en chef, *Commerce Canada*, ministère de l'Industrie et du Commerce, pavillon B, 112, rue Kent, Ottawa K1A 0H5.

# Section de référence

## I. LIVRES

*Conference on New Approaches in the Study of Canadian-American Relations*. Ottawa, Université Carleton, 1973. 2 vol.

*Dépendance, marginalité, développement; essais sur les Amériques latines*. En collaboration, Le Centre québécois de relations internationales, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec, 1973. 235 p.

Hodgetts, A. B. et J. D. Burns, *Decisive decades; a history of the twentieth century for Canadians*. Édition révisée. Don Mills, Ont., Nelson, 1973. 512 p.

Kruger-Sprengel, Friedhelm, *The role of Nato in the use of the sea and the seabed*. Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1972. (Ocean series 304). iii, 45 p.

Reid, Escott, *Strengthening the World Bank*. Chicago, The Adlai Stevenson Institute, 1973. xviii, 239 p.

Sinclair, Ian M., *The Vienna convention on the law treaties*. Manchester, Manchester University Press; Dobbs Ferry, N.Y., Oceana, 1973. viii, 150 p.

## II. ARTICLES

«After Ottawa»; éditorial. Dans *Round table*, no 252:415-424, octobre 1973.

«Focus on Canada». «Canada 1973». Dans *Far Eastern economic review*, vol. 82, no 50, 17 décembre 1973. 12 p.

Grenon, J. Y., «Les traités de commerce, cadre de la libéralisation des échanges». Dans *l'Annuaire Canadien de Droit international*, vol. X (1972), Univ. de la Colombie-Britannique, Vancouver.

Huff, W. G., «Canadian bilateral aid: Canadian content and balance-of-payments cost.» Dans *Journal of world trade law*, 7:587-597, septembre-octobre 1973.

Leach, Richard H., D. E. Walker et T. A. Levy, «Province-state trans-border relations: a preliminary assessment.» Dans *Administration publique du Canada*, 16:468-482, automne 1973.

«Lester Pearson's diplomacy», édité par Robert W. Redford. Dans *International journal*, vol. 29, no 1, hiver 1973-1974 (édition spéciale), 153 p. Table des matières: «Prologue», par Robert W. Redford; «Pearson, people, and press», par Norman Smith; «Pearson et la France», par Maurice Couve de Murville; «Mike: an Englishman's view», par Lord Garner; «Glimpses of Suez 1956», par Geoffrey Murray; «On Diplomacy in the Nuclear Age», par John F. Kennedy; «On the diplomatic trail with LBP: some episodes 1930-1972», par Lord Sheffield; «The Atomic Conference 1945 and the Pearson Memoirs», par J. A. Munro et A. I. Inglis;

«The power of wisdom», par Rajeshwar Dayal; «The practical diplomacy of Lester Pearson», par Lionel Chevrier; «Thoughts on the chairman», par Edward K. Hamilton; «Present in moderation: Lester Pearson and the craft of diplomacy», par Denis Stairs.

«Manifeste des missionnaires québécois expulsés du Chili», document. Dans *Relations*, no 388:336-337, décembre 1973.

Plumptre, Timothy, «Diplomacy: Obsolete or essential?». Dans *Queen's quarterly*, 80:503-520, hiver 1973.

Stock, Brian, «A culture in search of an economy.» Dans *Times literary supplement*, 72:1311-1313, 26 octobre 1973.

## Publications du ministère des Affaires extérieures

*Communiqué*, publié par le Bureau de Presse du ministère des Affaires extérieures, Ottawa.

No 122 (20 décembre 1973) Nominations aux Affaires extérieures.\*

No 122 (21 décembre 1973) Ouverture d'une Ambassade du Canada en Arabie Saoudite.\*

No 123 (28 décembre 1973) Visite du ministre du Plan et de la Coopération du Sénégal, M. Ousmane Seck, du 17 au 22 décembre 1973.

No 1 (7 janvier 1974) La nomination de M. James Rollins Barker au poste d'Ambassadeur canadien près la République Somalie.

No 2 (7 janvier 1974) Ratification de l'Accord commercial Canada-Bulgarie.

No 3 (8 janvier 1974) Contribution à l'Association canadienne pour l'Amérique latine (ACAL).

No 4 (14 janvier 1974) Deuxième réunion du Comité ministériel Canada-Mexique.

No 5 (15 janvier 1974) Ratification de l'Accord commercial entre le Canada et l'URSS.

No 6 (15 janvier 1974) Visite au Canada du secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe.

No 7 (18 janvier 1974) Inauguration de la Bibliothèque nationale à Abidjan, Côte d'Ivoire.

No 10 (30 janvier 1974) Communiqué conjoint de la deuxième réunion Mexique-Canada tenue au niveau ministériel.

No 11 (31 janvier 1974) Participation du Canada à l'Année mondiale de la population.

No 12 (2 février 1974) Communiqué sur l'établissement de relations diplomatiques entre le Canada et Bahrein, la Fédération des Émirats arabes, Oman et Qatar.

No 13 (4 février 1974) Nomination du Directeur des négociations aériennes.

No 14 (7 février 1974) Délégation canadienne aux célébrations de l'indépendance de la Grenade.



No 15 (6 février 1974) Échange de notes entre le Canada et les États-Unis au sujet des ouvrages de détournement de Garrison.

No 16 (11 février 1974) Accord sur investissements étrangers — Trinité et Tobago.

No 17 (12 février 1974) Communiqué sur l'établissement de relations diplomatiques entre le Canada et la République de Malawi.

No 18 (11 février 1974) Conférence de Washington sur l'énergie — Texte des déclarations du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, et du ministre des Finances, M. John Turner, et texte du communiqué final.

\*On remarquera que deux documents différents portent le numéro 122.

## TRAITÉS

### Bilatéraux

*Allemagne, la République fédérale d'*  
Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne concernant l'entraînement des unités de la Bundeswehr au Canada (CFB SHILO).  
Ottawa, le 23 janvier 1974.  
En vigueur le 23 janvier 1974,  
à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1974.

*Bulgarie*  
Accord de commerce entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Bulgarie.  
Sofia, le 12 février 1973.  
En vigueur provisoirement le 12 février 1973,  
à compter du 8 octobre 1969.  
Instruments de ratification échangés le 7 janvier 1974.  
En vigueur définitivement le 7 janvier 1974.

*Chine, République populaire de*  
Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Chine constituant un règlement de la réclamation sur les biens de l'ambassade de Nankin.  
Pékin, le 10 décembre 1973.  
En vigueur le 10 décembre 1973.

*Congo, la République populaire du*  
Accord général de Coopération entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire du Congo.  
Brazzaville, le 9 février 1974.  
En vigueur provisoirement le 9 février 1974.  
(Entrera en vigueur définitivement après notification par les deux parties qu'elles ont rempli les formalités exigées par leur droit interne.)

*Danemark*  
Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume du Danemark relatif à la délimitation du plateau continental entre le Groenland et le Canada.  
Ottawa, le 17 décembre 1973.  
(L'Accord entrera en vigueur à la date de sa ratification.)

*Grèce (La 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.  
(Entrera en vigueur définitivement après notification par les deux parties qu'elles ont rempli les formalités exigées par leur droit interne.)

*Iran*  
Accord de coopération entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement Impérial d'Iran concernant l'utilisation pacifique de l'énergie atomique.  
Ottawa, le 7 janvier 1972.  
Instruments de ratification échangés le 10 avril 1973.  
En vigueur le 10 avril 1973.

### Mexique

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis du Mexique constituant un Accord tendant à éviter la double imposition des revenus provenant de l'exploitation en trafic international de navires ou d'aéronefs.  
Mexique, D.F., le 29 janvier 1974.  
En vigueur le 29 janvier 1974,  
à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1973.

### Trinité et Tobago

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Trinité et Tobago constituant un Accord relatif aux investissements canadiens à la Trinité et Tobago et aux garanties de ces investissements de la part du Gouvernement canadien par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'Expansion des Exportations.  
Port of Spain, le 8 février 1974.  
En vigueur le 8 février 1974.

*Union des Républiques socialistes soviétiques*  
Protocole prolongeant de nouveau certaines dispositions de l'Accord commercial conclu entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, signé à Ottawa le 29 février 1956.  
Moscou, le 7 avril 1972.  
En vigueur provisoirement le 7 avril 1972.  
Instruments de ratification échangés le 15 janvier 1974.  
En vigueur définitivement le 15 janvier 1974.

### Multilatéraux

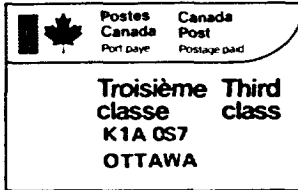
Accord international de 1973 sur le Sucre.  
Fait à New York le 13 octobre 1973.  
Signé par le Canada le 14 décembre 1973.  
L'instrument de ratification du Canada a été déposé le 28 décembre 1973.  
En vigueur pour le Canada le 1<sup>er</sup> janvier 1974.

Accord modifiant l'Accord du 3 août 1959 complétant la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le Statut de leurs Forces, en ce qui concerne les Forces étrangères stationnées en République fédérale d'Allemagne.  
Bonn, le 21 octobre 1971.  
Signé par le Canada le 21 octobre 1971.  
L'instrument de ratification du Canada a été déposé le 20 juin 1972.  
En vigueur pour le Canada le 18 janvier 1974.

DEPT.-EXTERNAL AFFAIRS,  
LIBRARY, ROOM 604,  
POSTAL STATION -B-  
OTTAWA 4, ONT. EAB.F.FR.

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



1/ juin 1974

REFERENCE

# Perspectives internationales

on du ministère des Affaires extérieures

~~DERNIER NUMÉRO  
LATEST ISSUE~~

LIBRARY DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS  
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

es extérieures External Affairs  
a Canada

REFERENCE

Défi de la pénurie mondiale  
d'aliments

---

Raison d'un plan d'action  
démographique

---

Vers la réforme du système  
monétaire

---

Conférence de Washington sur  
l'énergie

## **Perspectives internationales**

**Directeurs de rédaction:**

**E.-R. Bellemare  
Murray Goldblatt**

**Comité éditorial:**

**M. L. A. D. Stephens, président  
Mlle M. Mosser  
M. L. H. Amyot  
M. Arthur J. Andrew  
M. D. C. Arnould  
M. A. E. Blanchette  
M. G. Choquette  
M. J. W. Graham  
M. P. McRae  
M. J. S. Nutt  
M. G. A. H. Pearson  
M. A. B. Roger  
M. J. M. Touchette  
Mme M. B. Sheldon, secrétaire**

Réunissant les écrits d'agents des Affaires extérieures ainsi que ceux de collaborateurs n'ayant aucune attache avec le ministère, *Perspectives internationales* présente une forme inédite de publication officielle. Les vues exprimées par les collaborateurs de l'extérieur n'engagent, bien entendu, que leur auteur.

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

*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. Les lecteurs sont invités à offrir leurs commentaires sur les questions dont traite la revue.

Tarif des abonnements: Canada, \$3.00 l'an ou 75 cents le numéro; autres pays, \$4.00 l'an ou \$1.00 le numéro. Les remises s'établissent à l'ordre du Receveur général du Canada et doivent être adressées à *Information Canada*, 171, rue Slater, Ottawa, K1A 0S9. Envoi postal de troisième classe autorisé.

## Table des matières

mai/juin 1974

Problèmes mondiaux:	
Pour conjurer le spectre de la famine/ <i>Charles H. Weitz</i>	2
Au-delà du plan mondial d'action démographique/ <i>D. S. Wright</i>	8
Complexités de la réforme monétaire/ <i>Y. L. Fortin</i>	13
Code de comportement pour les sociétés multinationales/ <i>R. MacLaren</i>	21
<hr/>	
Épilogue de la Conférence de Washington sur l'énergie/ <i>F. Rutter</i>	25
<hr/>	
Amérique latine:	
Pour l'intégration du Canada à la communauté des Amériques/ <i>J. Harbron</i>	31
Politique étrangère de l'Argentine péroniste/ <i>J. Best</i>	35
<hr/>	
Le Canada à l'étranger:	
Protection des Canadiens en dehors du pays/ <i>J. R. Maybee</i>	40
A propos du droit d'asile/ <i>S. April</i>	45
<hr/>	
Hommage à John Erskine Read/ <i>M. Wershof</i>	48
<hr/>	
La session spéciale de l'ONU et la réaction canadienne	50
<hr/>	
Section de référence	51

# Pour conjurer le spectre de la famine

par Charles H. Weitz

Les chiffres estimatifs obtenus de diverses sources évoquent un sombre tableau des régions d'Afrique frappées par la sécheresse. Plus de 3.5 millions de têtes de bétail, d'une valeur globale d'environ 400 millions de dollars, auraient péri l'an dernier dans la zone sahélienne de l'Afrique et en Éthiopie. Cela représente environ 25 p. 100 de l'ensemble du bétail, les pertes ayant atteint jusqu'à 80 p. 100 dans certains districts. L'humidité de réserve dans le sol est tellement épuisée qu'il faudra au moins sept ans, estime-t-on, même sous un régime de pluies normal, pour que la région se remette.

Quant à la souffrance humaine et la mortalité dans ces zones, elles sont impossibles à mesurer. L'an dernier, environ six millions de personnes sur un total dépassant 25 millions y étaient exposées à mourir de faim; on compte par milliers ceux que la famine a tués et continue d'abattre, ou qui, affaiblis par la faim, succombent à des maladies qui normalement ne seraient pas fatales. Rien que dans une région, la sécheresse a causé, dit-on, plus de 50,000 pertes de vie.

La hausse soudaine des prix du pétrole a renvoyé planificateurs et économistes à leurs calculs, graphiques et projections, car les prévisions pour 1974-1975 qu'on venait à peine d'établir sont déjà dépassées. Les prix affichés pour l'essence, le combustible à diesel et le kérosène ont

triplé ou quadruplé; les engrais, les insecticides et les produits antiparasitaires sont devenus à la fois rares et d'un prix exorbitant. Les coupes imposées à la production des engrais auront de graves répercussions sur la production agricole de cette année. Selon M. Norman E. Borlaug, membre de la Fondation Rockefeller et gagnant du prix Nobel pour son apport à ce qu'on appelle la «Révolution verte», il se peut qu'une vingtaine de millions de personnes périssent l'an prochain par suite de l'insuffisance des récoltes.

Aux États-Unis, le président Richard Nixon a levé les restrictions frappant les importations de blé, mais les autorités ont nié que cette mesure fût le signal d'une pénurie imminente de céréales. On annonçait au même moment (janvier 1974) que les quantités de blé que renferment les silos américains seraient dangereusement épuisées avant le début de la moisson de 1974. Bien que la récolte du blé aux États-Unis ne commence pas avant mai, les chiffres officiels indiquent que les approvisionnements de grain seront à cette date d'environ 200 millions de boisseaux, la plus faible réserve enregistrée depuis 1946. Or la population mondiale s'est accrue d'environ 1.4 milliard depuis 1946.

Tout ce qui précède ne fait qu'indiquer, à partir de diverses sources, les difficultés auxquelles se heurte au début de 1974 quiconque cherche à prédire la situation alimentaire mondiale sans s'exposer à d'importantes marges d'erreur. A qui tâche de prévoir les conditions météorologiques dans le monde et leurs effets sur la production agricole (comme on l'a vu en 1971-1972, le temps peut avoir des effets vraiment désastreux), ou de calculer les conséquences générales pour la production du manque de pétrole, d'engrais, d'insecticides ou d'antiparasitaires dont l'emploi pourrait d'ailleurs être délaissé en raison de la hausse des prix, rien ne paraît plus sûr en ce début d'année que l'incertitude.

Il y a cependant une chose qui ne fait aucun doute: le problème de l'approvisionnement alimentaire mondial est redevenu



*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.*

un sujet d'inquiétude générale. A en juger par les circonstances actuelles, y compris les modifications profondes du flot de l'aide extérieure, il est probable que la situation ne redeviendra jamais ce qu'elle était. Il y a lieu de croire, en effet, que l'économie alimentaire mondiale subit une transformation fondamentale et que le phénomène de la carence subsistera dorénavant à l'état chronique. Vu dans une perspective globale, il est probable que le monde entier reste à l'avenir dans la position vulnérable où il se trouve au point de vue alimentaire.

Il existe deux façons connues d'accroître les approvisionnements alimentaires mondiaux à partir de l'agriculture classique: l'un consiste à élargir les zones cultivées, et l'autre à augmenter le rendement de chaque unité de production dans les zones actuelles grâce surtout aux progrès scientifiques et technologiques réalisés en matière d'outillage, de produits chimiques pour l'agriculture et de génétique des plantes.

S'il fallait s'en tenir aux incertitudes massives ajoutées à l'équation par les facteurs mentionnés au début, il serait oiseux de poursuivre cette question plus avant. Faute des connaissances et de l'espace voulu pour sonder chaque variable et en déterminer les effets sur les différents éléments du problème, laissons donc de côté les nouvelles incertitudes majeures et concentrons-nous sur certaines des contraintes qui nous ont amenés au seuil de la crise vers la fin de 1973.

Le problème alimentaire mondial, c'est-à-dire la demande, a deux composantes: il y a d'abord l'accroissement de la population au rythme de 2 p. 100 par an, ce qui fait que, si l'on se fonde sur le chiffre de 3.8 milliards d'habitants établi en 1973, son augmentation annuelle atteint actuellement 76 millions de personnes. Les projections des Nations Unies pour la période de 1975 à 1980 prévoient que ce taux passera à 2.1 p. 100 par an, pour retomber ensuite à 2 p. 100. Cela veut dire que la terre comptera environ 4.4 milliards d'habitants en 1980 et 5.4 milliards en 1990. Voilà le principal élément de la demande.

Le second facteur est la prospérité croissante et ses répercussions sur les modes de consommation. Pour le comprendre, il suffit d'examiner le cas d'une seule denrée, les céréales, qui fournit à l'homme plus de la moitié de son énergie par consommation directe et qui, transformée par l'intermédiaire des animaux, répond en grande partie au reste de ses besoins. Dans les pays pauvres (soit environ les deux tiers de la population mondiale), les céréales servent surtout à nourrir les

humains plutôt que le bétail de consommation. Dans les pays occidentaux, par contre, l'utilisation des céréales est cinq fois plus élevée par an que dans les pays pauvres, mais leur consommation directe sous forme de pain, de pâtes, etc., ne représente qu'une fraction de l'ensemble, la consommation indirecte sous forme de lait, d'œufs et de viande jouant le rôle prédominant. Il faut donc se rappeler deux choses: d'abord que la consommation des céréales augmente avec le revenu et, en second lieu, que nous n'avons nulle part la preuve que l'accroissement de la richesse ait arrêté ou stabilisé le besoin croissant de céréales.

A l'échelle de la planète, la production alimentaire mondiale a tout juste suivi jusqu'à présent l'augmentation de la population. Cependant, les volumes et les taux de croissance ont accusé de grands écarts entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement, et l'équilibre précaire que nous sommes parvenus à réaliser a voilé jusqu'ici deux éléments d'une énorme disparité. Il y a d'abord cette prétendue sécurité réalisée grâce à la grande productivité des États-Unis et du Canada. En second lieu, il y a le fait que dans les pays en voie de développement, selon les chiffres de la FAO, 10 à 15 p. 100 de la population souffre constamment de la faim et qu'un nombre encore plus grand — allant jusqu'au tiers des habitants — souffre de malnutrition chronique. D'après les chiffres *actuels* de la population, les affamés sont au nombre d'environ 450 millions, tandis que les mal nourris représenteraient jusqu'à un milliard 250 millions de personnes.

Pour atteindre les modestes objectifs de croissance fixés par la stratégie des Nations Unies pour la Deuxième décennie du développement (1971-1980), il faudrait que l'élément agricole réalise un taux d'expansion de 4 p. 100 par an; mais depuis 1961 les pays en voie de développement n'ont pu augmenter leur production agricole que de 2 p. 100 l'an, ce qui est bien en deçà du taux requis. Afin donc de compenser les résultats encore plus médiocres des deux premières années de la décennie en cours, le taux de croissance devra atteindre en moyenne 5 p. 100 par an, si l'on veut réaliser sur le parcours une expansion de l'ordre de 4 p. 100. Or, les répercussions possibles de plusieurs facteurs mentionnés au début de cet article n'inclinent pas à l'optimisme.

Examinons maintenant certaines des contraintes éprouvées par les pays en voie de développement ainsi que leur rendement agricole au cours des deux premières années de la Deuxième décennie du déve-



Photo Canada Wide

*A Marandet, au Niger, un Touareg nourrit sa petite fille de lait en poudre expédié d'urgence d'Europe afin de soulager la misère occasionnée par la sécheresse. Les familles nomades de Touaregs se sont rassemblées à Marandet, à l'extrémité sud du Sahara, après que la vague de sécheresse eut détruit leurs troupeaux et menacé leur existence.*

loppement des Nations Unies (DD2). Il n'y a guère lieu de s'attarder ici au facteur climatique ou aux effets de la guerre et des troubles civils. Nous avons clairement vu et nous continuons de constater dans la région du Sahel africain les affreuses conséquences d'un climat défavorable pour les cultivateurs; l'extension actuelle de la sécheresse du Sahel à l'Éthiopie, au Nigéria, au Cameroun, à la République centrafricaine et à la Somalie est de triste augure, au même titre que d'autres changements prédits, mais non encore établis, dans l'évolution des conditions atmosphériques mondiales. Puisque nous ne sommes pas encore en mesure de contrôler le temps, les événements des deux dernières années laissent prévoir qu'on ne peut plus compter sur la permanence de conditions «favorables» dans aucune partie du monde.

Quant aux désordres civils et à la guerre (que dire de ces événements tragiques?), le lourd tribut qu'ils imposent en souffrances directes et en pertes de vies et de biens est certes effrayant. Leur effet sur la production alimentaire est également désastreux.

Si nous examinons alors l'équation de la production, composée des mesures prises et des contraintes (autant que la FAO puisse en juger de façon précise), les objectifs fixés pour l'accroissement des terres arables (voir la note au bas de la page) ont été généralement dépassés, sauf pour l'Afrique au sud du Sahara. L'intensification de la production n'en a pas moins accusé un retard.

— Note: Il est fait mention d'objectifs dans les paragraphes qui suivent. Le Plan indicatif mondial de la FAO pour la production agricole et le commerce n'était pas un plan au sens classique du terme, mais plutôt une série de projections et d'hypothèses correspondant aux objectifs de rendement requis par la stratégie des Nations Unies pour la DD2. Ces hypothèses ont été formulées par rapport à la période 1971-1980, et allant même jusqu'à 1985. Les objectifs du Plan indicatif mondial nous serviront donc dans les paragraphes suivants de base pour mesurer le rendement.

En ce qui concerne la «Révolution verte» (l'obtention de semences améliorées), les variétés à haut rendement ont déterminé en grande partie l'accélération de la production qui a été réalisée. Cependant, leur emploi connaît une expansion moindre depuis quelque temps, ce qui présume peut-être la fin du stade initial de leur présentation au cultivateur progressiste doté de moyens de crédit; il est également vrai que les semences se détériorent par suite du mélange. En outre, les variétés à haut rendement se limitent jusqu'ici au blé et au riz; bien que d'importants efforts aient été réalisés l'an dernier, grâce aux initiatives conjointes du PNUD, de la BIRD et de la FAO pour identifier et financer les travaux de recherche touchant d'autres grandes cultures vivrières, les résultats se font nécessairement attendre et leur application en ce qui a trait à l'amélioration marquée du rendement ou de la qualité de la protéine se situe dans un avenir encore plus éloigné.

Les variétés à haut rendement réagissent en fonction de l'eau et des engrais, et l'on doit tenir compte de ces deux facteurs pour obtenir des résultats massifs. La consommation d'engrais s'est établie approximativement au niveau des objectifs, sauf en Extrême-Orient. Cette exception est d'autant plus grave que la région est d'une haute importance du point de vue de la production comme de la po-



pulation, et que l'essor de la production y dépend presque entièrement de rendements accrus, très peu de terres nouvelles pouvant être mises en valeur. Il y a lieu de croire aussi que l'efficacité des engrais n'a pas été aussi grande que l'accroissement de la consommation le laisserait supposer, car leur utilisation est restée inférieure aux niveaux recommandés; notons enfin que les moyens d'analyse des sols étaient médiocres et que l'on manquait de services d'enseignement et de crédits.

Toutefois, le facteur le plus critique à cet égard a été l'insuffisance des approvisionnements et la montée des prix qui ont pris de graves proportions à la fin de 1973. A l'heure actuelle, il y a lieu de croire qu'il faudra peut-être adopter des mesures d'urgence si l'on veut éviter des conséquences éventuellement désastreuses, analogues ou non à celles qu'a prédites M. Norman Borlaugh; plusieurs grands pays ainsi que des organismes comme la BIRD et la FAO ont entrepris des études poussées et des consultations à cet égard.

L'emploi des espèces à haut rendement a également accru l'importance des produits antiparasitaires et des insecticides. Même en l'absence de preuves concluantes, il semblerait que l'utilisation des herbicides a connu une augmentation rapide et satisfaisante, tandis que l'emploi général des insecticides et des fongicides a été plus lent et inférieur aux objectifs fixés. L'interdiction du DDT a joué un rôle à cet égard, mais l'équipement médiocre des services de protection des plantes, l'insuffisance des moyens de formation et l'absence de commercialisation et de crédits ont posé des obstacles encore plus grands.

L'efficacité des variétés à haut rendement dépend en second lieu de l'approvisionnement en eau réglable, joint à l'objectif de cultures multiples. Bien que les données soient encore incomplètes, tout semble indiquer que le développement des moyens d'irrigation pour les terres arables et celui de l'utilisation de l'eau pour les cultures multiples se sont situés en deçà des objectifs du plan, surtout en Extrême-Orient. Certaines études par pays offrant plus de données confirment les conclusions générales de la FAO, et fournissent des preuves inquiétantes du fait que l'expansion des zones irriguées est annulée en partie par l'accroissement des terres improductives et par une salinité accrue faute d'irrigation. Dans certaines régions importantes, les puits d'irrigation risquent d'épuiser les nappes d'eau souterraines, mais cette tendance pourrait fort bien être renversée en 1974 si les pompes à diesel deviennent d'un fonctionnement trop coûteux

ou que la production centrale de l'électricité qui alimente les pompes subit des coupes en raison du prix élevé du combustible ou de la sécheresse.

L'énergie requise par les exploitations agricoles est un autre élément important des objectifs de la planification. Selon les données, ces objectifs ont été dépassés sauf en Amérique latine. L'augmentation de l'outillage ne donne pas, cependant, une idée précise de l'efficacité de son utilisation, et il est trop tôt pour faire une évaluation à ce chapitre. Mais le coût du combustible ayant triplé ou quadruplé, on peut s'attendre à des répercussions sérieuses à l'égard tant des progrès de la mécanisation dans les pays en voie de développement que du coût de la production dans le monde industrialisé et hautement tributaire de l'énergie. D'utiles études scientifiques ont déjà été publiées sur cette question, dont nous ne saurions examiner ici toutes les incidences; étant donné qu'il faut à l'heure actuelle 80 gallons américains d'essence pour produire une acre de maïs aux États-Unis, on entrevoit dès lors la complexité des problèmes créés par la hausse des prix du combustible à l'endroit tant des méthodes de production que du niveau des prix.

Si l'on envisage l'ensemble des services institutionnels qui sont d'une importance cruciale pour l'accroissement de la production, le tableau qu'offre le monde en voie de développement est peu réconfortant. La réforme agraire y a été restreinte et l'on s'est soustrait dans bien des cas à ses dispositions; des services administratifs médiocres ont ajouté à l'insuffisance des réalisations. Il existe peu de chiffres au sujet du crédit agricole, mais il nous semble qu'une grande part de ce qu'on compte comme crédits échappe au secteur agricole; une bonne partie des fonds sont mis à la disposition des grands propriétaires qui les utilisent à des fins non agricoles; enfin, le crédit offert par les institutions n'a eu tendance qu'à supplanter le crédit venant de sources privées. Les institutions rurales de crédit ou d'épargne, plutôt que d'augmenter les ressources en argent dans les campagnes, ont eu tendance à saper l'épargne rurale existante et à la reflouer vers les villes.

En dernier lieu, il n'est pas du tout évident que les services d'enseignement agricole ou les moyens de formation connaissent l'amélioration qualitative ou quantitative voulue. Les moniteurs trop peu nombreux, mal formés et encore moins bien appuyés, à qui il manque les véhicules, le carburant et les pièces de rechange pour se déplacer, les locaux et l'équipement pour travailler et le matériel pour



Photo Information Canada — J. H. White

*Un groupe de femmes à Tahoua, au Niger, attendent leur ration de deux tasses de lait en poudre. Selon les porte-parole de la FAO, la souffrance humaine et la mortalité sont devenues incalculables à mesure que*

*la sécheresse de la zone sahélienne s'étendait à l'Éthiopie, au Cameroun, à la République de l'Afrique centrale et à d'autres pays africains.*

l'expérimentation et la formation, tout cela est trop connu pour qu'on ait besoin d'en reparler ici. Ajoutons que l'insuffisance des ressources humaines s'accompagne d'un manque de renseignements commerciaux, de services, de routes et d'équipement. C'est un véritable cercle vicieux.

Comme l'a déclaré le directeur général de la FAO, le 12 novembre 1973, la dix-septième Conférence plénière de l'Organisation, réunie à Rome le même jour, se trouvait peut-être au seuil de la session la plus importante qu'elle ait jamais tenue. Les questions dont elle était saisie avaient une immense portée aux points de vue politique, économique et humain. Le travail long et soutenu qu'a fourni la Conférence a abouti à un certain nombre de conclusions, dont les trois qui suivent.

La première apportait une réponse immédiate à un besoin depuis longtemps senti, et une ébauche de solution à la crise mondiale des céréales. La Conférence a en effet institué le cadre d'un système mondial de sécurité alimentaire. Le directeur général de la FAO, M. A. H. Boerma, avait affirmé qu'une situation où la sécurité alimentaire du monde dépendait des caprices du temps saisonnier n'était plus acceptable. Estimant opportune l'intervention du directeur général, la Conférence a été d'avis qu'il incombait à l'ensemble de la communauté internationale de veiller à ce que des approvisionnements suffisants

en produits alimentaires de base soient disponibles en tout temps, et elle a institué un système pour assurer la réalisation de cet objectif.

La Conférence a invité les gouvernements à adopter une politique de stockage qui maintiendrait les réserves de denrées de base à des niveaux minimums sûrs; à revoir ou à établir les niveaux des stocks en fonction des besoins nationaux et, s'il y a lieu, des exportations prévues, compte tenu d'une marge de sécurité pour les besoins de l'heure, et à renflouer les stocks nationaux lorsqu'ils deviennent inférieurs aux niveaux minimums. La Conférence a en outre énoncé des principes directeurs qui définissaient ces niveaux; elle a formulé les grandes lignes d'un mécanisme consultatif intergouvernemental chargé de surveiller constamment la situation des stocks et d'agir en temps opportun; enfin, elle a créé un système international d'information pour assurer l'échange prompt et adéquat des données nécessaires.

La Conférence a demandé au directeur général de réunir un groupe de travail formé de représentants des gouvernements intéressés, lequel examinerait en détail ses travaux et établirait le texte final des dispositions du système pour qu'il soit adopté le plus tôt possible par les gouvernements. Ce travail est déjà en bonne voie.

Le deuxième grand domaine d'action de la Conférence a porté sur l'adaptation

des structures de la production et du commerce agricoles. Le directeur général avait fait observer que tout en parant aux dangers périodiques des disettes, aucun système de sécurité alimentaire ne pouvait s'attaquer à la racine du problème. Ce qu'il fallait, selon M. Boerma, c'était un meilleur équilibre des structures actuellement irrationnelles et souvent injustes de la production et du commerce agricoles dans le monde. Le moment était venu pour les pays de reconnaître qu'une optique mondiale de l'agriculture était indispensable. Grâce à un processus continu d'harmonisation, l'offre s'adapterait constamment à la demande, avec l'objet d'assurer une hausse ordonnée de la production et du commerce des produits agricoles.

La Conférence a approuvé l'analyse présentée par le directeur général. Jugeant indispensable une stratégie dynamique de l'agriculture, elle a déclaré que l'interdépendance accrue des économies exige des politiques visant à assurer une expansion mondiale équilibrée de la production et du commerce agricoles. Elle a prié le directeur général d'élaborer la stratégie en question, notamment de fixer des principes directeurs, des indicateurs et des dispositions d'examen périodique et d'évaluation. Les objectifs stratégiques de la FAO devaient embrasser à la fois un taux plus rapide et plus soutenu d'accroissement de la production agricole, un meilleur équilibre de l'offre et de la demande accompagné d'une expansion ordonnée de la production et de la consommation alimentaires, l'accélération bien ordonnée des échanges commerciaux jointe à une plus grande stabilité des prix et des marchés, et la participation croissante des pays en voie de développement aux avantages découlant de cette expansion générale.

En dernier lieu, à la suite d'un appel lancé par la Troisième Conférence des pays non alignés, tenue à Alger, et donnant suite à l'invitation du Conseil économique et social des Nations Unies, invitation qui s'inspirait d'une proposition faite par M. Henry Kissinger, la Conférence a présenté des recommandations aux Nations Unies en vue de la convocation d'une Conférence alimentaire mondiale en 1974.

A sa vingt-huitième session, l'Assemblée générale a décidé d'inviter cette Conférence alimentaire spéciale à se réunir à Rome en novembre 1974, sous les auspices des Nations Unies et à l'échelon ministériel, pour étudier tous les aspects de la crise alimentaire actuelle et s'efforcer d'y apporter des solutions. Bien qu'il soit trop tôt pour préciser les sujets dont traitera la Conférence, on peut supposer qu'elle procédera à une évaluation réaliste de la



Photo CRDI - M. G. Povey UBC

*M. Soriba Dembele (à gauche), du ministère de la Santé, et le docteur Yacuba Koné, médecin sanitaire à Bamba, examinent un enfant mourant de faim dans un camp de réfugiés situé près de ce petit village du Mali.*

situation présente, des fluctuations de l'offre et des causes des pénuries. Elle étudiera probablement les tendances de la consommation par régions, par groupes économiques et par classes vulnérables, afin de cerner l'étendue actuelle de la famine et de la malnutrition, de même que son extension possible à moyen et à long termes.

Cette Conférence doit tenter de définir les mesures qui pourraient être prises sur les plans national et international, afin de remédier aux insuffisances critiques et aux contraintes dont nous avons parlé précédemment, notamment en ce qui concerne les ressources en eau, les engrais, les semences, l'outillage et les autres intrants de la production agricole, les améliorations à apporter aux structures et aux institutions, la compensation des pertes et la création d'une technologie optimale. Elle devrait voir aussi à l'adoption de mesures supplémentaires destinées à améliorer les arrangements relatifs aux stocks alimentaires et aux dispositions d'urgence, et à faciliter l'élaboration d'une politique à long terme d'aide alimentaire.

En ce qui touche le commerce, la Conférence traitera probablement de la question des débouchés à assurer aux exportateurs des pays en voie de développe-

ment, afin de stimuler la production; de celle de la stabilité des prix alimentaires qui doit protéger les importateurs et faciliter la réalisation des objectifs de production à moyen et à long termes; et enfin de mesures d'adaptation visant à une plus grande harmonisation des politiques nationales et internationales.

Voilà qui forme un cadre de travail pour le moins impressionnant. Il faut tout de même espérer que les graves répercussions matérielles et économiques des dernières années rendront plus lucide et plus forte la volonté des gouvernements de trouver des solutions efficaces au double point de vue humain et économique. L'in-

sensibilité des gouvernements devant le triste sort de millions de gens qui souffrent de la faim et de la malnutrition ne saurait trouver d'excuse. Des politiques à court terme qui apportent tout au plus un soulagement temporaire, sans aucune amélioration parfois de l'ordre économique mondial, sont clairement insuffisantes.

Avec une force inexorable analogue à celle qui fait avancer le désert du Sahara vers le sud, la situation alimentaire mondiale, par sa complexité et les souffrances qu'elle entraîne, nous laisse peu de temps pour agir. La leçon à en tirer crève les yeux. Sachons donc la comprendre et agir promptement avant qu'il soit trop tard.

*Prélude à Bucarest:*

## Au-delà du plan mondial d'action démographique

par David S. Wright

La rapide croissance de la population mondiale est un phénomène qui met nettement en cause la qualité de la vie, le développement économique et la disposition des ressources pour l'avenir. L'effet de cette croissance sur une société est des plus complexes. Tous ceux qui ont approfondi la question rejettent les théories simplistes qui prônent la régulation des naissances comme dernier espoir de survie de l'humanité ou qui défendent les politiques du

laissez-faire démographique. L'objet du présent article est d'examiner l'état actuel de la population mondiale et d'exposer les diverses politiques ou solutions qui ont été avancées pour régler cette question. La Conférence mondiale de la population, qui se tiendra en août prochain à Bucarest, réunira des représentants de plus de 140 nations chargés d'étudier une grande variété de questions relatives aux politiques démographiques. La Conférence fournira, du moins l'espère-t-on, des lignes de conduite à l'action nationale et internationale dans ce domaine.

Dans toute étude de populations et de politique démographique, il est difficile d'établir des paramètres de discussion. Des questions connexes comme l'approvisionnement en ressources naturelles, le progrès social et économique et la répartition des revenus font très souvent elles-mêmes l'objet de débats. Toute définition acceptable de la politique démographique doit conjuguer des mesures visant à influencer sur les facteurs variables de la population,

---

*M. Wright est premier secrétaire à la Mission permanente du Canada aux Nations Unies à New York. Il est agent du service extérieur depuis 1968 et a travaillé à Rome avant d'être muté à New York en septembre 1972. M. Wright s'occupe de politique économique et s'intéresse particulièrement aux questions démographiques. Il sera membre de la délégation canadienne au prochain Congrès mondial de la population à Bucarest.*

tels que les taux de natalité et de mortalité, les migrations et les structures d'âges. L'établissement d'une politique démographique sera le premier souci de ceux qui participeront à la Conférence mondiale de la population, mais, tout comme à la Conférence de Stockholm sur la protection de l'environnement humain en 1972, des questions générales portant sur la qualité de la vie et les valeurs humaines y seront étudiées, soit directement soit dans la mesure où elles se rattachent au thème principal de la Conférence.

Jusqu'aux dernières décennies, la population mondiale croissait à un rythme très faible, généralement inférieur à 1 p. 100 par année. En 1959, la population du globe atteignait les 2.5 milliards; elle est aujourd'hui de 3.9 milliards. Elle augmente constamment à un taux annuel d'environ 2 p. 100 et, selon les prévisions des Nations Unies, la population mondiale atteindrait 6.5 milliards en l'an 2,000. De telles prévisions sont assez réalistes puisque le nombre des parents d'ici vingt ans est déjà déterminé dans une large mesure par le nombre d'enfants à l'heure actuelle. Ajoutons que leur attitude à l'égard de la procréation reflétera en grande partie celle de leurs parents.

#### **Baisse de la mortalité**

L'expansion de la population résulte avant tout d'un remarquable déclin du taux de mortalité dans les pays en voie de développement. Alors que les taux de natalité n'ont pas dépassé le chiffre annuel moyen de 40 par 1000, ceux de la mortalité sont tombés de 30 par 1000 avant 1950 à 15 par 1000 à l'heure actuelle. Il y a donc lieu de croire que la fécondité diminuera peu à peu dans ces pays au cours des prochaines années. Même si cette diminution se produit et se poursuit jusqu'à ce qu'on atteigne les taux de fécondité nécessaires au simple remplacement des individus, soit deux enfants par couple, la population du Tiers monde ne se stabilisera que vers la fin du 21e siècle comme composante d'une population mondiale s'élevant peut-être à 12 milliards.

Le défi que pose l'élaboration de programmes démographiques consiste non pas à modifier le chiffre de 6.5 milliards prévu pour l'an 2,000 et qui est pratiquement inévitable, mais à prévoir le nombre auquel se stabilisera la population mondiale au cours du 21e siècle. Les conséquences de fortes concentrations de gens dans certaines régions et dans les villes donnent un caractère encore plus urgent aux problèmes que laissent prévoir ces chiffres. En l'an 2,000, plus de la moitié de la population mondiale vivra dans des centres

urbains. En termes absolus, cela signifie un accroissement de la population urbaine de l'ordre de 2 milliards pour une seule et même génération.

Les conditions démographiques varient considérablement d'une région à l'autre. Mesurées en fonction des densités de population, les pressions démographiques sont beaucoup plus marquées en Asie et en Europe qu'en Afrique et en Amérique. Plus de la moitié de la population mondiale vit en Asie et, vers l'an 2,000, la proportion démographique de cette région atteindra 60 p. 100 de la population du globe. D'autre part, de nombreux pays africains et latino-américains voient en la croissance rapide de leur population une garantie de prospérité économique et de sécurité politique. Les taux de croissance démographique vont du point zéro de certaines nations européennes jusqu'à 3.5 p. 100 dans certains pays d'Amérique du Sud. Cette diversité de situations démographiques se traduit forcément par des différences d'approche aux problèmes que pose la population, ainsi qu'à leur solution. Il faut se rappeler que les solutions continueront d'être élaborées à l'échelle nationale sous l'égide de gouvernements souverains. Néanmoins, on ne saurait mésestimer la dimension internationale ou globale de l'augmentation de la population du monde.

#### **Ressources mondiales**

Les conséquences que peuvent avoir les niveaux prévus de croissance absolue de la population sur l'équilibre entre la demande et l'offre de ressources naturelles ont quelque chose d'effarant. Non seulement les hausses de population sans précédent dans les pays sous-développés vont-elles dépasser les approvisionnements en ressources naturelles, notamment en nourriture, mais les niveaux de vie dans ces pays pourraient en outre relever sensiblement leur consommation de matières premières par habitant. Si on étudie le problème d'équilibrer les forces de la croissance démographique, la demande conséquente de ressources mondiales et la quantité de ressources disponibles, il faut reconnaître que ce sont les nations industrialisées qui détiennent, et de très loin, le plus fort pourcentage de consommation des ressources. Bien que la croissance démographique se fasse surtout sentir dans les pays en voie de développement, la consommation des ressources mondiales par la population de ces mêmes pays est relativement très faible.

Les pays sous-développés accordent la plus haute priorité à l'acquisition d'une plus grande part de la véritable richesse mondiale, soit une plus grande part des

ressources disponibles. Vu que les richesses naturelles se trouvent pour la plupart dans les pays non industrialisés, dès que les aspirations des pays du Tiers monde commenceront à se concrétiser, suite à l'amélioration de leur niveau de vie, les pays industrialisés vont alors ressentir, pour la première fois, de fortes pressions visant à une nouvelle répartition de ces biens. Il s'ensuit que la rapide augmentation de la consommation des richesses, et particulièrement le gaspillage, par les pays industrialisés vont être forcément freinés.

L'expansion matérielle est assujettie à des contraintes aussi bien politiques que naturelles. Les contraintes naturelles proviennent du fait que dans un espace limité la croissance ne peut se poursuivre indéfiniment. Même si les découvertes scientifiques permettent une utilisation plus efficace des ressources et entraînent la réévaluation de contraintes naturelles existantes, cela ne peut que retarder l'inévitable. Les pays devront donc choisir la façon dont ils souhaitent mettre un terme à leur croissance démographique, et par conséquent à leur croissance économique. Quant aux contraintes politiques, souvent transformées en réalités économiques, elles limitent la disponibilité des ressources à certains pays et à quelques groupes dans ces pays, et se traduisent par les inégalités de richesse existant entre différents pays comme au sein des nations. Les pressions visant à la réévaluation des contraintes politiques vont augmenter à l'intérieur des nations de même que sur le plan international. Les prétendues réalités économiques de l'heure pourront devenir les fantaisies ou les illusions du futur, à mesure que la redistribution de la richesse réelle en fonction de la consommation des ressources s'affirmera comme aspect central de la vie économique.

### **Croissance économique**

La façon de concevoir le rapport entre la population et le développement économique a évolué depuis quelques années. La soudaine réduction des taux de mortalité dans les pays non industrialisés et la hausse conséquente des taux de croissance de la population ont coïncidé avec la mise en œuvre par les pays riches d'importants programmes d'aide au développement des pays pauvres. On a d'abord considéré l'aide au développement surtout dans l'optique de transferts de capitaux et de connaissances techniques à des fins d'industrialisation, et on a jugé que la croissance démographique des pays sous-développés absorbait le plein impact de ces transferts parce qu'on en mesurait les effets au PNB par habitant. Mais il y a eu dernièrement

une plus forte concentration de programmes d'aide au développement dans les secteurs sociaux et non industriels tels que l'éducation, la santé et l'agriculture. Le PNB par habitant n'est pas un indice convenable pour mesurer le progrès dans ces domaines où il faut accorder plus d'importance aux facteurs qualitatifs.

La première façon d'envisager l'aide au développement a fait croire que la canalisation de fonds dans des projets de contrôle des naissances diminuerait les effets négatifs de la croissance démographique sur le développement économique des pays pauvres, tandis que la seconde a eu pour effet de susciter une meilleure évaluation des programmes démographiques. La première approche n'a pas eu de succès, et le cas de l'Inde en fournit la preuve. Il est maintenant évident que les programmes démographiques doivent faire partie intégrante des programmes de développement économique et social, et être étroitement liés aux efforts consentis en vue d'améliorer notamment l'éducation, la santé et la condition de la femme. A mesure que changent les conditions sociales et économiques, les variables démographiques changent aussi. Les sociétés industrialisées qui disposent de programmes d'éducation et de santé publique, et qui ont une culture d'inspiration urbaine, accusent un fléchissement marqué des taux de natalité. C'est là une conséquence des conditions sociales, y compris évidemment la pratique très répandue du planning familial. Par contre, l'imposition de programmes de contrôle des naissances à une société dont les conditions de vie sont bien différentes (par le faible taux d'alphabétisation, les rares possibilités d'emploi pour les femmes et les normes de santé insuffisantes) n'a pas d'effet comparable sur les taux de natalité.

### **Choix de mesures à prendre**

Quel rapport existe-t-il donc alors entre les divers facteurs qui influencent les variables de la population? Depuis 1950, trois solutions fondamentales au problème de la croissance démographique ont été proposées. On a d'abord opté pour la mise en œuvre, à titre prioritaire, de programmes de planning de grande envergure comme solution à l'excessive croissance résultant de la hausse constante des taux de fécondité. Puis, on a affirmé que l'industrialisation et une rapide expansion économique étaient de nature à freiner la croissance démographique, théorie fondée sur l'expérience historique des pays industrialisés. Enfin, on a soutenu qu'une réforme des institutions économiques et sociales réduirait le taux de croissance

démographique plus sûrement et plus efficacement que la simple implantation de programmes de planning familial.

Pour résoudre le problème d'une croissance démographique excessive, les gouvernements ont eu tendance au cours des deux dernières décennies à adopter exclusivement, ou presque, l'une quelconque de ces méthodes. Cependant, grâce à une meilleure compréhension de l'interaction des diverses variables qui influent sur la population, le développement et les ressources, et dans le cadre d'un dialogue politique assez amélioré, il semble qu'on en soit maintenant arrivé à un consensus formé d'éléments des trois approches précitées.

Il est clair que le développement économique est une exigence fondamentale des pays pauvres, une condition essentielle à l'amélioration de la vie. Seul le relèvement du standard de vie (et les conditions sociales qui en découlent) permet d'espérer qu'on puisse abaisser prochainement et sensiblement les taux de natalité dans les pays qui poursuivent cet objectif. Le planning familial est partie essentielle et intégrale des politiques économiques et sociales visant à améliorer les conditions de vie dans les pays à croissance démographique rapide. Également essentielles à la stabilisation démographique sont les réformes institutionnelles en matière d'hygiène, d'éducation, de travail et de relèvement de la condition de la femme. L'élaboration de saines politiques démographiques sera la première question à l'ordre du jour de la Conférence mondiale de la population.

### Ordre du jour de la Conférence

Les questions examinées précédemment ont déjà fait l'objet de sérieuses discussions au cours des préparatifs de cette Conférence, la première réunion politique internationale consacrée à l'étude des questions démographiques. L'ordre du jour embrasse toute la gamme des problèmes démographiques, notamment: 1) les nouvelles tendances démographiques et les prévisions pour l'avenir; 2) le rapport entre les changements démographiques et les développements économiques et sociaux; 3) les rapports entre la population, les ressources et l'environnement; 4) la population et la famille. Le Secrétariat des Nations Unies a préparé une documentation sur chacune de ces questions, qui servira de base aux travaux de la Conférence. On étudiera en outre un «Plan d'action mondial de la population», et on s'attend à ce qu'il soit adopté. A titre de principal document politique issu de la Conférence, ce plan constituera à l'avenir

la base convenue de toute action nationale et internationale dans le domaine de la population.

Dans sa formulation actuelle, le plan repose sur certains principes de politique démographique, y compris l'amélioration de la qualité de la vie, le rapport entre les tendances démographiques et le développement socio-économique, la diversité des conditions nationales et une évaluation complète de la souveraineté nationale et des droits de l'homme. Son but est d'accroître l'aptitude des pays à résoudre efficacement leurs problèmes démographiques et de promouvoir l'action internationale dans les domaines de la recherche, de l'éducation et de l'aide internationale. Tel que conçu actuellement, le plan recommande l'adoption de mesures précises dans certains domaines, entre autres la croissance démographique et les objectifs quantitatifs appropriés, la réduction de la morbidité et de la mortalité, la santé et l'alimentation, la reproduction et la constitution de la famille, les taux de fécondité, le planning familial, le rôle de la femme, la répartition de la population, les migrations nationales et internationales et la structure démographique. Il renferme également des propositions concernant le besoin d'études et de recherches supplémentaires, de formation et d'éducation dans le secteur démographique. Un système de surveillance et d'évaluation de l'efficacité des politiques démographiques sera aussi proposé.

Le Plan d'action mondial de la population sera passé au crible par les représentants politiques qui se rendront à Bucarest. On espère qu'il leur sera possible de s'accorder sur son orientation fondamentale, et il y a raison de croire que ces espoirs seront comblés. Pour être généralement accepté, le Plan doit refléter toute la gamme des différences politiques et régionales qui prévalent dans le domaine de la démographie. Il ne faudrait donc pas s'attendre à une conclusion simple et impressionnante exigeant la croissance zéro dans l'espace d'une décennie. La complexité des questions démographiques et la diversité des points de vue écartent les solutions simplistes. Une approche intégrée alliant des politiques démographiques éclairées aux stratégies sociales et économiques nationales constituerait une base utile à toute action ultérieure.

Les résultats de la Conférence, et plus spécialement le Plan d'action mondial de la population, seront transmis l'automne prochain à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies. Les recommandations du Plan seront tout particulièrement axées sur les programmes

nationaux; toutefois, une action internationale complémentaire sera probablement poursuivie par l'intermédiaire des organismes internationaux.

Depuis sa création en 1969, le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population a reçu plus de 100 millions de dollars sous forme de contributions bénévoles. Les programmes du Fonds touchent une grande variété de problèmes démographiques dans les pays non industrialisés et l'on s'attend à ce que la Conférence leur apporte encouragement et orientation. La Banque mondiale s'engage de plus en plus dans les programmes démographiques des pays sous-développés, accordant des subventions et des prêts dans le cadre de projets relatifs à la santé et à l'éducation. La coopération internationale jouera un rôle de soutien dans la mise en œuvre du Plan d'action mondial de la population, mais la responsabilité en ce qui a trait à une action globale revient et reviendra avant tout aux gouvernements nationaux.

#### Point de mire futur

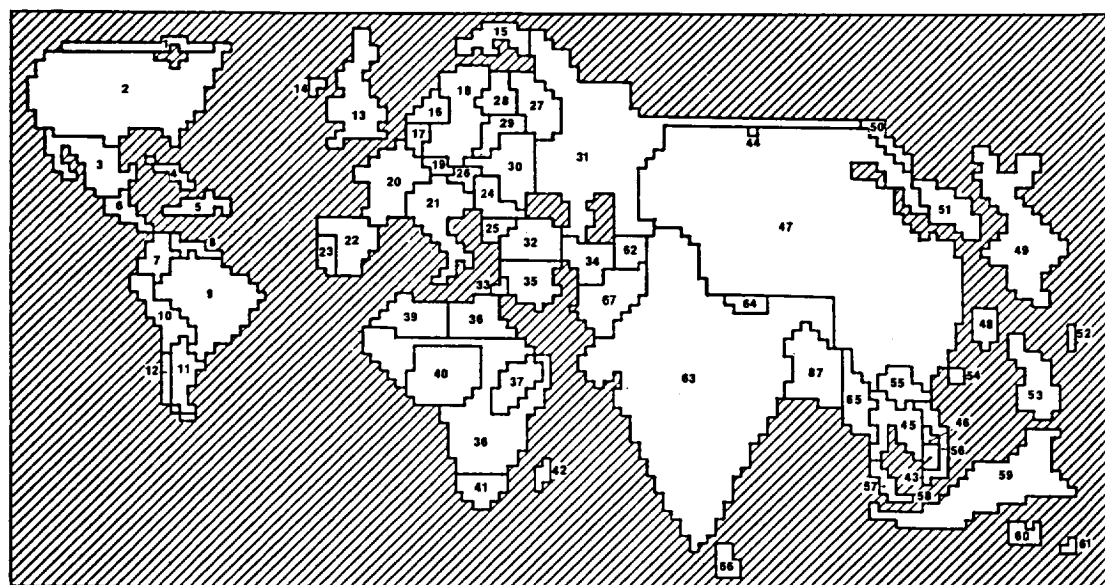
Le niveau auquel se stabilisera la population totale dépendra d'abord de la nature et de la portée de l'action des gouvernements. Le problème de la croissance excessive, qui entrave l'amélioration de la qualité de la vie, est des plus graves en Asie. Comptant plus de la moitié de la population mondiale, les pays d'Asie sont déjà convaincus de la nécessité d'une action rigoureuse, mais il faudra seconder leurs efforts.

C'est le pays le plus peuplé au monde qui nous offre un très intéressant exemple d'autarcie et d'action nationale dans le secteur démographique. En effet, la Chine a mis en œuvre la politique démographique la plus complète et la plus

efficace qui soit, grâce à un ensemble de facteurs politiques et à un système d'institutions sociales et économiques sans pareil. Les Chinois eux-mêmes refusent de se donner en exemple au reste des pays en voie de développement, se contentant de souligner que les pays pauvres doivent d'abord se débarrasser de toute domination étrangère. Il y a néanmoins certaines leçons à tirer de leur expérience.

Une plus grande conscience des rapports réciproques entre les variables démographiques et d'autres variables économiques et sociales s'est fait jour au cours de la préparation de la Conférence mondiale de la population, et la Conférence elle-même donnera sans doute l'occasion d'acquérir une meilleure compréhension de l'ensemble de la situation démographique. Il nous faudra peut-être dans un proche avenir reclasser les valeurs et réexaminer le bien-fondé de l'inlassable poursuite de l'expansion économique et matérielle dans les pays industrialisés. Le jour arrivera peut-être où la réduction de la demande excessive et du gaspillage des richesses deviendra un impératif économique et politique de la conjoncture démographique. Et il faudra s'attaquer, au bout du compte, à la question d'un partage plus équitable de la richesse et des ressources véritables entre les nations et les peuples.

L'homme a toujours compté sur sa débrouillardise pour se tirer des situations les plus critiques, se fiant à sa capacité de percevoir le besoin d'adaptation à son milieu et aux circonstances nouvelles. Toutefois, cette faculté de discernement s'affronte à des difficultés grandissantes, de sorte que le danger de ne pas voir ou de mal interpréter les signes d'évolution s'aggrave constamment.



Planisphère en millions d'habitants.

Population □ = 1 million



# Complexités de la réforme monétaire mondiale

par L. Y. Fortin

Le 31 juillet 1972, le Comité des gouverneurs du Fonds monétaire international décidait d'établir le Comité des Vingt pour la réforme monétaire et les questions connexes. Or, le pessimisme et le scepticisme qui ont marqué jusqu'ici les articles et les commentaires sur les travaux de ce comité n'ont pu échapper à l'attention. On éprouve de toute évidence un sentiment général de désillusion devant la lenteur des progrès vers la réforme monétaire.

Bien que les autorités monétaires reconnaissent pour la plupart que la création d'un nouveau système monétaire fondé sur les droits de tirage spéciaux (DTS) et destiné à remplacer les accords désuets de Bretton-Woods est une entreprise prioritaire, les négociateurs sont loin de s'entendre sur les moyens de réaliser une telle réforme. Les intérêts nationaux des principaux pays sont à tel point divergents qu'il est clair que les considérations d'ordre politique opposent à la réforme un obstacle plus important que les difficultés d'ordre technique qu'elle pourrait soulever. La tâche délicate de trouver une solution aux problèmes monétaires actuels se complique aussi du fait des inquiétudes et de l'insécurité qu'éprouvent de nombreux pays devant l'incertitude des perspectives internationales, particulièrement la crise de l'énergie. Cette situation a évidemment rendu les choix politiques et économiques encore plus difficiles, de sorte que les dirigeants politiques hésitent de plus en plus à appuyer toute ébauche sérieuse de réforme monétaire avant de connaître l'effet des événements internationaux actuels sur leurs intérêts nationaux respectifs.

Cet article n'a donc pas pour objet d'insister sur l'effondrement des accords de Bretton-Woods ni de traiter des questions obscures et hautement techniques qui sous-tendent les négociations du Comité des Vingt. L'auteur se propose plutôt de mettre en lumière certains des principaux facteurs politiques qui ont influé, directement ou indirectement, sur les travaux du Comité au cours de ses 18 premiers mois d'existence, compte tenu de certains autres éléments tels que la tension au sein

de l'OTAN, qui ont assombri la scène internationale.

A la suite de la suspension de la convertibilité du dollar par le gouvernement des États-Unis en août 1971 et de la rupture des accords de Bretton-Woods de 1945, le Fonds monétaire a dû affronter la tâche complexe d'établir un nouveau système monétaire international. La constitution du Comité des Vingt, résultant en partie des pressions de pays moins développés résolus de participer aux négociations monétaires, a doté la communauté internationale d'un organe représentatif d'étude de la réforme monétaire à long terme. Il ressortait nettement des entretiens et des événements qui ont précédé la décision des gouverneurs du FMI que le nouveau système monétaire devrait tenir compte de l'évolution des relations économiques et politiques internationales survenue durant l'après-guerre et qui a eu pour effet, entre autres, de diminuer l'importance relative des États-Unis dans les marchés mondiaux. Les vicissitudes du dollar américain, ces dernières années, et l'idée de le remplacer, comme principal avoir de réserve, par le droit de tirage spécial du FMI, les crises monétaires successives, les tensions politiques au sein des pays occidentaux et le rôle élargi du Tiers monde sur la scène internationale semblaient garantir que le nouveau système monétaire serait plus difficile à négocier que les accords de Bretton-Woods, conclus à une époque particulièrement avantageuse pour les États-Unis.

---

*M. Fortin est un agent du ministère des Affaires extérieures détaché auprès de la direction des Finances internationales du ministère des Finances. Titulaire d'une maîtrise en sciences économiques de l'Université Laval, il est spécialiste des relations internationales. Entré au ministère des Affaires extérieures en 1966, M. Fortin a été en poste à Varsovie pendant trois ans et demi. Après un stage à la Direction de politique commerciale du Ministère, il a été affecté au ministère des Finances en 1973.*

Les progrès jusqu'à ce jour du Comité des Vingt ont déçu tant les observateurs que les nombreux spécialistes qui participent à ses travaux. Étant donné les divergences d'opinion des principaux membres sur les aspects essentiels de la réforme, il est évident que tout nouveau progrès dépendra, dans une large mesure, de la possibilité d'harmoniser leurs points de vue. En dépit de ces divergences, le Comité des Vingt a convenu le 23 septembre 1973, lors de la réunion annuelle du FMI à Nairobi,

#### Le Comité des Vingt

Le FMI compte 126 pays membres. Ces pays sont groupés, selon leur importance économique, en 20 blocs de votation ou collèges électoraux. Chacun de ces groupes est représenté au Conseil d'administration du Fonds. Les cinq Grands, c'est-à-dire les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la France et le Japon constituent chacun un collège électoral distinct. Chacun des 15 autres collèges électoraux comprend de 3 à 18 pays. Ils sont présentement présidés par l'Argentine, l'Australie, la Belgique, le Brésil, le Canada, l'Éthiopie, les Pays-Bas, l'Inde, l'Indonésie, l'Iraq, l'Italie, le Mexique, le Maroc, la Suède et le Zaïre. Cette structure des collèges électoraux est également à la base du Comité des Vingt. Les membres de ce Comité spécial sont, pour la plupart, ministres des Finances. Leur principale responsabilité consiste à prendre des décisions politiques importantes sur des questions de réforme. Les suppléants officiels exécutent le travail technique et préparatoire à l'intention du Comité. On s'attend maintenant à ce qu'un conseil de vingt gouverneurs du FMI soit formé pour présider à la réforme monétaire à long terme quand le Comité des Vingt aura terminé son travail.

au Kenya, de communiquer au public une première ébauche de réforme. La publication de ce projet, marqué par une absence d'accord sur les principaux points, a gravement déçu l'attente de tous ceux qui espéraient voir le Comité parvenir à un accord général à Nairobi. Malgré cette déconvenue, les ministres dont le Comité se compose fixèrent au 31 juillet 1974 la nouvelle date d'achèvement d'un rapport définitif comportant le règlement des principales questions encore en litige.

Le grand problème est donc de savoir si l'on peut réaliser dans un proche avenir l'unanimité de vues nécessaire au niveau politique sur les principaux aspects de la réforme, étant donné les divergences d'opinion persistantes des principaux par-

ticipants et les sérieuses répercussions de la crise énergétique sur les paiements internationaux et les marchés des changes. L'absence d'entente révélée le 31 juillet passé semble confirmer que la communauté internationale est consciente de la difficulté de réaliser d'un seul coup une réforme définitive, en raison de problèmes apparentés au dynamisme de l'économie mondiale.

#### Correction des déséquilibres

Comme nous l'avons déjà indiqué, il s'est produit depuis dix ou quinze ans une évolution importante des relations économiques mondiales qui a eu pour effet de réduire l'influence relative des États-Unis sur les marchés mondiaux. Dans le cadre des accords de Bretton-Woods comportant des taux de change à peu près fixes, cette réalité se trouvait imparfaitement reflétée par les taux de change des principales monnaies. Tandis que le dollar devenait progressivement surévalué par suite de la faiblesse de la situation des paiements des États-Unis, certaines monnaies européennes de même que le yen étaient grandement sous-évalués. Le système de Bretton-Woods était de type symétrique, mais il ne répondait pas en pratique aux pressions naturelles qui forcent la plupart des pays à paiements déficitaires à rectifier rapidement leur taux, pas plus qu'aux pressions comparables s'exerçant sur les pays à paiements excédentaires.

Malgré leurs énormes déficits de paiements, les États-Unis ont obstinément refusé de dévaluer le dollar, c'est-à-dire de relever le prix officiel de l'or, déclarant qu'il appartenait aux pays à paiements excédentaires de prendre des mesures correctives pour éviter l'effondrement du système monétaire. Parallèlement, et souvent pour des raisons politiques, ces derniers ont rendu le compliment aux États-Unis qu'ils tenaient responsables de la situation en raison de leurs déficits considérables. Cette inaction a eu pour suite une accumulation gigantesque de dollars É.-U. dans les pays à paiements excédentaires, particulièrement en Allemagne et au Japon, d'importants assauts spéculatifs contre le dollar et, plus récemment, deux dévaluations de cette devise, le flottement de la plupart des principales monnaies et la forte réévaluation de plusieurs devises européennes ainsi que du yen.

Une des principales tâches des négociateurs de questions monétaires consiste donc à trouver moyen de faire pression sur les pays qui accusent des déséquilibres permanents de paiements, dans l'un ou l'autre sens, pour qu'ils adoptent des mesures correctives efficaces (rectification du taux de change ou autres moyens).

Résolus à relever la cote du dollar et le niveau de leurs réserves monétaires, les Américains ont préconisé l'adoption des mouvements de réserves officielles comme indice du besoin d'action par tout pays souffrant d'un déséquilibre, et de pressions à exercer par les autres nations. La plupart des pays, dont certains se sentaient visés par la proposition américaine, ont craint que l'emploi de ce dispositif ne se révèle trop mécanique ou même dangereux, du fait qu'il tendrait à limiter le rôle des autorités politiques dans le domaine monétaire. Selon l'expression de certains, les ministres des Finances n'accepteront jamais de céder la place aux ordinateurs. Bien que la plupart des pays se soient prononcés en faveur du recours à l'évaluation générale des cas particuliers dans le cadre du FMI, il est probable que la proposition américaine sur l'emploi d'indicateurs sera retenue, au moins dans une certaine mesure, même si certains pays continuent de se méfier des motifs qui l'ont inspirée.

### **Convertibilité du dollar**

Une autre question importante étudiée au Comité des Vingt est celle de la convertibilité en or du dollar É.-U., suspendue en août 1971. Étant donné les énormes balances-dollars détenues par les pays créditeurs, les États-Unis ne sont évidemment pas en mesure d'accepter la convertibilité, de sorte que le problème n'est pas près de se résoudre. Les Américains ont déclaré fermement — position qui a été approuvée, mais non de plein gré, par les Européens — que leur balance des paiements devait d'abord sensiblement s'améliorer, particulièrement la balance commerciale, de façon à réduire les créances excédentaires de l'étranger en dollars et de leur assurer des réserves plus importantes. Les États-Unis ont aussi proposé que, lorsque les conditions permettraient ce retour à la convertibilité, seuls les dollars présentés volontairement dans le cadre bilatéral soient échangés contre les principaux avoirs de réserve, c'est-à-dire surtout les DTS et l'or. Les pays européens, la France en tête, veulent incorporer au système remanié un programme rigide de convertibilité qui comporterait la conversion obligatoire, par les Américains, de toutes les balances excédentaires en dollars détenues par les pays créditeurs. Cette proposition européenne aurait pour effet de diminuer l'importance du dollar américain dans l'économie mondiale tout en mettant fin au privilège dont les États-Unis ont joui jusqu'à présent de financer le déficit de leur balance des paiements — donc leurs investissements à l'étranger — en imprimant une quantité illimitée de dollars que

les banques centrales étrangères sont forcées d'accumuler. Pour leur part, les Américains considèrent les demandes de convertibilité intégrale des Européens comme essentiellement politiques, motivées par le désir de rogner les ailes de l'aigle américain.

### **Rôle de l'or**

Il semble que le Comité des Vingt ait soigneusement évité jusqu'ici toute discussion sérieuse au sujet du rôle futur de l'or dans le système monétaire international. Il s'agit néanmoins d'un des problèmes les plus épineux au point de vue politique. Cette question, déjà suffisamment controversée et la cause de nombreuses discussions entre Américains et Français, est au dire d'observateurs bien informés un thème de la plus haute importance politique et économique. L'écart croissant entre le prix officiel de l'or et son cours sur le marché libre ainsi que la menace de certains pays européens de l'utiliser pour leurs paiements bilatéraux à un prix supérieur à la valeur officielle de \$42.22 (É.-U.) l'once, ont sans aucun doute accrédité cette opinion.

### **Le Fonds monétaire international**

Le système d'étalon or-change adopté à Bretton Woods en 1946 a donné lieu à des fluctuations désordonnées de la liquidité internationale, ce qui a convaincu les administrateurs qu'il fallait réformer le système afin d'empêcher de telles anomalies. Le 28 août 1969, les gouverneurs du Fonds monétaire international ont, par amendement aux articles de l'Accord, créé un Compte de tirage spécial et établi les règlements visant l'émission de droits de tirage spéciaux (DTS). Jusqu'à maintenant, 116 des 126 membres du FMI ont fourni leur quote-part au Compte spécial. Le DTS, valeur fiduciaire équivalant à 0.888671 gramme d'or, est employé seulement pour financer les déficits de paiements des pays membres ainsi que lors de certaines transactions avec le FMI. Contrairement au dollar américain, il n'est pas utilisé dans les transactions commerciales et financières privées. A ce jour, le FMI a émis pour 9.5 milliards de DTS, ce qui ne représente qu'une faible partie de l'actif des réserves mondiales. On espère que le DTS deviendra la principale valeur des ressources du Fonds dans un système monétaire réformé. Il est proposé que ses attaches avec l'or soient coupées et qu'il soit évalué de façon à servir de point de rencontre de toutes les monnaies nationales.

Un des événements les plus marquants par rapport à l'or monétaire a été l'annulation, en novembre 1973, de l'Accord de 1968 sur l'or. Grâce à cette décision, les autorités monétaires sont maintenant libres de vendre de l'or sur le marché libre à un prix supérieur à sa valeur officielle. Si quelques pays se sont réjouis de l'abrogation de l'accord, y voyant un premier pas vers l'établissement d'un système monétaire fondé sur le droit de tirage spécial, certaines autorités de la CEE ont pensé qu'elle permettrait aux banques centrales d'effectuer leurs règlements mutuels en or et en fonction du prix du marché libre. Si l'abandon de l'Accord de 1968 sur l'or devait inciter les pays à utiliser l'or comme moyen de règlement, le besoin de monnaies de réserve et de DTS serait évidemment réduit. Étant donné l'importance des avoirs en or dont disposent les pays de la CEE, il se peut que leurs besoins de monnaies de réserve et de DTS restent assez faibles, surtout s'il se produisait un fort mouvement de désaffectation vis-à-vis de monnaies de réserve telles que le dollar américain.

Il est donc clair que toute décision favorisant le règlement en or de transactions entre les autorités monétaires au taux du marché libre aurait de graves conséquences pour l'établissement d'un système reposant sur le DTS et, par voie de conséquence, sur sa réforme. Il convient également de noter que les ventes de ce genre sont interdites par les statuts du FMI. Une telle mesure équivaldrait à un relèvement sensible du prix officiel de l'or. Elle accentuerait l'importance de l'or dans le système monétaire au moment même où l'on estime que son rôle devrait être progressivement réduit. Il s'ensuivrait en outre un accroissement considérable des liquidités internationales, ce qui aggraverait le problème résultant de l'excès de liquidités causé par les déficits énormes et persistants des États-Unis ces dernières années ainsi que des mouvements massifs de capitaux qui se sont produits lors des récentes crises monétaires.

Étant donné la montée en flèche du prix de l'or sur le marché libre et les importants déficits des paiements prévus par la plupart des membres de la CEE par suite du renchérissement du pétrole, on comprend que ces pays puissent juger opportun, sinon essentiel, de régler en or leurs créances bilatérales en fonction du prix du marché. Il est possible que la France reçoive un appui inattendu d'autres pays européens qui sont restés plus ou moins neutres jusqu'à présent, tels que l'Italie et les Pays-Bas.

### Intérêts des États-Unis

Malgré les efforts déployés par les pays d'Europe depuis quelques années pour convaincre les États-Unis de réduire leurs investissements à l'étranger de manière à redresser leur balance de paiements chancelante, les Américains tiennent de toute évidence à rester nettement exportateurs de capitaux pour des raisons tant économiques que politiques. Il leur faut donc se concentrer avant tout sur la balance de leurs paiements courants, c'est-à-dire améliorer leur balance commerciale et, si possible, réduire ou stabiliser leurs dépenses militaires à l'étranger et leur aide aux pays en voie de développement. Par suite des deux dévaluations du dollar et des grands réalignements monétaires, les États-Unis sont devenus de redoutables concurrents sur les marchés mondiaux. Leur balance commerciale s'est rétablie de façon spectaculaire au second semestre de 1973, et ils n'ont pas caché qu'ils espéraient avoir un important excédent en 1974. Cependant, les autorités américaines ne sont pas démesurément optimistes, car le dollar tend à monter à mesure que s'améliore leur balance commerciale. La vigueur du dollar au cours des premiers mois de l'année reflétait également, semble-t-il, le fait que l'économie américaine est moins vulnérable à la crise énergétique et aux relèvements du prix du pétrole que les économies de l'Europe continentale, du Japon et de la Grande-Bretagne. Les Américains sont évidemment sensibles aux conséquences qu'aurait un rétablissement de confiance dans le dollar sur leur capacité de concurrence commerciale. N'étant pas parvenus à obtenir l'aide des Européens pour arrêter la hausse de leur monnaie au début de l'année, ils ont réussi à renverser la tendance en prenant diverses mesures telles que l'intervention sur les marchés des changes par la vente de dollars et la suppression de certaines mesures de contrôle touchant les capitaux.

Washington s'est réjoui du récent reflux de fonds à court terme aux États-Unis, mais les taux d'intérêt élevés offerts sur le marché des eurodollars ont freiné jusqu'à présent l'entrée de capitaux importants. L'afflux de fonds à long terme sous forme d'investissements directs au cours des toutes dernières années n'en a pas moins été très considérable par rapport aux niveaux antérieurs, et on l'a évalué à plus d'un milliard de dollars en 1973. La prise de contrôle de sociétés américaines par les intérêts étrangers liés à ces investissements a des effets traumatisants sur les Américains. Aussi incroyable que cela puisse paraître, on commence à parler aux États-Unis de réglementer et de limi-

ter les investissements étrangers. Cette déviation des mouvements de capitaux, si elle se poursuit, constituerait sans doute un des plus importants événements financiers du siècle. Bien que les milieux gouvernementaux fassent bon accueil aux investissements étrangers et s'efforcent de supprimer tout contrôle des mouvements de capitaux, certains milieux politiques et d'affaires s'agitent à la pensée que l'acquisition de compagnies américaines par l'étranger puisse porter préjudice aux intérêts des États-Unis, surtout si plus de capitaux arabes s'acheminent vers le pays. On craint aussi que les fabriques américaines de produits d'une technologie avancée tombent entre les mains d'étrangers.

### **Pour freiner les acquisitions**

Un représentant démocrate a présenté l'an dernier au Congrès un projet de loi visant à empêcher virtuellement tout étranger d'acquérir une participation majoritaire dans n'importe quelle entreprise américaine. D'autres projets de loi moins radicaux visant à limiter et à réglementer l'acquisition d'entreprises par des étrangers sont également à l'étude. Ils seront examinés par un sous-comité du *Committee on Interstate and Foreign Commerce*. Signalons à cet égard que l'importante participation acquise par la Corporation de développement du Canada dans *Texas-Gulf Inc.* a été montée en épingle pour illustrer le genre d'investissement étranger qui risquait de menacer les intérêts économiques et politiques des États-Unis.

Il est fort improbable que les États-Unis acceptent un plan de réforme quelconque avant d'avoir remédié au déficit de leur balance des paiements et que la situation leur permette de prévoir une plus grande stabilité monétaire. Toutefois, il se pourrait que la crise énergétique retarde la réalisation de ce désir. Certains observateurs ont fait remarquer que, en exigeant de bénéficier d'une période prolongée de forts excédents commerciaux avant de consentir à la réforme, les États-Unis contre-carrent l'un des principaux objectifs assignés au Comité des Vingt, à savoir la correction des déséquilibres importants.

Il s'ensuit aussi en bonne logique que la disparition des déficits américains tendrait à renforcer leur monnaie, à rétablir la confiance dans le dollar et à sauvegarder son rôle de principal avoir de réserve aux dépens du DTS. L'urgence de la réforme s'en trouverait affaiblie et il s'ensuivrait probablement de nouveaux retards, le flottement concerté des monnaies assurant pendant ce temps une stabilité convenable. Du point de vue de la CEE, une telle

éventualité ne serait probablement pas trop mal accueillie. Elle pourrait en fait apaiser la crainte que les États-Unis deviennent trop concurrentiels grâce à un dollar sous-évalué, et permettre en même temps le retour à une stabilité monétaire relative, condition fondamentale du projet d'union monétaire de la CEE. Les bouleversements monétaires des dernières années et les conséquences incertaines de la hausse du prix du pétrole sur la balance des paiements et les taux de change des principaux pays ont entravé le progrès vers les objectifs économiques et monétaires ultimes de la CEE. La réalisation du projet original d'union prend ainsi du retard. La décision de la France, en janvier, par suite de la crise énergétique, de laisser flotter le franc indépendamment par rapport au dollar et de se retirer du système de flottement concerté des pays européens illustre très bien le problème. Dans ces conditions, le besoin de stabilité monétaire prend une importance capitale et sera probablement en tête de liste des priorités de la CEE, avant la réforme globale du système monétaire mondial. Cela peut expliquer en partie pourquoi les Européens manifestent un enthousiasme modéré pour la réforme.

### **Le lien commerce-monnaie**

L'importante source de préoccupations que constituent pour les États-Unis leurs problèmes de balance des paiements les a poussés à insister, au tout début, sur le besoin de coordonner les travaux du Comité des Vingt avec les négociations commerciales multilatérales du GATT. Cette proposition n'a guère eu de succès, car la plupart des pays, se méfiant des motifs américains, se sont dits d'avis que le FMI et le GATT étaient, l'un et l'autre, les organismes chargés de résoudre les problèmes monétaires et commerciaux et qu'ils devaient garder la responsabilité fondamentale de déterminer les mécanismes et les politiques susceptibles d'amener des progrès dans leurs domaines respectifs.

En 1973, cependant, les pays de la CEE ont changé d'attitude à l'égard du rapport commerce-monnaie, s'étant rendu compte que les dévaluations du dollar de décembre 1971 et de février 1973 avaient renforcé la concurrence américaine sur les marchés mondiaux. La CEE fut portée à conclure que le dollar était sous-évalué et que cette situation, jointe à une vive poussée commerciale américaine, pourrait avoir des effets malencontreux sur leur commerce. Les réunions du comité préparatoire du GATT, tenues avant la rencontre des ministres du Commerce de juillet 1973, et les difficultés éprouvées lors de la signature de la déclaration de

Tokyo ont mis en relief la préoccupation croissante des Européens, et des Français en particulier, au sujet du rapport qui existe entre l'évolution du commerce et celle des marchés de changes. Le rapprochement des points de vue américain et européen sur cette question, pour des raisons manifestement différentes, fait que les États-Unis et la CEE chercheront vraisemblablement à s'assurer que les engagements pris dans un domaine ne compromettent pas leurs intérêts respectifs dans l'autre. Bien que les deux séries de négociations restent complètement dissociées, il est probable que, sur le plan de la réforme monétaire comme dans le cadre du GATT, les progrès se feront au même rythme.

### Crise de l'énergie

La récente crise énergétique, aggravée par la réduction de la production pétrolière des pays arabes et la montée en flèche du prix du brut, a ajouté un important élément d'incertitude aux problèmes monétaires, compliquant ainsi la tâche déjà difficile des négociateurs dans ce domaine. Selon les rapports du FMI et de l'OCDE, la hausse vertigineuse du prix du pétrole causera de nouvelles difficultés au système monétaire mondial en 1974 et les années suivantes. Ils soulignent que le Japon et les pays industrialisés d'Europe ne peuvent plus s'attendre à bénéficier des excédents de paiements enregistrés dans le passé et que cette situation pourrait entraver la coopération internationale à l'avenir.

On craint que les pays aux prises avec un déficit de la balance des paiements et un affaiblissement de leur monnaie sur les marchés des changes n'adoptent une politique déflationniste et ne laissent même délibérément leur monnaie se déprécier afin d'acquérir un avantage sur leurs voisins. Pour leur part, les Américains s'inquiètent également de la possibilité que la crise du pétrole ait une incidence défavorable sur leur balance des paiements et frustre leur espoir de rendre excédentaire leur balance des paiements courants. Ils estiment néanmoins que, une fois le commerce mondial du pétrole redevenu normal, les répercussions nettes sur leur situation ne devraient pas être trop graves et pourraient même, en fait, se révéler favorables malgré les prix élevés. Cette opinion repose sur le fait bien connu que l'Europe et le Japon dépendent dans une plus grande mesure que les États-Unis des sources étrangères d'énergie.

Une autre question épineuse rattachée à la hausse du prix du pétrole est l'afflux des capitaux arabes. Après avoir utilisé le pétrole à des fins politiques, les Arabes ont

menacé, au début de l'année, de retirer leurs fonds des pays occidentaux. En janvier, les ministres arabes de l'Économie ont préconisé un retrait graduel de fonds arabes des banques étrangères et l'intensification des investissements de développement dans les pays frères qui en ont besoin. Ils ont soutenu que ce projet n'est pas d'inspiration politique et n'a pas pour but de saper les marchés financiers occidentaux. Ces apaisements proviennent sans doute du fait que les Arabes disposent de beaucoup moins de latitude pour déplacer et investir leurs avoirs en monnaies étrangères que pour décider de réduire la production de pétrole ou d'en relever le prix.

En premier lieu, la capacité d'absorption des pays arabes pauvres est limitée et tout transfert de ressources réelles en leur faveur ne saurait être que l'aboutissement d'un long processus. Deuxièmement, si l'on exclut l'Occident, il n'existe à peu près pas d'endroits où les Arabes puissent placer leurs capitaux. Leur choix est essentiellement limité aux marchés des États-Unis, de l'eurodollar et de l'euromonnaie. Par exemple, au moment où, selon des rapports récents, les Arabes retiraient des montants importants des États-Unis, on a signalé qu'ils faisaient de gros placements sur le marché de l'eurodollar et en Suisse. Le mouvement des capitaux arabes ne touchera donc pas tous les pays occidentaux en même temps. La principale menace vient du fait que les investisseurs arabes seront de plus en plus mesurés d'exercer de fortes pressions sur des monnaies et des États particuliers en déplaçant leurs avoirs à court terme (le genre qu'ils préfèrent) d'un pays à un autre. Par exemple, toute décision concertée de retirer des fonds de Grande-Bretagne pourrait avoir des conséquences extrêmement graves pour sa balance des paiements chancelante et la livre sterling.

Le renchérissement du pétrole a ajouté un nouvel élément à l'équation monétaire mondiale. Comment le système peut-il absorber les milliards des pays producteurs de pétrole? Le FMI a calculé en janvier 1974 que l'excédent global des paiements de ces pays pourrait atteindre plus de 60 milliards de dollars en 1974, tandis que la plupart des nations industrialisées et des pays en voie de développement non producteurs de pétrole enregistreront des déficits sans précédent. Dans ces circonstances, il sera dans l'intérêt des pays arabes et des autres membres de l'OPEP, ainsi que des pays à paiements déficitaires, de procéder à un échange d'avoirs mutuellement satisfaisant qui renforce la stabilité monétaire. L'opération

exigera un haut degré de collaboration et d'initiative politique. Cette question devra être réglée au moins en partie avec le concours d'organismes existants tels que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ou par de nouvelles instances qui devront être créées à cette fin.

### **Les pays en voie de développement**

Un important phénomène lié à l'établissement du Comité des Vingt a été la participation des pays en voie de développement aux entretiens monétaires. Ils ont considéré les crises monétaires internationales qui se sont succédé ces dernières années comme une grave atteinte à leurs intérêts fondamentaux. La recherche d'une solution à ces crises, confiée à un nombre restreint de pays développés, a provoqué le ressentiment des pays moins riches. Ils ont jugé que, par suite de leur exclusion des pourparlers monétaires, l'on n'avait pas suffisamment tenu compte de leurs intérêts. La constitution du Comité des Vingt leur a cependant fourni une tribune convenable. Neuf des vingt participants représentent exclusivement les pays en voie de développement, tandis que certains délégués des nations industrialisées se font également les porte-parole de ces pays. Le Canada défend, entre autres, les intérêts de la Jamaïque et de la Barbade.

Les intérêts particuliers des pays en voie de développement dans le cadre de la réforme ont notamment trait à la fixité des taux de change entre les principales monnaies, assortie de marges étroites de fluctuation, afin d'atténuer les conséquences perturbatrices de toute souplesse excessive des taux de change sur leurs recettes d'exportation. Cependant, ce qu'ils désirent surtout, c'est que des dispositions garantissant le transfert de ressources réelles des nations développées aux pays en voie de développement figurent dans le plan définitif de réforme. Leur principale proposition à cet égard vise à établir une relation ou un «lien» entre l'attribution de droits de tirage spéciaux par le Fonds monétaire international et l'aide au développement, en vue de permettre un transfert de ressources réelles et, de ce fait, de promouvoir leur essor économique. On pourrait probablement obtenir ce résultat en attribuant aux pays en voie de développement, lors de l'allocation de droits de tirage spéciaux, une part supérieure à celle que justifierait leur importance dans l'économie mondiale, la portion des pays développés étant réduite en conséquence.

Les pays en voie de développement considèrent que cette formule d'aide non liée et quasi automatique améliorerait la qualité de l'assistance au développement.

Ils sont conscients du fait que cette «relation» ne leur garantirait pas de forts montants d'aide. Selon eux, toutefois, elle constituerait la reconnaissance du fait que la fourniture de ressources aux fins du développement représente un souci légitime de la communauté internationale. Les pays en voie de développement ont clairement fait savoir que tout plan de réforme acceptable devait comporter des mesures précises telles que le lien visant à faciliter un transfert de ressources en leur faveur. Par exemple, le ministre des Finances de l'Inde, M. Y. B. Chavan, a déclaré que son pays n'accepterait pas un nouveau système monétaire auquel ne serait pas intégré le principe du lien. Le projet du lien a donc de fortes résonances politiques.

### **Réserves exprimées**

Si la plupart des pays industrialisés sont d'accord avec l'objectif fondamental de l'accroissement du volume de l'aide au développement, nombre d'entre eux font des réserves au sujet du principe du lien. Ils s'inquiètent de la possibilité que le lien entre les DTS et l'aide au développement porte atteinte aux perspectives de réalisation d'arrangements monétaires internationaux satisfaisants, et certains d'entre eux ont proposé des solutions de rechange. Il est généralement admis que le système monétaire international remanié reposera dans une large mesure sur le DTS. Dans cette optique, on affirme que si la communauté internationale tentait de faire jouer un double rôle au DTS — celui d'avoir international et celui de moyen de financement du développement — il risquerait de ne pas pouvoir gagner et conserver la confiance absolue dont il aura besoin pour jouer son rôle de réserve. On craint que, de ce fait, la réforme monétaire puisse être compromise. Les adversaires et les tenants du «lien» admettent tous que la question cruciale en est une de confiance. La décision qui sera prise à ce sujet reposera en définitive sur des considérations politiques. Il est probable que cette question sera résolue assez facilement une fois que les principaux pays auront montré de façon tangible une assez forte volonté politique d'entente sur les points essentiels se rapportant à la réforme.

La hausse du prix du pétrole, dont nous avons parlé plus haut, a porté un rude coup aux efforts de développement des pays en voie d'industrialisation. La Banque mondiale a estimé que le coût supplémentaire de l'énergie importée par les pays en voie de développement dépasserait l'augmentation des fonds d'aide prévus par les pays donateurs pour le reste de la décennie. Il est donc exclu que ces pays

puissent financer de telles dépenses supplémentaires dans l'état actuel des choses. A moins que les pays producteurs de pétrole, arabes et autres, consentent à prendre des mesures compensatoires en faveur de ces pays, il est probable qu'ils connaîtront des reculs économiques importants et verront empirer l'état de leur dette. Cette situation nouvelle modifiera sans aucun doute l'attitude des pays en voie de développement à l'égard de la réforme monétaire. Elle relancera probablement la proposition avancée par certains d'entre eux voulant que la communauté internationale entreprenne une réforme tripartite de l'économie mondiale qui embrasserait trois domaines, à savoir le système monétaire international, les accords commerciaux et le transfert de ressources réelles aux pays en voie de développement. La session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies, en avril, a clairement manifesté la détermination des pays en voie de développement d'établir un nouvel ordre économique grâce à des modifications fondamentales des rapports économiques et commerciaux entre pays riches et pays pauvres.

#### **Perspectives de réforme**

Faute de s'être entendu comme on le prévoyait sur un projet de réforme définitif en 1973, le Comité des Vingt a décidé, lors de sa réunion de septembre 1973, à Nairobi, de faire tout son possible pour définir un cadre de réforme avant le 31 juillet 1974. Reste maintenant à savoir si la nouvelle date limite fixée pour l'entente définitive sur la réforme est réaliste, étant donné la crise énergétique et les graves divergences d'opinion qui persistent entre les principaux négociateurs. Les problèmes examinés ci-dessus portent à croire que les raisons et les conditions d'une entente sur les principaux objectifs des travaux de réforme, qui datent de 18 mois, ont perdu quelque peu de leur signification. Le système monétaire est revenu à une stabilité relative grâce aux grands réalignements monétaires et à l'expérience des taux de change flottants. On a également compris que la réforme monétaire est impossible tant que la balance des paiements des États-Unis ne sera pas améliorée, et qu'elle sera alors moins urgente. En outre, les dissensions politiques entre pays occidentaux, exacerbées par la crise du Moyen-Orient et la réduction des approvisionnements de pétrole arabe, ont également accru la difficulté de négocier une nouvelle structure monétaire susceptible de limiter la souveraineté des négociateurs dans les circonstances actuelles.

Malgré les difficultés qui ont surgi sur tous les plans, un fait reste certain: le

monde a besoin d'un nouveau système monétaire. Même au prix de beaucoup de temps et de patience, les négociateurs devront finalement résoudre les problèmes de la réforme. La route qui y mène peut emprunter essentiellement deux voies. L'une est celle de l'approche globale, dans laquelle chaque élément est négocié en tant que partie d'un tout et dans laquelle les négociateurs retarderaient l'entente sur la réforme jusqu'à ce que l'ensemble soit acceptable pour chacun d'eux. Les États-Unis et la CEE ont jusqu'à récemment préconisé cette méthode. L'autre consiste à résoudre les problèmes un à un et conçoit la réforme comme un long processus à mettre en œuvre par étapes. C'est la formule qu'a proposée le ministre des Finances du Canada à l'assemblée annuelle du FMI à Nairobi en septembre dernier, et de nouveau lors de la réunion du Comité des Vingt qui a eu lieu à Rome à la mi-janvier. Il est désormais manifeste que la crise énergétique n'a pas laissé d'autre choix aux négociateurs. En fait, on a convenu à Rome que les différents éléments de la réforme ne pourraient être mis en place que dans la mesure où la situation économique le permettrait. C'était là reconnaître que la structure du nouveau système monétaire pourrait dépendre des événements.

Au cours des prochains mois, on espère que la réforme monétaire sera axée principalement sur l'amélioration du mécanisme de consultation et de surveillance du FMI. Dans la conjoncture actuelle de grande incertitude internationale, il importera d'analyser de façon continue les problèmes qui se posent et de procéder à des consultations entre pays membres du FMI. Mises à part cette consultation et cette surveillance, les autres éléments de la réforme seront vraisemblablement considérés comme moins prioritaires qu'au cours des 18 derniers mois. Au moment où ce texte est rédigé, le Comité des Vingt doit se réunir pour la dernière fois les 12 et 13 juin. Il est désormais probable que les travaux de réforme se poursuivront au sein du conseil d'administration du FMI, les grandes questions à trancher étant renvoyées à un nouveau comité permanent de vingt gouverneurs du FMI qui succéderait au Comité des Vingt. Le comité permanent se réunira trois ou quatre fois l'an.

Même si l'entente sur la réforme monétaire ne s'est pas réalisée, il est indéniable que le Comité des Vingt a accompli beaucoup de progrès et a contribué au rétablissement d'une plus grande stabilité monétaire. Ce succès partiel peut être considéré comme un indice du caractère réaliste et prometteur de la conception de la réforme par étapes.



# Un code de comportement pour les sociétés multinationales

par Roy MacLaren

Au moment où je rédige cet article, le Groupe de personnalités éminentes, réuni sous les auspices des Nations Unies, aborde vaillamment la tâche de préparer son rapport sur le thème controversé de «l'effet des sociétés multinationales sur le développement mondial et sur les relations internationales». Ce rapport doit être présenté en juillet au Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC).

A l'instar de Byron, la société multinationale est devenue célèbre du jour au lendemain. Bien des directeurs de sociétés avaient cru jusqu'ici que leur tâche se résumait à la fourniture de biens et de services d'une manière efficace (stimulée par l'aiguillon du profit). Or, maintenant que les personnalités éminentes des Nations Unies ainsi qu'une armée d'universitaires ont entrepris de scruter leur activité, ils se voient attribuer, un peu surpris, le rôle d'agents essentiels du développement économique et de l'évolution sociale, transformés à ce titre en importants sujets d'intérêt et de discussion.

Toutefois, les directeurs de sociétés multinationales ne sont pas sans s'inquiéter de l'excessive mesure de pouvoir et d'influence qu'on tend à leur attribuer. Cela se comprend, car en fait le pouvoir des sociétés multinationales n'a rien de comparable à celui des gouvernements, et leurs directeurs le savent fort bien. La confusion du public à cet égard vient de statistiques aussi dénuées de sens que celle qui établit, par exemple, que «les ventes annuelles de la General Motors dépassent le PNB de la Belgique». Cela est exact, mais le chiffre d'affaires n'est pas un indicateur de puissance et il ne s'ensuit nullement que la société ait sur le plan international un pouvoir comparable à celui qu'exerce le gouvernement de la Belgique à l'intérieur de ses frontières.

## Effets des lois nationales

En outre, le caractère transnational de leurs affaires ne veut pas dire que ces sociétés fonctionnent à qui mieux mieux dans une sorte de vide international, libres

de faire à leur guise. Il existe ou il peut exister des lois nationales s'opposant aux transactions internationales et ayant pour objet d'assurer que les sociétés étrangères agissent conformément à ce que le gouvernement du pays estime être l'intérêt national.

A y bien regarder, le phénomène de l'entreprise multinationale n'est en somme qu'une manifestation de la recherche d'une coopération internationale élargie qui a caractérisé les dernières décennies. Et si on en juge d'après l'intérêt soudain qu'on leur porte, il y a lieu de supposer que leur croissance, fruit de la coopération internationale de l'après-guerre, était en grande partie imprévue. Mais elle n'en est pas moins l'aboutissement logique de politiques que la plupart des États fondateurs ou adhérents des Nations Unies ont énergiquement poursuivies.

Désillusionnés par les excès du nationalisme durant la Seconde Guerre mondiale, les pays de l'Ouest en particulier ont intensifié depuis lors leur recherche d'une plus grande coopération internationale. Il en est résulté tout un réseau d'organisations visant à promouvoir la bonne entente. Dans le domaine politique, dont l'activité n'a connu que des succès partiels, le nationalisme a accusé dans certaines régions des progrès au moins aussi rapides que l'internationalisme. Dans le domaine éco-

*M. MacLaren, qui a été agent du service étranger au ministère des Affaires extérieures pendant douze ans, s'est joint au personnel du siège social de Massey-Ferguson Ltée à Toronto en 1969 et a été nommé directeur des relations publiques de cette société en 1971. Il donne également des cours de géographie économique à l'Université de Toronto et est l'auteur d'un livre traitant de l'intervention du Canada dans la guerre civile russe, lequel doit paraître bientôt. M. MacLaren est secrétaire national de l'UNICEF et directeur de l'Institut canadien des Affaires internationales. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



nomique, par contre, l'internationalisme a progressé de façon plus sûre. Le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), les marchés communs régionaux et les zones de libre-échange témoignent de la nouvelle ambiance des relations économiques internationales. A leur tour, d'autres services dans les domaines de la banque, des assurances et du commerce se sont développés dans ce cadre et ils ont contribué à déplacer vers la production internationale l'accent autrefois réservé aux échanges commerciaux.

Il fut un temps où le commerce suivait le drapeau national; aujourd'hui, la société multinationale suit le commerce. Personne, à l'heure actuelle, ne plaide pour l'autarcie, pas même les économies dirigées. L'investissement étranger est en outre souvent recherché en raison des avantages économiques et technologiques qu'il apporte. De sorte que si les négociations prochaines du GATT sont couronnées de succès, elles entraîneront probablement une nouvelle expansion de l'entreprise multinationale.

#### **Pouvoir de réglementation**

Ayant créé les circonstances favorables à l'évolution de la société multinationale, les gouvernements ont également le pouvoir de réglementer les investissements étrangers s'ils le désirent. Depuis la dépression et la Seconde Guerre mondiale, il est partout admis que ce sont les gouvernements qui contrôlent le fonctionnement de l'économie nationale. Différents gouvernements instituent évidemment des règles différentes, mais les sociétés multinationales se sont adaptées à ces exigences avec une souplesse remarquable. Les gouvernements ont donc tout intérêt à préciser ce qu'ils attendent des sociétés en ce qui touche les conditions d'implantation et de fonctionnement, les impôts, les règles anti-monopoles, le rapatriement des bénéfices et la pratique des exportations. Si leur politique à ces divers égards est clairement énoncée et qu'on s'oppose à toute application extraterritoriale de la loi étrangère, certains points de friction entre les gouvernements et les entreprises internationales s'en trouveront réduits, voire éliminés.

La confusion et la méfiance que suscite aujourd'hui l'appellation même de société internationale (expression que conjurent d'ardents nationalistes tout comme les pacifistes des années 30 évoquaient sombrement les marchands d'armes) découlent en partie de l'ignorance et du comportement égaré de quelques-unes. Heureusement, l'étude des sociétés mul-

tinationales est devenue elle-même une industrie de croissance. De ce flot inattendu d'études — bonnes ou médiocres — qui portent sur les investissements internationaux, y compris celle des Nations Unies, il devrait éventuellement ressortir que l'État-nation, agissant seul ou collectivement, est en mesure après tout de veiller à ce que l'activité des sociétés multinationales sur son territoire — à supposer qu'il les accueille — lui procure d'importants avantages.

#### **Structures différentes**

Dès qu'un gouvernement décide d'accueillir les investissements étrangers, il doit alors envisager le problème plus difficile de déterminer l'envergure et le mode d'emploi de ces capitaux ainsi que les secteurs visés. Le Japon a prospéré dans le cadre d'une structure qui s'harmonise avec ses traditions et ses besoins; la Suède a élaboré une tout autre structure, et la France également. En instituant récemment une Agence d'examen de l'investissement étranger, le Canada a adopté une approche encore différente, justifiée par l'expérience nationale et les exigences de notre développement.

Ces efforts gouvernementaux suffiront peut-être à accorder l'intérêt national avec les avantages économiques découlant d'une rationalisation globale des industries de transformation ou de services. L'investissement de capitaux crée en quelque sorte une entité captive, dès lors soumise au plein exercice des pouvoirs du gouvernement local d'accorder les licences d'importation et les permis de résidence indispensables, de hausser les impôts, de limiter la remise des dividendes, etc. Même alors, cependant, la question du contrôle des sociétés multinationales et de leurs décisions (un peu aveugles de l'avis de certains) engendrera probablement d'autres incertitudes et appréhensions. Elle ne saurait pourtant présenter de sérieuses difficultés si l'État-nation emploie habilement les nombreux outils dont il dispose. Toutefois, si une importante partie du public y voit un problème, la chose se concrétise; la logique économique ne peut l'emporter sur les sentiments, qui sont des faits.

Il faut alors en appeler à la coopération entre États-nations et au jeu d'un contrepois. La question de savoir si les associations multinationales ne formeraient pas un contrepois encore plus efficace dépasse le cadre du présent article. En agissant de concert, les gouvernements peuvent aisément démontrer qu'ils sont en mesure de tirer le maximum d'avantages des investissements transnationaux.

Mais ne laissons pas ce raisonnement

nous entraîner trop loin. Nous entendons de temps à autre des commentaires optimistes sur l'avènement graduel de la coopération mondiale, tendance favorisée, selon quelques-uns, par l'existence des sociétés multinationales. Il est évident, toutefois, que nous sommes encore loin de réaliser une collaboration étroite à l'échelle mondiale. En outre, au moment même où nous recherchons les signes d'une fraternité internationale croissante, nous constatons du mécontentement à l'égard de l'organisation gouvernementale, même au niveau de l'État-nation. Les nationalistes de divers groupes minoritaires, au Canada et à l'étranger, réclament une diminution du pouvoir politique de l'État-nation actuel au profit d'unités de moindre envergure.

Un double processus semble donc être à l'œuvre: tendance à la coopération mondiale d'une part, élan dans le sens de l'autonomie locale de l'autre. Où donc situer l'entreprise multinationale par rapport à cette évolution politique parfois déroutante?

### Adaptation au nationalisme

Tout en contribuant à faire envisager à plus vaste échelle les problèmes et les ressources de l'humanité, la société pluri-nationale n'en doit pas moins adapter son évolution à celle de la pensée nationaliste de l'heure. Le centre du pouvoir politique demeure l'État-nation, si imparfait soit-il, aux fins de l'organisation sociale et du bien-être de l'humanité. Les compagnies multinationales ne doivent pas se laisser obséder par l'efficacité économique d'une application mondiale de la technologie ou de la production au point d'oublier que leurs filiales doivent servir, et visiblement, les intérêts de la société locale.

Certains observateurs doutent cependant de l'efficacité d'une telle ligne de conduite. Un ouvrage récent sur l'entreprise multinationale (Richard Eells, *Global Corporations*) formule l'argument suivant:

Certaines sociétés ont essayé d'adoucir les réactions des gouvernements nationaux en recourant à des procédés diplomatiques *sui generis*, qui se sont révélés dans la plupart des cas un euphémisme. Elles se sont, par exemple, associées des partenaires de l'endroit, ont placé les actions de leurs filiales sur les marchés de change locaux et employé des nationaux comme directeurs, se comportant comme si leurs filiales étaient des sociétés nationales du pays d'accueil qui n'entretiennent que de lointains rapports avec la société-mère. Les efforts de ce genre ont plus ou moins réussi, mais il ne faudrait pas rejeter de prime abord la possibilité de se créer une identité locale, bien que le procédé convienne mieux à certains genres de sociétés qu'à d'autres.

Trouvant que cette approche ne garantit pas suffisamment d'avantages au pays d'accueil, d'autres observateurs de

la scène internationale estiment qu'aucun État ne saurait à lui seul se mesurer à la fois aux compagnies multinationales et à leurs gouvernements respectifs. Ils demandent donc avec instance qu'un organisme de surveillance, fonctionnant sous l'égide d'une convention internationale, ait le pouvoir de «constituer» en sociétés les entreprises multinationales, ce qui aurait pour effet de les soustraire aux juridictions nationales et de les placer sous une forme de tutelle internationale. Ainsi «dénationalisées», les sociétés deviendraient «citoyens du monde» et seraient régies par législation internationale.

Si l'on en juge, toutefois, par le degré de succès qu'ont obtenu d'autres tentatives de coopération internationale, il est peu probable que les gouvernements veuillent se départir d'une mesure de souveraineté suffisante pour permettre le fonctionnement d'un tel organisme supra-national. Après tout, l'activité des organismes internationaux est limitée, pour l'instant du moins, à ce qui a été convenu par les États membres souverains. Par ailleurs, les difficultés que présente toujours l'instauration d'un droit des sociétés et de mécanismes d'arbitrage efficaces, même dans le secteur restreint de la Communauté économique européenne, ne permettent guère d'espérer la création prochaine d'un organisme mondial doté de pouvoirs effectifs.

### Règle de conduite

Il se peut que le point de départ d'une surveillance internationale efficace consiste simplement à appliquer un code de comportement aux sociétés multinationales, mesure initiale que préconisait l'automne dernier le Secrétariat des Nations Unies dans son rapport au Groupe de personnalités éminentes. D'aucuns ont immédiatement rejeté cette proposition, n'y voyant que la plus superficielle des illusions à moins qu'elle ne repose sur une forte autorité internationale s'accompagnant de sanctions. On s'attend néanmoins à ce que le Groupe de personnalités éminentes élabore un code de comportement international à l'intention des sociétés et des gouvernements. Dans le cadre de cette notion ordonnée d'obligations mutuelles, des engagements pourront être énoncés en ce qui concerne les pratiques de l'impôt, des exportations et de la main-d'œuvre. Ces dispositions, cependant, tout n'étant pas de vaines formules, n'auront pas force de loi. Cela veut dire que le code international n'aura d'abord qu'un effet indirect de persuasion morale. N'empêche que son influence pourrait être plus importante qu'on ne serait porté à le croire, car les sociétés multinationales sont sou-

cieuses de se gagner l'approbation publique et d'encourager un climat favorable à leurs opérations.

Simultanément, un groupe d'information des Nations Unies ou du GATT pourrait réunir des données précises sur l'évolution des sociétés multinationales et faire rapport à un comité d'experts formé de représentants des gouvernements. Cela devrait contribuer à «démystifier» dans son ensemble la question des investissements internationaux. Le Canada a la chance de posséder les ressources nécessaires à la mise en œuvre d'une politique nationale efficace: statistiques, renseignements relatifs à l'impôt, aux investissements, aux exportations et autres. Mais beaucoup de pays n'ont malheureusement pas encore atteint un stade de développement qui permette l'acquisition et l'analyse des données indispensables à l'application d'une politique concrète des investissements étrangers. Il y a donc là pour l'OCDE et le GATT ainsi que les organismes des Nations Unies l'occasion de fournir une aide internationale appréciable.

Le GATT suit de près depuis plus de deux décennies les échanges internationaux de biens et services. Il est donc en mesure de collaborer avec le Centre consultatif et d'information qu'envisage le rapport du Secrétariat des Nations Unies. En remplissant cette fonction, le GATT est à même de renforcer le droit souverain des nations de décider elles-mêmes si elles veulent accueillir des investissements étrangers et à quelles conditions. L'idéal serait que ces conditions se normalisent de plus en plus dans le monde. On imagine aisément dès lors un service des Nations Unies qui surveillerait l'application du code et qui, tôt ou tard, agirait aussi en qualité d'intermédiaire entre gouvernements et sociétés, rendant compte des événements et facilitant l'harmonisation des lois nationales et des politiques d'investissement. Il pourrait en résulter éventuellement un «accord général sur les investissements internationaux» appliqué parallèlement au GATT.

#### **Importance de la technologie**

Outre le code de conduite qui marquerait un premier pas vers la réglementation internationale, on envisage sérieusement une autre approche tendant à concilier les intérêts multinationaux et nationaux. D'aucuns prétendent que le sort fait actuellement aux investissements étrangers directs démontre que c'est l'entreprise multinationale et non la souveraineté na-

tionale qui est aux abois. La résistance à ces investissements directs a, dans certains cas, augmenté. Vu cet état de choses, certains réclament que le concept de la participation des sociétés au développement soit modifié de façon à mettre l'accent, non plus sur la prédominance de l'investissement mais davantage sur les bienfaits intangibles de l'entreprise multinationale: la capacité de gestion, les moyens technologiques et les autres ressources d'une grande institution.

Ainsi envisagée, la gestion des entreprises à l'étranger ne serait plus une prérogative permanente fondée sur la propriété, mais plutôt une obligation assumée pour une période déterminée. Ces contrats de gestion, ces «accords de coproduction», ces «entreprises communes contractuelles», etc., ont en commun plusieurs caractéristiques:

- la propriété est laissée entièrement ou en partie suffisante à l'élément national;
- la durée de la présence de la société étrangère est limitée; et
- la remise en négociation des conditions, à intervalles précis, est explicitement prévue.

On commence à peine à explorer ce genre de possibilités, parmi lesquelles figurerait un rôle d'appui confié à des institutions internationales comme la Banque mondiale.

Il est clair qu'il reste beaucoup à faire, et sans retard, si l'on veut retirer le maximum d'avantages de la participation étrangère au fonctionnement des économies locales. Toutefois, les éléments du problème sont maintenant évidents. Des moyens de communication en expansion constante ont déjà commencé à créer une économie mondiale en stimulant la demande de produits manufacturés. On n'a pas moins envie de radios à transistors à Kampala qu'à Kuala Lumpur ou au Québec. L'offre et la demande dépassent maintenant les frontières nationales.

Les sociétés multinationales apportent une réponse à ces besoins communs. Leur activité incite déjà les gouvernements et les syndicats ouvriers à réfléchir davantage sur le fait que le monde est en train de former un marché unique, remplaçant l'ensemble des marchés nationaux isolés. La société multinationale offre ainsi aux gouvernements une nouvelle raison d'accélérer l'avènement de consultations réciproques, d'une meilleure compréhension mutuelle et d'une plus grande unité dans un monde qui manque encore trop de cohésion.

# Épilogue de la Conférence de Washington sur l'énergie

par Frank Rutter

Au cœur d'un hiver assombri par la crise du pétrole, le soleil brillant qui enveloppait Washington au moment où les ministres des Affaires étrangères de treize nations industrialisées se sont réunis en février pour la Conférence sur l'énergie, semblait une grâce des dieux. Il signalait à vrai dire un faux printemps, un de ces caprices du climat que connaît la capitale américaine, comme devait bientôt s'en apercevoir quiconque y arrivait avec des idées préconçues sur la manière de résoudre les graves incidences des problèmes énergétiques mondiaux.

Pourtant, le fait que les États-Unis avaient pu réunir dans la même enceinte les ministres de ces 13 pays paraissait en soi une réussite impressionnante. L'affaire n'était pas du tout certaine au début, mais tous finirent par poser ce que M. Michel Jobert, ministre des Affaires étrangères de France, a appelé un «geste de solidarité». Toutefois, avant qu'il n'eût quitté Washington, d'aucuns ont pu trouver que les gestes du ministre français à cette Conférence relevaient d'un mode d'expression bien différent.

Grâce à la virtuosité de M. Jobert, on a assisté peut-être moins à une réunion sur l'énergie qu'à une notable mise à l'épreuve des relations entre les États-Unis et l'Europe, et de l'unité au sein même de la Communauté européenne.

La Conférence de Washington sur l'énergie, qui eut lieu du 11 au 13 février, s'est révélée quant à l'essentiel un échec mitigé; du point de vue politique, en revanche, on pourrait la qualifier de réussite modérée. Voilà bien le style épigrammatique qui a marqué ces trois journées insolites et que le ministre canadien de l'Énergie, M. Donald MacDonald, parti de bonne heure, qualifiait avec justesse de «byzantin».

Le monde n'a compris que bien tardivement l'an dernier qu'il était au seuil d'une crise énergétique, encore que d'envergure contestée; et ce n'est qu'en octobre qu'on a atteint le stade douloureux, lorsque les producteurs arabes de pétrole eurent dévoilé la puissance d'une nouvelle arme internationale, capable de paralyser les économies et de frapper avec autant

d'efficacité que n'importe quel engin de guerre.

## Initiative de M. Kissinger

L'idée d'une telle conférence fut annoncée par le secrétaire d'État américain, M. Henry Kissinger, dans un discours qu'il prononça à Londres, le 12 décembre 1973, devant la *Society of Pilgrims*. Il y proposait la création d'un «groupe d'action» mondial qui s'attaquerait aux problèmes de l'offre et de la demande du produit de base le plus essentiel aux pays industrialisés.

Le plan stratégique élaboré par M. Kissinger consistait à convoquer une série de conférences qui commencerait par une réunion des grands pays industriels, pour englober ensuite les pays moins développés et aboutir à une conférence générale des pays consommateurs et producteurs. Répondant aux premières invitations lancées le 8 janvier, treize ministres des Affaires étrangères se réunirent donc à Washington, y compris ceux du Canada, du Japon, de la France, de la Grande-Bretagne, de la République fédérale d'Allemagne, de la Belgique, de l'Italie, des Pays-Bas, du Luxembourg, de l'Irlande, de la Norvège et du Danemark. La Communauté européenne et l'Organisation de coopération et de développement économique étaient aussi représentées collectivement.

En proposant un ordre du jour, M. Kissinger avait mentionné sept domaines de discussion et de coopération à savoir:

---

*M. Rutter est le correspondant attitré du Vancouver Sun à Washington. Né en Angleterre où il a fait ses études, M. Rutter est venu au Canada en 1953 et y a travaillé pour des quotidiens de Winnipeg, Victoria et Vancouver. Il a été chargé de cours à l'École de journalisme de l'Université Stanford durant l'année 1969-70. Spécialiste des affaires politiques, M. Rutter a été éditorialiste au Sun avant d'être affecté, en 1973, à Washington où il s'intéresse particulièrement aux questions d'énergie. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



1) la conservation; 2) l'exploitation de sources d'énergie supplémentaires; 3) la recherche et la mise au point de nouvelles sources; 4) la mise en commun des stocks de pétrole dans des situations critiques; 5) la coopération financière; 6) l'aide aux pays moins développés; 7) un cadre de collaboration pour les rapports entre producteurs et consommateurs, à savoir le groupe d'action. «On n'a qu'à envisager la fin de ce siècle pour comprendre que la crise de l'énergie marque l'avènement douloureux de l'interdépendance mondiale,» déclarait M. Kissinger dans son discours d'ouverture le 11 février. «Notre réaction pourrait fort bien déterminer si nous serons en mesure de régler les problèmes internationaux de l'avenir.»

En l'espèce, les entretiens furent assez pénibles et l'ordre du jour quelque peu tronqué. La Conférence n'a abordé en effet que deux articles: les observations préliminaires et le communiqué, et ce dernier, seul document officiel déposé à la Conférence, ne péchait pas par excès d'imagination.

Même avant l'arrivée des participants, on s'était alarmé, tant du côté arabe que parmi les Alliés, à l'idée que la Conférence et tout mécanisme de continuation ressembleraient à une tentative de front commun contre les producteurs de pétrole. De son côté, M. Kissinger nous avertissait que le monde se trouvait au bord d'un désastre économique sans pareil et qu'une prolifération égoïste de pactes bilatéraux entre consommateurs et producteurs hâterait le jour du jugement sur le plan économique.

### Programme américain

En raison de l'embargo arabe imposé en octobre dernier, les États-Unis avaient entrepris un programme rigoureux de conservation nationale de l'énergie joint à la recherche intensive de sources énergétiques nouvelles ou supplémentaires, que symbolisait le «Projet Indépendance» visant à l'autarcie avant 1980. Le Canada poursuivait pour sa part une ligne de conduite analogue.

Entre-temps, la plupart des pays invités à la Conférence tâchaient par tous les moyens de se procurer des stocks de pétrole à n'importe quel prix, même par le truchement des transactions bilatérales réprouvées par M. Kissinger. Il était donc clair, au tout début de la conférence, qu'on nourrissait du ressentiment dans les deux camps.

Une question à propos de laquelle le Canada est intervenu brièvement touchait la mise en commun des approvisionnements d'énergie. L'intérêt porté par

certain délégués au rôle que le Canada pourrait jouer à cet égard, en tant que nation «nantie», ressortait d'observations formulées par M. Kissinger, par M. William Simon, administrateur fédéral de l'Énergie aux États-Unis, par M. Masoyoshi Ohira, ministre des Affaires étrangères du Japon, par M. Helmut Schmidt, ministre des Finances de la R.F.A., ainsi que par M. Jobert. La délégation canadienne se donna du mal — allant jusqu'à manifester quelque exaspération — pour dissiper chez les participants et les journalistes l'idée d'assimiler le Canada à une vache laitière jouissant d'un pâturage sans bornes et capable d'alimenter le reste du monde en énergie.

Il y eut aussi la notion vigoureusement exprimée dans le texte d'un discours de M. Jobert, qu'il ne prononça d'ailleurs pas, selon laquelle le Canada et les États-Unis, forts de leur autarcie projetée, pourraient pratiquer un isolationnisme énergétique qui laisserait les autres à la merci de la conduite imprévisible des Arabes.

Les Américains firent leur possible pour apaiser ces craintes en déclarant fermement qu'ils étaient prêts à mettre en commun non seulement les ressources de la technologie américaine, mais aussi leurs richesses naturelles s'il le fallait. Tout en promettant son entière collaboration aux efforts à tenter, le Canada s'est gardé d'engager ses ressources; il a même cherché à déprécier son potentiel énergétique, pour ce qui est notamment des sables bitumineux de l'Alberta auxquels s'intéressent les Japonais et les Américains.

Voilà à peu près le seul aspect précis de politique énergétique qui ait retenu l'attention générale, et cette flambée s'éteignit bientôt sous le souffle d'une plus pressante réalité — le phénomène européen.

Durant la première étape des débats, un haut fonctionnaire canadien avait fait observer qu'il semblait exister «une position française et une position européenne». Il devint en effet, avec le temps, de plus en plus difficile de voir comment les deux pourraient s'accorder, voire satisfaire aux exigences d'un communiqué final compréhensif.

### Influence de M. Jobert

C'est vers la fin de la première journée que M. Jobert, mettant de côté le discours qu'il avait préparé, s'exprima de façon à éveiller l'antagonisme de ses collègues européens — particulièrement les Allemands — comme celui des Américains. La Conférence se transforma dès lors en terrain d'épreuve de la force et de l'unité des neuf membres du Marché commun, ainsi que de leurs rapports collectifs avec les États-Unis.

L'affaire n'était pas aussi nettement



Photo UPI

*Le ministre des Mines du Venezuela, M. Valentin Hernandez (à gauche) et M. Jamshid Amauzegar de l'Iran s'entretiennent au cours d'une réunion, tenue à Vienne au mois de mars, de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole. C'est à*

*la suite de cette rencontre de l'OPEP et d'une réunion parallèle de l'Organisation des pays arabes exportateurs de pétrole (OPAEP) qu'on annonça la levée de l'embargo décrété contre les États-Unis durant la guerre israélo-arabe.*

tranchée qu'on pourrait le supposer, à savoir la France contre le reste, car il y a raison de croire que certains représentants européens n'étaient pas entièrement mécontents des incartades de M. Jobert. Quant aux Japonais, qui dépendent entièrement de leurs importations de pétrole et qui, plus que quiconque, désiraient éviter un affrontement avec leurs fournisseurs arabes, ils semblaient heureux de se détendre et de laisser la querelle entre Occidentaux se dérouler à l'avant-scène.

Le second jour, la Conférence se transforma en rencontre du Marché commun européen, les Neuf tenant réunion sur réunion à huis clos. M. Kissinger tenta à deux reprises d'user de son charme personnel pour se gagner l'exubérant M. Jobert — d'abord à une rencontre annoncée partout et qui tint en haleine tous les participants à la Conférence, puis au cours d'une visite secrète qu'il fit tard dans la nuit à l'ambassade de France.

Malgré la grande robustesse de M. Kissinger, c'est le petit M. Jobert qui s'affirma comme la personnalité numéro un de la Conférence. Taquin et provocateur, il ne parlait que par énigmes et par allégories.

Au sortir de son premier entretien avec M. Kissinger, M. Jobert s'adressa

pour la première fois aux journalistes: cinq mots prononcés à la course dans le hall du Département d'État où la ruée des gens faisait basculer drapeaux et barrières. «Ce soir, non. Demain, peut-être», déclara-t-il, résumant en somme la position française au cours de la Conférence.

M. Jobert tint aussi deux conférences de presse qui lui fournirent l'occasion de répliques d'un style particulier. A quelqu'un qui lui demandait si la France approuverait un communiqué final, il dit: «Je vous répondrais: voilà la question». À un autre qui voulait savoir pourquoi la France adoptait une position apparemment inflexible, il avoua: «Mon regard est fixé sur la ligne bleue des Vosges plutôt que sur un mirage dans le désert». Autre exemple: répondant à une observation qu'avait faite M. Macdonald au sujet de l'isolement de la France à cette Conférence, il déclara: «Je ne voudrais pas rester seul au froid, s'il existait la possibilité d'être au chaud.»

#### Préoccupation légitime

Bien qu'il fût assez difficile parfois de suivre la logique fuyante de M. Jobert ou de saisir le sens mystérieux de ses paroles, son souci de ne pas déplaire aux Arabes et ses craintes quant à la domination de

L'Europe par les Américains étaient assez fondées. L'étonnant, c'est qu'on ait choisi la Conférence comme cadre d'un conflit en règle et presque public sur ce thème.

Les Européens travaillèrent nuit et jour à résoudre entre eux ces difficultés et à rédiger un communiqué en commun, mais sans succès. On utilisa donc comme ébauche du communiqué de la Conférence la proposition des États-Unis, composée essentiellement des questions traitées par M. Kissinger dans son discours d'ouverture. Le produit final en fut une version diluée, générale comme il convient et parsemée d'astérisques français. Il y eut en tout six paragraphes de ce communiqué final de sept pages, que la France n'a pas « acceptés ». Ceux-ci avaient trait aux programmes de recherche et d'exploitation menés conjointement, à des propositions financières précises, à des conférences ultérieures intéressant les pays consommateurs, et à l'attribution du soin de préparer une conférence des producteurs et des consommateurs à un groupe de coordination qui poursuivrait l'œuvre de la Conférence.

C'est à la création de ce mécanisme de continuation que la France s'était surtout opposée au cours des séances précédentes. Elle préférerait en somme confier toute action ultérieure aux institutions existantes, en particulier à l'OCDE où elle a traditionnellement joué un premier rôle, ainsi qu'aux Nations Unies où l'on peut s'attendre à des débats prolongés.

Or, l'OCDE a fourni un important travail de continuation après la conférence de Washington, et on ne saurait accuser la France de négliger ses responsabilités au sein de cet organisme. D'autres institutions, dont le Fonds monétaire international et la Banque, ont également répondu à l'appel. La seule activité à laquelle la France continue de se soustraire est la participation directe au groupe de travail créé à la demande des États-Unis pour l'examen de questions techniques et l'organisation de nouvelles conférences. Ce groupe se réunit à Bruxelles. Après avoir soulevé une certaine acrimonie au début, les Américains semblent avoir opté pour un rôle plus discret. Ils continuent d'espérer que les Français changeront d'attitude à la longue.

#### Divergences non résolues

Cependant, les principales divergences entre l'Europe et les États-Unis n'ont pas encore trouvé de solution. Les récriminations continuent de fuser de part et d'autre de l'Atlantique. La perspective est loin d'être claire, en outre, pour le Marché commun. Il reste encore à voir les effets du changement de gouvernement en Grande-



Photo UPI

*Le ministre des Affaires étrangères de France, M. Michel Jobert, a été la personnalité marquante de la Conférence sur l'énergie, tenue à Washington en février. A l'exception de la France, les nations participantes ont convenu du besoin d'un programme d'action compréhensif pour solutionner les problèmes énergétiques.*

Bretagne où le parti travailliste, avec son penchant anti-Marché commun et pro-américain, est de nouveau au pouvoir.

Les réactions au comportement de M. Jobert à Washington ont été variées, depuis l'affirmation courtoise et discrète du ministre des Affaires étrangères, M. Mitchell Sharp [Je crois qu'ils (les Français) sont venus à la Conférence à contre-cœur] jusqu'aux remarques impubliables de certains observateurs américains. Selon un diplomate qui a assisté à la Conférence: «Si l'art de la diplomatie consiste à se faire des amis, le ministre français des Affaires étrangères semble s'y prendre d'une façon bien étrange.» *Le Devoir* a appelé M. Jobert «une des personnalités les plus désagréables à apparaître depuis longtemps sur la scène diplomatique».

Quoi qu'il en soit, M. Jobert garde la vedette et sa présence ne manquera pas de se faire sentir au cours des prochains mois lorsque l'Allemagne aura cédé à la France la présidence du conseil des ministres du Marché commun européen. Malgré son comportement à Washington qui semblait perpétuer l'arrogance de Charles de Gaulle, il se peut néanmoins qu'il n'ait pas entièrement gâté l'effet assez limité pro-



duit par la conférence.

En ce qui touche l'Europe, la mise au grand jour de divergences tant intérieures qu'extérieures est peut-être moins nuisible que le fait de les taire. On s'est déchargé de beaucoup de ressentiments. D'autre part, l'ampleur des problèmes européens est peut-être plus vaste qu'on ne le pensait. Elle dépasse en tout cas les besoins d'éner-

gie qui n'ont servi qu'à dramatiser la rencontre. Les grandes questions de la sécurité européenne et de la liaison économique ont été exposées, et le fait d'y avoir enfin rivé l'attention des États-Unis n'est pas sans avantage. S'il y a eu récemment négligence et absence de consultations, cela s'est produit des deux côtés de l'Atlantique.

## Travaux de la session spéciale de l'ONU

Une session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies, consacrée à l'étude de problèmes relatifs aux matières premières et au développement, a été ajournée le 2 mai après l'adoption de trois résolutions considérées comme un plan d'ensemble pour la solution des problèmes économiques mondiaux. Adoptées sans vote officiel, ces résolutions comprennent une déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, un programme d'action à long terme donnant suite à la dite déclaration et un programme spécial d'urgence conçu comme moyen d'aplanir les difficultés des nations moins développées, donc les plus touchées par la hausse des prix à l'importation de biens essentiels.

La session spéciale s'est réunie à la demande de certains pays en voie de développement entraînés par l'Algérie. Les résolutions adoptées à la fin des quatre semaines de la session reflètent dans l'ensemble les vues du Tiers monde, quoiqu'elles aient été modifiées au cours des discussions en comités.

La déclaration engage l'ONU à travailler à l'instauration d'un nouvel ordre économique international fondé sur des principes tels que l'égalité souveraine des États, l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la force, la pleine participation de tous les pays au règlement de problèmes économiques mondiaux, «la souveraineté permanente intégrale de chaque État sur ses ressources naturelles et sur toutes les activités économiques»; le droit pour tous les États d'obtenir une restitution et une indemnisation totales pour l'exploitation, la réduction et la dégradation des ressources naturelles et de toutes les autres ressources de ces États; un rapport juste et équitable entre les prix des matières premières, des produits primaires, des articles manufacturés et semi-finis exportés par les pays en voie de développement et les prix des matières premières, des produits primaires, des articles manufacturés, des biens d'équipement et du matériel importés par eux; enfin, l'encouragement du rôle que peuvent jouer les

associations de producteurs dans le cadre de la coopération internationale, et, en vue de la réalisation de leurs objectifs, la contribution à une croissance soutenue de l'économie mondiale et l'accélération du développement des pays pauvres.

Le programme d'action comprend une série de propositions en vue de la récupération, de l'exploitation, de la mise en valeur, de la mise en marché et de la distribution des ressources naturelles, particulièrement de celles des nations en voie de développement; des mesures aptes à corriger le problème croissant de la rareté des denrées alimentaires; des efforts visant à améliorer les conditions du commerce des pays en voie de développement; des orientations pour la réforme du système monétaire international; et des mesures favorisant l'industrialisation des pays en voie de développement et les apports technologiques à ces pays.

Le programme spécial visant à aider les États les moins développés prévoit une opération de secours d'urgence d'une durée de douze mois et la création d'un fonds spécial d'aide au développement parrainé par l'ONU et alimenté par les contributions volontaires des pays industrialisés et d'autres donateurs éventuels. Le programme d'urgence vise à permettre aux nations en voie de développement les plus touchées de continuer à importer des denrées essentielles. Les États industrialisés et les autres donateurs éventuels sont invités à faire connaître le montant de leurs contributions au programme de secours d'urgence ou à indiquer leurs intentions en ce sens avant le 15 juin prochain. La résolution prévoit que le fonds spécial d'aide au développement entrera en opération au plus tard le 1er janvier 1975.

Dans une déclaration émise après l'adoption des résolutions, le Canada a fait savoir qu'il avait entériné cette décision en raison de l'appui total qu'il accorde aux objectifs fondamentaux de la session, mais la délégation canadienne a exprimé quelques réserves à propos d'éléments de ce programme général d'aide en trois points.

M. Kissinger et le président Nixon ont tous deux manifesté du mécontentement, mais cela ne veut pas dire qu'ils aient abandonné le principe énoncé par M. Kissinger au cours de sa réunion avec les journalistes après la Conférence, selon lequel «les États-Unis considèrent les relations atlantiques comme le pivot de leur politique étrangère».

### **Inquiétude quant à l'Europe**

Les États-Unis craignent maintenant une initiative européenne visant à négocier directement et en bloc avec les producteurs arabes de pétrole, bien que M. Kissinger ait admis cette possibilité pendant la conférence sans alors s'y opposer. Il doit pourtant savoir qu'à longue échéance la portée d'une telle démarche serait limitée par l'énorme puissance économique et stratégique des États-Unis, tant en Europe qu'au Moyen-Orient. De fait, toute conférence des pays consommateurs et producteurs semble une possibilité assez éloignée, en dépit de l'optimisme dont a fait preuve M. Kissinger en proposant la date limite du 1er mai.

Il y a eu d'autres développements aussi, bien qu'il soit difficile de juger dans quelle mesure la Conférence de Washington en est responsable. M. Sharp pour sa part a affirmé: «Je ne vois pas comment la nature de ces problèmes aurait pu retenir l'attention mondiale sans une conférence de ce genre». L'expression peut paraître exagérée, mais il n'en reste pas moins que les désaccords avec la France au cours de la réunion ont servi à démontrer aux Arabes qu'ils ne s'affrontaient pas précisément à une forte coalition; et cela eut pour effet d'empêcher une situation particulièrement délicate de se polariser. Les Arabes ont conservé leur flexibilité, mais on observe chez eux les signes d'une attitude plus réfléchie que celle qui a marqué leurs décisions dans le passé.

L'événement majeur a été la levée de l'embargo arabe contre les États-Unis

le 19 mars, bien qu'on l'ait annoncée comme mesure conditionnelle et temporaire. Toutefois, elle s'est accompagnée presque aussitôt d'une proposition de l'Arabie Saoudite, le plus grand producteur de pétrole, relativement à un accroissement de la production, ce qui devrait entraîner une baisse éventuelle des prix mondiaux.

Les producteurs arabes font exécuter aussi une série d'études sur la fixation des prix et ses effets sur l'économie mondiale. Leur politique future se fondera peut-être sur les conclusions de ces études comme sur le progrès des négociations visant à un règlement de la situation au Moyen-Orient, bien qu'il s'agisse là d'une perspective à long terme.

Il convient également de noter les progrès réalisés par la Banque mondiale, le FMI et l'OCDE qui s'efforcent de remédier de façon positive aux conséquences économiques inquiétantes de la hausse des prix pour les pays insuffisamment développés. L'Iran a donné l'exemple aux autres producteurs de pétrole en offrant de mettre un milliard de dollars à la disposition de ces institutions financières.

On peut soutenir que les choses auraient progressé rapidement sans la Conférence de Washington, les institutions en cause s'étant déjà mises à l'œuvre. Cependant, elles n'auraient peut-être pas agi aussi vite ou de façon aussi décisive, si la rencontre de Washington n'avait pas produit une telle explosion de craintes et de rivalités nationales.

Il plane encore évidemment beaucoup d'incertitude à l'endroit des deux grands problèmes que la Conférence n'a pas abordés, soit le prix du pétrole et son approvisionnement. Mais au moins la Conférence de l'énergie n'a pas empiré les choses, même si elle a de toute évidence attisé la situation en Europe. Se pourrait-il que, grâce à elle, l'«Année de l'Europe» qu'on avait consignée aux oubliettes devienne enfin une réalité?

---

### **Renvoi**

Pour plus de détails sur la politique de collaboration que poursuit le Canada en vue de rétablir la situation économique mondiale durement éprouvée par la crise de l'énergie, entre autres, on aura intérêt à prendre connaissance de la déclaration

faite par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, lors de la récente session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies. L'article en question se trouve à la page 50 du présent numéro de *Perspectives internationales*.

# Pour l'intégration du Canada à la communauté des Amériques

par John Harbron

Tant par son histoire que par sa politique extérieure, le Canada refuse depuis trop longtemps de se considérer comme nation de l'hémisphère occidental. L'Union pan-américaine, qui a précédé l'Organisation des États américains, ne nous intéressait pas. Entre autres raisons, le terme «pan-américanisme» s'apparentait peu à notre fort enracinement européen, du moins dans l'esprit de nos chefs et de nos penseurs politiques. L'expression de «système inter-américain», chère à plusieurs générations de congressistes américains et d'intellectuels sud-américains continentalistes, nous paraissait le fruit d'une terminologie excessive. Restés plus européens qu'américains, nous continuerions de lier notre destin à celui de deux communautés mondiales extra-hémisphériques, le Commonwealth britannique et la plus récente communauté de la *francophonie*.

Mais les dramatiques événements politiques et économiques survenus en Amérique latine en 1973, au Chili et au Venezuela, ont rompu notre penchant à ce genre d'isolationnisme. Adviene que pourra, le Canada ne niera plus son existence géographique au sein de l'hémisphère.

La crise du pétrole à l'automne de 1973, et le besoin qu'a le Canada des importations de brut en provenance du Venezuela, nous ont plus que jamais rappelé jusqu'à quel point nous comptons sur cette lointaine démocratie des Caraïbes pour aider l'est du Canada à se garder au chaud et les grands ensembles industriels montréalais à s'approvisionner de produits pétroliers. Quelle qu'ait été l'importance des hausses de prix du pétrole vénézuélien, il n'en reste pas moins que le Canada aurait pu périr de froid en quelques semaines si ce même pétrole n'avait été injecté dans les raffineries du Québec.

## La leçon du Chili

Les réfugiés chiliens de 1973, nouvelle moisson d'exilés politiques née de l'ébranlement du régime marxiste librement élu de Salvador Allende, ont réclamé l'asile politique au Canada, l'une des rares démocraties que compte encore un hémisphère composé de près de 30 États indépendants.

Ces réfugiés ont essayé de nous faire comprendre leur triste sort et celui de leur social-démocratie, maintenant anéantie, réalité que nous avons largement ignorée bien que la société européenne et la classe moyenne hautement industrialisée du Chili soient comparables aux nôtres.

Ce sont là de dures leçons que nous réservait la coexistence au sein de l'hémisphère et que le Canada n'a pas fini d'apprendre. Pour ce qui est du Venezuela, le Canada semble vouloir modeler sa future société nationale du pétrole sur celle de ce pays. Quoi qu'il en soit, cela nous prouve à nouveau que nous n'acceptons jamais de passer d'un niveau de conscience nationale à un autre sans y être contraints de l'extérieur.

Nos soupçons contemporains à l'endroit du panaméricanisme et du système interaméricain ont de solides assises historiques. Mieux valait traiter avec un Empire britannique bien connu (qui nous avait facilité l'accès au statut de nation distincte en permettant l'inscription de signatures canadiennes au traité de paix conclu en 1919 par les grandes puissances et en approuvant le Statut de Westminster de 1931), plutôt qu'avec l'empire républicain des États-Unis dont on se méfiait toujours. Quant aux institutions distantes de l'Amérique hispanique et portugaise, elles se révélaient sous leur vrai jour, c'est-à-dire d'instables mécanismes manipulés par des dirigeants militaires intraitables et des présidents civils corrompus. Du moins, en étions-nous convaincus.

---

*Spécialiste des questions antillaises et latino-américaines, M. Harbron est analyste des affaires étrangères à la Thompson Newspaper Ltd. de Toronto. Il a été directeur de rédaction suppléant au Toronto Telegram et éditeur de l'Executive Magazine. Il est également l'auteur de nombreux articles, parus notamment dans le Financial Post, le Financial Times et le New-York Times. Une de ses études sur les liens entre le Canada et l'Amérique latine a paru dans Perspectives internationales en 1972. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

### **Ignorance des expériences modernes**

C'est pourquoi les récentes expériences de l'Amérique latine en ce qui touche la réalisation d'une véritable révolution sociale (au Mexique), l'édification de social-démocraties (au Chili, en Uruguay, au Venezuela), la définition des rôles au sein de l'hémisphère sur la base des vastes ressources du sol et des côtes maritimes (au Brésil) nous ont largement échappé. Il paraissait inconcevable d'emprunter à un hémisphère tourmenté par des coups d'État militaires, par la pauvreté, la révolution et l'instabilité un modèle pour l'édification d'une nation. Il aurait été également incongru pour le moins de penser qu'une autre démocratie de cet hémisphère puisse s'apparenter à la nôtre.

Notre ignorance du Chili allait finir par nous embarrasser. Depuis nombre d'années, des savants, des hommes d'affaires et des cadres gouvernementaux canadiens chargés de missions, signant des contrats ou poursuivant leurs études dans cette lointaine et montagneuse démocratie d'Amérique du Sud, nous affirmaient que le Chili, tout comme le Canada, restait fidèle à son rôle de démocratie sociale dans un hémisphère de régimes entièrement totalitaires. Une classe moyenne traditionnelle formée de professionnels, hommes et femmes, d'entrepreneurs, de professeurs du niveau collégial, de médecins, de gestionnaires, de représentants du gouvernement, et à laquelle nous pouvions nous identifier, y avait maintenu une des rares sociétés libres d'Amérique latine.

Eloigné de nous par la distance et par la langue espagnole que si peu de Canadiens connaissent, pays coupé du reste de l'Amérique du Sud par la cordillère des hautes Andes qui dessine sa frontière de 1,800 milles, le Chili a fini par poursuivre un cours tortueux vers le marxisme pour aboutir à un calamiteux régime militaire. L'affliction qu'a éprouvée le Chili en 1973 devait nous toucher malgré tout.

Les familles chiliennes qui avaient servi le gouvernement marxiste ou sympathisé avec lui furent aussitôt persécutées. Bien qu'il s'agissait clairement de gens de la classe bourgeoise la plus utile au pays, et non de serfs illettrés ou d'indigènes de la jungle, leur besoin d'un asile et leur sort ont diversement étonné ou choqué les Canadiens tant sur le plan officiel qu'au niveau du public.

### **Conflit entre groupes de pression**

Certains groupes sociaux du Canada, principalement de la gauche politique, voyant que la crise chilienne pourrait favoriser leurs propres intérêts, réclamèrent du gouvernement l'admission immédiate du

plus grand nombre possible de Chiliens sans distinction d'allégeance politique. D'autre part, des groupes de pression de la droite mettaient sombrement le Canada en garde contre l'infiltration possible d'éléments subversifs, leur rappelant que le camp Allende avait admis dans son sein les composantes mêmes de sa propre destruction, c'est-à-dire les groupes armés qui appuyaient le président mais qui s'apprêtaient quand même à le renverser si l'armée ne s'en était pas chargée la première.

Considérant la brutalité des méthodes employées et la rapidité avec laquelle fut supprimée la traditionnelle démocratie chilienne, le Canada a mis une hâte excessive à reconnaître la junte. En revanche, le gouvernement mit quelque temps à décider des mesures à prendre à l'égard des réfugiés. On dépêcha auprès de l'ambassade du Canada à Santiago des équipes d'examineurs qui, malgré leur connaissance très superficielle des complexités structurelles de la gauche chilienne, avaient pour mission de séparer les éléments «politiquement désirables» des «indésirables», au meilleur de leur connaissance.

On n'en a pas moins accordé le droit d'entrée au Canada à beaucoup de Chiliens et il en vient toujours; l'État les prend en mains à leur arrivée jusqu'à ce que les comités d'aide aux réfugiés, qui se sont rapidement constitués parmi les associations professionnelles et les universitaires, puissent s'en charger.

La crise chilienne a fait comprendre à nos hauts fonctionnaires et aux Canadiens en général que le sort du réfugié dans notre hémisphère est tout aussi angoissant pour les victimes et se recommande tout autant à notre hospitalité, à nos consciences, à la compréhension du gouvernement et du public que celui des victimes de crises antérieures, en Europe et en Afrique, qui nous ont amené des Hongrois, des Tchèques et des Asiatiques de l'Ouganda.

### **Contact avec le Venezuela**

Nous avons tiré du Venezuela des leçons d'un autre ordre. Nos pressants besoins de pétrole ainsi que de nouvelles propositions faites par le Venezuela au gouvernement canadien ont entraîné la visite d'un important ministre canadien à ce pays, ce qui lui a permis de se familiariser sur place avec un nouvel organisme d'État assez répandu en Amérique du Sud, la Société nationale du pétrole. A l'automne de 1973, M. Hugo Perez la Salvia, ancien ministre des Mines et des Hydrocarbures du Venezuela, avait précisé au gouvernement canadien que dans le cadre de négociations internationales au sujet des approvisionne-

ments de pétrole, le Venezuela souhaiterait traiter avec le Canada par l'intermédiaire d'un organisme gouvernemental canadien semblable à sa propre Société nationale du pétrole.

La CVP (*Corporacion Venezolana de Petroleo*) ou Société des pétroles du Venezuela s'apparente au genre d'organisme gouvernemental que le Canada s'est le plus souvent gardé d'employer au développement d'une économie mixte, le considérant comme une intervention inutile de l'État, en l'occurrence dans l'industrie pétrolière où la majorité des capitaux investis sont d'origine étrangère.

Le ministre canadien de l'Énergie, M. Donald MacDonald, a pris connaissance de la proposition de M. la Salvia au cours de l'escale qu'il fit à Caracas à la mi-octobre, à son retour de Buenos Aires où il avait représenté le gouvernement à l'installation du président de l'Argentine, M. Juan Domingo Peron.

### Le modèle de la CVP

Il semble maintenant que le Canada va se doter d'une société nationale du pétrole dont l'activité initiale ne différera pas tellement de celle de la CVP à l'heure actuelle. Cette activité embrasserait entre autres les négociations internationales touchant les importations de pétrole, la participation aux travaux d'exploration et de forage dans les régions dites frontalières, et l'éventuelle organisation d'un service de transport maritime si les découvertes de pétrole dans des régions de l'Arctique aussi éloignées que l'île Ellesmere, par exemple, justifiaient la mise en place d'un service national. Au Venezuela, la CVP vient tout juste de créer une flotte de pétroliers qui transporteront le brut ainsi que les produits transformés dans les eaux côtières du pays.

Bien que le Cabinet canadien eût déjà étudié l'opportunité d'une société nationale du pétrole avant de recevoir cette proposition du Venezuela, le modèle vénézuélien lui est apparu comme celui qui convenait le mieux parce que la CVP n'a pas eu (jusqu'à présent) à intervenir pesamment dans une industrie du pétrole dominée par les mêmes sociétés multinationales britanniques et américaines qu'au Canada.

Le grave problème des approvisionnements et des prix du pétrole vénézuélien a servi à nous rappeler que c'est le Venezuela, et non les intransigeantes nations arabes de l'OPEP (Organisation des pays exportateurs de pétrole), qui fut en 1960 le promoteur et le fondateur de cette organisme international si important. C'est l'OPEP qui a haussé le prix mondial du

pétrole brut à des niveaux records, et c'est par son entremise qu'est intervenu l'an dernier l'embargo temporaire mis par les Arabes sur les exportations du pétrole vers les États-Unis et une partie de l'Europe.

Bref, si le message que nous a communiqué le Chili était d'ordre humanitaire, celui du Venezuela a été de caractère économique et nationaliste. Le premier relevait de la justice sociale, si souvent prônée comme composante essentielle de l'expérience nationale du Canada. Le second nous a rappelé que la voie du nationalisme économique n'est ni dangereuse ni solitaire, et que d'autres nations s'y lancent sans recourir à la nationalisation intégrale des industries à base de capitaux étrangers.

### Orientation vers l'hémisphère

Par ailleurs, et en l'absence de toute impulsion de ce genre venue de l'hémisphère, la politique étrangère du Canada change manifestement d'orientation depuis 1968, étant moins directement engagée que jamais vis-à-vis de l'Europe, surtout en matière de défense.

Depuis sa première victoire électorale en juin 1968, le premier ministre Pierre Elliott Trudeau s'est servi d'expressions interdisciplinaires, familières aux intellectuels et aux hommes politiques sud-américains, afin d'engager le Canada dans des voies politiques et législatives jusqu'alors inexplorées.

Avant l'élection d'octobre 1972, M. Trudeau a affirmé de nouveau, dans un discours prononcé à Toronto, que les trois grandes frontières du Canada restaient d'ordre technologique, géographique et social, et que nous devons avoir la «volonté de les défendre à l'égalité».

Dans sa déclaration d'avril 1969 sur la politique étrangère, M. Trudeau avait déjà accordé une haute priorité au secteur géographique, donnant ainsi au développement national, à la protection et à la surveillance de la souveraineté un rôle primordial et, de ce fait, une nouvelle orientation à l'une des plus importantes institutions nationales du Canada. Il s'agissait, alors comme maintenant, de nos forces armées dont le rôle deviendrait, au cours des années soixante-dix et par la suite, de plus en plus lié à la sécurité et à la défense du Canada au sein de l'hémisphère et de moins en moins fonction des engagements de défense de l'OTAN.

Le secteur technologique se rapportait aux déclarations unilatérales de 1970 établissant à 12 milles la limite des eaux territoriales, à la délimitation de zones sanitaires de 100 milles autour des îles canadiennes de l'Arctique ainsi qu'à la

loi, adoptée par le Parlement, sur la protection des eaux de l'Arctique contre la pollution. Tout comme cette loi, adoptée à la suite des deux voyages du superpétrolier *Manhattan* dans le passage du Nord-Ouest en 1969-1970, les déclarations susmentionnées reflétaient le plus vif souci au sujet de l'environnement et de la souveraineté. En effet, ces voyages avaient ravivé nos craintes de voir les États-Unis réaffirmer la vocation internationale du passage du Nord-Ouest, où la libre circulation des superpétroliers comportait l'énorme risque de dommages écologiques permanents aux régions arctiques, advenant un déversement important de pétrole ou un naufrage.

Cette affirmation de la souveraineté canadienne sur les îles de l'Arctique pourrait nous assurer sur l'exploration future de leurs ressources un contrôle du genre de celui qui sera bientôt confié à la société nationale du pétrole.

Les programmes de santé et de bien-être social développés depuis le début des années soixante et appuyés par nos gouvernements, tant libéraux que conservateurs, de même que le croissant souci du gouvernement à l'égard des populations indigènes sont autant de questions que nos voisins sud-américains sont à même de comprendre, surtout ceux qui, comme nous, ont une nombreuse population indienne, notamment le Mexique, le Pérou, la Colombie et la Bolivie.

#### Limite des eaux territoriales

Le Canada a donc fait du chemin depuis l'époque où nous restions bouche close, mais foncièrement mécontents de l'ancienne limite de nos eaux territoriales fixée à trois milles, craignant qu'une déclaration unilatérale visant à la prolonger n'éveille la colère de Washington. De nos jours, les fonctionnaires canadiens parlent ouvertement de son prolongement jusqu'à 200 milles, à l'exemple du Chili, du Pérou, de l'Argentine et du Brésil qui en ont fait depuis longtemps un des éléments de leur politique étrangère.

Lorsqu'on lui demanda ce qu'il en pensait lors de la réunion ministérielle Canada-Mexique, tenue à Mexico en janvier 1974, réunion qui résultait d'une initiative prise par M. Mitchell Sharp à la suite de son voyage de 1968 en Amérique du Sud, le ministre canadien a déclaré:

Nous approuvons en principe l'idée d'une limite de 200 milles, mais nous ne sommes pas convaincus qu'elle serait suffisante dans le cas de la pêche sur le plateau continental qui, par exemple, s'étend au-delà de 200 milles... nos vues diffèrent quelque peu de celles des Mexicains, mais notre position est essentiellement la même.

Entre-temps, la présence rehaussée et l'activité accrue du Canada au sein de l'hémisphère, grâce à sa participation à la Banque interaméricaine de développement et à la nomination d'un ambassadeur canadien comme observateur permanent auprès de l'Organisation des États américains, n'ont pratiquement pas changé depuis deux ans. Les 74 millions de dollars canadiens versés jusqu'à présent à la Banque interaméricaine de développement ont été distribués sous forme de prêts, et cette aide est liée aux achats faits au Canada. Le plus récent engagement du Canada à l'égard de la Banque a été le consentement d'Ottawa à administrer un fonds spécial de 1.5 million de dollars, destiné à financer la préparation de projets de développement dans les pays membres sud-américains.

Les raisons officielles de l'abstention du Canada à participer intégralement à l'Organisation des États américains demeurent les mêmes que par le passé. Ottawa estime que l'OEAE, en tant qu'organisation internationale, est dans un état de désarroi et d'incertitude; comme si on ne pouvait pas en dire autant de l'OTAN et même de l'ONU.

Au cours de la réunion ministérielle tenue à Mexico en janvier 1974, M. Sharp a déclaré qu'un des facteurs contribuant à écarter la participation entière du Canada à l'OEAE est la tendance qu'a cet organisme à répartir la région, c'est-à-dire l'hémisphère, entre les États-Unis d'une part et l'Amérique latine de l'autre. L'exclusion permanente de Cuba de l'OEAE est un autre sujet de préoccupation mentionné par M. Sharp.

Quelques mois plus tard, à Moscou, le ministre des Affaires étrangères du Mexique, M. Emilio Rabasa, a répété ce que ses prédécesseurs avaient déjà déclaré au sujet du Canada, de Cuba et de l'OEAE, soit que le Canada et Cuba devaient adhérer tous deux à l'Organisation des États américains. Comme le Mexique, le Canada n'a jamais rompu ses relations commerciales et diplomatiques avec Cuba, non pour des motifs idéologiques précis mais plutôt par intérêt. Le Canada a besoin du sucre cubain et Cuba peut profiter de notre équipement industriel et de nos connaissances techniques.

A une époque où Cuba reprend lentement sa pleine activité normale dans les Caraïbes, la présence du Canada et de Cuba au sein de l'OEAE ou de tout organisme international voué au progrès de l'hémisphère ne saurait être qu'avantageuse.

Le Gouvernement canadien apporte son appui à l'Association canadienne pour l'Amérique latine (ACAL). Le ministre des Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, a annoncé en janvier dernier une contribution de \$45,000 devant permettre à l'ACAL d'étendre le champ de ses activités et d'accroître le nombre de ses membres.

L'ACAL a été créée en 1969 avec mission de coordonner et d'encourager les rapports entre les maisons d'affaires, les industries et les particuliers canadiens et les intérêts latino-américains. L'Association, dont le siège et le centre d'information sont situés à Toronto, a parrainé la création d'un comité mexico-canadien d'hommes d'affaires et se propose de mettre sur pied des comités de ce genre avec d'autres pays de cette partie du monde.

En 1973, l'ACAL a organisé une série de séminaires dans des villes canadiennes pour stimuler l'intérêt du Canada à l'égard de l'Amérique latine. Elle a convoqué des hommes d'affaires et des représentants officiels latino-américains à une conférence à Toronto pour juin 1974 et elle tiendra une conférence semblable en Amérique latine en 1975 pour faire connaître les avantages de la région aux maisons d'affaires canadiennes.

En annonçant la contribution du Gouvernement canadien à l'ACAL, M. Sharp a précisé qu'il devenait de plus en plus évident que si l'on veut l'accroissement et la diversification des exportations et des intérêts du Canada à l'étranger, l'Amérique latine est un champ d'action privilégié à cet égard.

### Quant à l'attitude canadienne

Lorsqu'on considère le développement des rapports du Canada avec les pays sud-américains grâce au commerce, à la Banque interaméricaine de développement, aux relations entre étudiants que favorisent les travaux du Service universitaire canadien outremer (SUCO) et les échanges privés effectués dans le cadre des sociétés sud-américaines, le contraste offert par la position officielle du Canada vis-à-vis de l'OEA ne peut manquer d'étonner, voire d'amuser, bon nombre de sud-américains.

Aux yeux de l'ancien ministre des Affaires étrangères du Venezuela, M. Aristides Calvani, juriste réputé dans l'hémisphère et leader démocrate chrétien, le Canada se contente toujours de vivre seul au nord dans un «splendide isolement».

«Nous commençons à connaître les Canadiens», faisait remarquer un représentant de l'OEA qui a participé à la négociation du statut d'observateur permanent du Canada au sein de cette organisation. «Prudents et peu aventuriers, ils n'en sont pas moins dans l'ensemble progressistes et sérieux...»

Il y a quelques années un distingué commentateur canadien des affaires internationales fit observer que, même si le Canada se situait dans le même hémisphère que l'isthme de Panama, il ne devait pas pour autant en cultiver un sentiment de supériorité.

Le Canada peut certes se passer de supériorité, mais non d'un sentiment d'identité avec le reste de l'hémisphère.

## Politique étrangère de l'Argentine péroniste

par John Best

Lorsque Juan Domingo Peron est rentré en Argentine, l'an dernier, après un exil de 18 ans que lui avait imposé l'armée, la plupart de ses compatriotes l'ont accueilli comme le sauveur de la patrie, celui qui allait délivrer le pays des graves et complexes problèmes qui l'accablent depuis longtemps.

Cet espoir ne s'est pas réalisé. Sept mois après le retour de Peron à la présidence, l'Argentine semble débordée par autant de problèmes intérieurs et extérieurs qu'auparavant.

Pour couronner le tout, la santé du président est chancelante et de nombreux Argentins commencent à se demander s'il est en mesure d'accomplir efficacement sa tâche. En déclarant à maintes reprises qu'il se sentait aussi bien portant qu'on pouvait l'être à 78 ans, il n'a pas lui-même contribué à rassurer le peuple sur son état de santé.

L'épouse du président, qui a 35 ans de moins mais n'est guère rompue aux affaires gouvernementales, est appelée à lui succéder s'il lui arrivait malheur, car elle

est vice-présidente. Cette possibilité ne manque pas d'inquiéter tous ceux que préoccupe la stabilité future de leur pays.

Entre-temps, la tranquillité à laquelle la nation aspire semble de plus en plus hors d'atteinte à cause de la guerre sourde et haineuse, régulièrement ponctuée d'attentats à la bombe, de meurtres et d'autres actes de violence, que se livrent les factions de droite et de gauche.

Cela ne veut pas dire que la vie quotidienne du pays soit constamment marquée en surface de conflits et de tensions. A Buenos Aires, par exemple, le visiteur qui ne lit pas les affiches agressives et les journaux peut fort bien tout ignorer des luttes qui dévorent l'infrastructure sociale et politique du pays. Dans cette grande ville de style européen, avec sa surabondance de terrasses et de bons restaurants, l'existence est plutôt calme en apparence.

#### Attente déçue

La situation véritable n'est toutefois pas des plus roses et ne correspond sûrement pas à l'attente des milliers d'Argentins qui accoururent l'été dernier à l'aéroport de Buenos Aires pour y acclamer leur idole Peron à sa rentrée d'exil en Espagne.

Et pourtant, s'ils avaient cru aux présages, tous ces admirateurs auraient pu prévoir les troubles qui se préparaient. Au moment même où la masse excitée des gens attendait la brève apparition de son ancien héros, il y eut un échange de coups de feu entre factions rivales, dont on n'a pas encore clairement rendu compte, fusillade qui fit des dizaines de morts et de blessés.

Le nouveau président s'est empressé peu après son retour de se débarrasser de l'homme qui lui avait préparé la voie, Hector Campora, ancien dentiste, lui-même élu président quelques mois plus tôt contre promesse de ramener au pays le leader exilé.



*Longtemps spécialiste des questions de défense et de politique extérieure à l'Agence Presse Canadienne, M. Best dirige actuellement à Ottawa un Bureau d'information sur la politique extérieure, la défense et les questions connexes qui intéressent le Canada. Il a travaillé à Moscou de 1964 à 1967 au service de l'Agence Presse Canadienne et a visité Cuba à plusieurs reprises durant les premières années de la Révolution. Il a également été reporter à Mexico. Le présent article est le fruit d'un périple d'un mois en Amérique latine d'où il est rentré récemment. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

Contraint de démissionner, M. Campora est maintenant ambassadeur au Mexique. On décréta donc de nouvelles élections, et l'armée, se pliant à la volonté du peuple, permit à Peron de présenter sa candidature auparavant interdite. Faisant preuve d'une étonnante puissance politique, ce dernier obtint 61 pour cent des suffrages populaires et réintégra ses fonctions de président.

Une fois réinstallé, le président a vite déclaré la guerre aux extrémistes de gauche, responsables des nombreux enlèvements d'hommes d'affaires étrangers et de cadres argentins survenus au cours des dernières années.

Il est même allé si loin dans cette voie que les éléments de gauche de son propre mouvement politique, à larges assises, ont commencé à douter de son impartialité. Ils se demandent, en effet, quand il va commencer à régler le cas de l'extrême droite et de ses escouades de la mort formées pour la chasse et la liquidation des gauchistes.

#### L'attaque d'une base

Malgré toutes ces pressions et son isolement croissant, l'extrême gauche semble néanmoins devenir plus forte ou tout au moins plus audacieuse. Il y a quelques mois, l'Armée révolutionnaire du peuple, le mieux organisé des groupes marxistes clandestins, a pris d'assaut une base militaire stratégique et l'a occupée pendant plusieurs heures, tuant le commandant et sa femme au cours de l'attentat.

Plus récemment, elle a marqué un coup sensationnel en obtenant une rançon de plus de 14 millions de dollars (le record mondial) en échange d'un cadre de la société Exxon, Victor Samuelson, qui avait été enlevé. Elle détient encore comme otages une douzaine d'hommes d'affaires étrangers.

Ces campagnes de terrorisme et de contre-terrorisme, jointes aux conflits politiques et sociaux qu'elles suscitent et qui en retour servent à les alimenter, font que le président Peron ne peut guère s'occuper d'autre chose que du maintien de l'ordre dans le pays.

Certains prétendent que, loin d'avoir la haute main, il est en train de perdre tout contrôle de la situation et que la conjoncture actuelle laisse entrevoir un chaos grandissant. La rébellion d'éléments policiers à Cordoba à la fin de février, qui s'est soldée par l'emprisonnement du gouverneur gauchiste de la province, de son adjoint et de quelque 70 partisans, n'est pas de nature à apaiser ce bruit, bien que la décision de mettre la province sous tutelle fédérale ait porté certaines gens à



soupçonner la complicité du gouvernement dans cette révolte.

L'état de santé du président Peron — on sait qu'il a souffert au moins deux attaques sérieuses depuis son entrée en fonctions au mois d'octobre — ajoute à l'inquiétude engendrée par les événements.

### Héritier présomptif

L'héritier du pouvoir exécutif est la troisième épouse du président, Mme Maria Peron, ancienne danseuse dont il a fait la connaissance en exil. C'est une jolie brune encore très photogénique à l'âge de 43 ans, mais qui est étrangère au maniement des affaires nationales.

Certains observateurs soutiennent, toutefois, qu'elle en a beaucoup appris en politique, et on la dit étroitement liée avec l'aile conservatrice du mouvement péroniste.

De toute façon, on estime généralement que, si la présidence lui échouait, les forces actuellement aux prises pourraient redoubler de violence, menaçant le pays d'une guerre civile en règle. Sur quoi, prétend-on toujours, l'armée pourrait décider d'intervenir comme elle l'a déjà fait.

Une telle perspective ne manque pas d'attirer pour certains groupes, dont plusieurs hommes d'affaires, qui y voient une solution idéale aux troubles actuels et la garantie d'une stabilité relative à l'avenir. Elle ne serait guère susceptible, cependant, d'offrir une solution définitive au problème du terrorisme, puisque le retour au pouvoir de ses pires ennemis, les militaires, ne pourrait qu'inciter l'extrême gauche à redoubler de violence.

### Effets sur l'économie

Ce sentiment d'inquiétude générale et d'incertitude en ce qui touche l'avenir a forcément exercé un effet déprimant sur l'économie argentine. L'économie nationale est mal en point depuis des années, surtout si l'on songe à son grand potentiel. Le taux de croissance annuel du produit national brut (PNB) s'est maintenu entre 3 et 4 p. cent pendant très longtemps, bien qu'il soit passé l'an dernier à 4.8 p. cent, ce qui représente un PNB d'environ 31 milliards de dollars.

Le taux d'inflation qui atteignait 39 pour cent en 1971 et 58 pour cent en 1972, a été d'environ 30 pour cent l'an dernier. Cette année, les économistes du gouvernement espèrent l'abaisser à environ 12 pour cent, ce qui n'est pas absolument sûr.

Le problème de la croissance se trouve aggravé par ce que le journal *La Prensa* appelle «un préjugé officiel» à l'égard des investissements étrangers. Le Gouvernement n'interdit pas l'entrée de capitaux



AP Wirephoto

*M. Juan Peron s'adresse à la nation argentine par télévision en juillet 1973, après la démission du président Hector Campora. Revenu en Argentine après un exil de dix-huit ans que lui avait imposé l'Armée, Peron s'est porté candidat à la présidence et a repris le pouvoir à la suite d'une nouvelle élection.*

étrangers, mais il impose de rigoureuses mesures de contrôle que le journal a qualifiées, dans un éditorial, de «nationalisme étroit». Selon *La Prensa*, si l'Argentine avait accueilli les investissements étrangers dans la même mesure que le Canada entre 1953 et 1969, son PNB serait maintenant de 46.6 pour cent plus élevé.

La situation intérieure de l'Argentine n'est pas sans exercer une certaine fascination sur l'observateur étranger, mais il convient d'ajouter que sa politique étrangère est tout aussi absorbante. Il existe dans ce domaine certaines tendances contradictoires, dont la détermination du président Peron à manifester son indépendance à l'égard des États-Unis et, facteur encore plus important, une sérieuse inquiétude au sujet de la puissance croissante du Brésil.

Il suffit de jeter un regard sur la carte pour comprendre pourquoi l'Argentine, parlant espagnol et longtemps la puissance dominante en Amérique du Sud, est préoccupée par l'expansion dynamique que connaît son voisin de langue portugaise.

### Le défi brésilien

Le Brésil, avec ses trois millions et demi de milles carrés de territoire, occupe la moitié de l'Amérique du Sud et son imposante masse semble dominer tout le continent. Il a des frontières communes avec tous les autres États sud-américains, sauf

le Chili et l'Équateur, et il commence à exercer une influence économique sur certains d'entre eux, notamment le Pérou et le Paraguay.

Bien qu'elle ait atteint un niveau de développement bien plus élevé que le Brésil et que son revenu annuel par habitant, qui est de 1,250 dollars, soit deux fois plus élevé, l'Argentine est trois fois plus petite que le Brésil et sa population quatre fois moindre. L'Argentine ne possède pas non plus, malgré ses abondantes ressources, les vastes richesses naturelles dont paraît être doté l'immense territoire inexploité du Brésil.

Face au défi brésilien, le gouvernement de l'Argentine adopte une attitude modérée. A Buenos Aires, par exemple, les autorités laissent entendre que la phénoménale croissance économique du Brésil (9 p. cent ou plus pour les cinq dernières années, et 11.4 p. cent l'an dernier) n'a rien d'extraordinaire dans le cas d'une économie plutôt primitive, mais qu'elle serait impensable dans un pays aussi industrialisé que l'Argentine. On exprime des doutes, qui semblent presque des vœux, quant à la durée des progrès économiques du Brésil.

Néanmoins, il est évident que la puissance et l'influence croissantes du Brésil inquiètent Buenos Aires de plus en plus. Cette préoccupation se traduit jusqu'à un certain point par une campagne visant à doubler le chiffre actuel de la population, soit de passer de 24 à 50 millions d'habitants avant l'an 2,000, afin de maintenir au moins proportionnellement le même rythme d'expansion que le Brésil dont la population devrait doubler au cours de la même période et atteindre environ 200 millions d'âmes. Le gouvernement de l'Argentine s'inquiète du faible taux d'accroissement de sa population, établi à 1.4 pour cent l'an dernier comparativement à 2.7 pour cent pour l'ensemble de l'Amérique latine. On a récemment imposé à cet égard de strictes mesures contrôlant la vente des contraceptifs oraux.

#### **Relations paisibles en surface**

Malgré certaines prises de position apparemment agressives, les rapports entre les deux pays semblent assez paisibles.

Certains observateurs pensaient que le président Peron assisterait peut-être à la cérémonie d'installation du nouveau président brésilien, le général Ernesto Geisel, mais il a préféré s'y faire représenter par un de ses ministres. Les péronistes expliquent qu'on n'a fait que rendre le compliment, puisque le prédécesseur du général Geisel, le général Emilio Garrastazu Medici, n'avait pas assisté à l'installation du président Peron.

Les Argentins n'ont pas manqué de noter, toutefois, que trois autres chefs de gouvernement ont assisté à l'installation du général Geisel, tous de pays à régime militaire et voisins de l'Argentine, soit le président Juan Bordaberry de l'Uruguay, le général Hugo Banzer, président de la Bolivie et le général Augusto Pinochet, chef de la junte militaire chilienne.

Ces trois leaders se sont rencontrés avec le général Geisel au cours des cérémonies qui se sont déroulées à Brasilia, afin de «consolider leurs relations» comme le faisait observer un rapport de presse. Pourtant cette réunion, dont aucun détail n'a été publié, intéressait l'Argentine plus qu'aucune autre puissance, vu sa sensibilité à la création de toute nouvelle constellation latino-américaine autour du Brésil.

#### **Rapprochement avec le Tiers monde**

L'expansion brésilienne est en partie responsable de l'actuelle poussée de la politique étrangère argentine vers le Tiers monde. Cette nouvelle orientation est illustrée par une affiche bien en évidence dans le centre-ville de Buenos-Aires, montrant José Lopez Rega, ministre du Bien-être social et représentant personnel du président Juan Peron, au cours de sa visite au chef d'État libyen, le président Mouamar Kadhafi. Une légende affirme que la mission Lopez Rega à Tripoli, laquelle a conduit entre autres à l'achat par l'Argentine d'une quantité considérable de pétrole libyen, a créé «un lien d'amitié entre le monde arabe et l'Amérique latine», tandis qu'une autre proclame: «La libération commence avec l'unification des peuples du Tiers monde».

Voulant approfondir et resserrer ses liens avec les nations d'Asie et d'Afrique, l'Argentine a pris part à la conférence des pays non alignés, tenue l'an dernier à Alger, et n'a pas eu à attendre sa récompense. Avec l'appui du Tiers monde, l'Argentine a pu enregistrer une victoire à l'Assemblée générale des Nations Unies à l'égard du problème peut-être le plus épineux de ses relations bilatérales avec le Brésil.

Par un vote de 77 voix pour, 5 contre et 43 abstentions, l'Assemblée a approuvé lors de sa session d'automne une résolution visant à l'exploitation conjointe des ressources naturelles partagées par deux pays ou plus, «basée sur un système de renseignements et de consultations préalables dans le cadre des relations courantes qui existent entre eux».

Cette résolution traduisait le ressentiment qu'éprouve l'Argentine à l'égard du

Brésil pour avoir entrepris, avec le Paraguay, la construction du plus grand barrage hydro-électrique au monde (à Itaipu) sur le fleuve Parana qui coule entre les deux nations contractantes.

Le fait est que, plus au sud, le Parana marque aussi la frontière commune entre le Paraguay et l'Argentine, et Buenos Aires prétendait que le Brésil, principal promoteur du projet hydro-électrique, aurait dû consulter le gouvernement argentin avant de l'entreprendre, ce que le Brésil avait refusé de faire.

Le Brésil et le Paraguay se rangèrent, il va de soi, parmi les cinq nations qui ont opposé la résolution, les autres étant la Bolivie, le Portugal, et le Nicaragua. Incidemment, le Paraguay et l'Argentine ont maintenant établi un chantier hydro-électrique plus modeste dans leur secteur commun du Parana.

### Un plus vaste dessein

Il serait faux de prétendre, d'autre part, que l'amitié manifestée par l'Argentine à l'égard du Tiers monde est entièrement motivée par le désir d'améliorer sa situation diplomatique par rapport au Brésil. Cette politique semble également faire partie d'un dessein visant à donner plus de souplesse à sa participation aux affaires internationales et à garder ses distances de la sphère d'influence des États-Unis. Durant l'année écoulée, le gouvernement a renoué ses relations diplomatiques et commerciales avec Cuba et a, d'autre part, établi des relations diplomatiques avec la Corée du Nord et le Nord Vietnam. Il s'est efforcé aussi d'améliorer ses rapports avec l'Europe de l'Ouest et l'Union soviétique. Toute cette activité rappelle les démarches par lesquelles le Canada cherche à créer des contrepoids à l'influence massive des États-Unis.

L'Argentine poursuit ses relations avec La Havane avec une satisfaction toute particulière. Le marché auquel on a récemment donné une certaine publicité et en vertu duquel les succursales argentines de compagnies américaines vendraient au gouvernement cubain pour plusieurs millions de dollars d'automobiles, n'est qu'une partie de l'accord qui prévoit des exportations vers la République antillaise s'élevant à 1.2 milliard de dollars au cours des dix prochaines années.

Le gouvernement cubain était évidemment heureux de la décision prise par l'Argentine à l'encontre de l'embargo commercial adopté contre La Havane par l'Organisation des États américains durant les premières années de la révolution cubaine, et que le président Peron a qualifié d'«erreur tragique».

Au cours d'une réunion avec la délégation argentine à La Havane, le 26 février, le président cubain Osvaldo Dorticos a loué le «geste de souveraineté et d'indépendance du gouvernement de l'Argentine qui a décidé de lever le blocus commercial décrété contre Cuba».

En réponse, le ministre argentin de l'Économie, M. José Gelbard, a déclaré que la présence de sa délégation à Cuba concrétisait la «fin d'une injuste politique d'isolement économique».

D'un certain point de vue, le désir de l'Argentine d'améliorer ses relations avec le monde communiste peut être considéré comme un geste d'apaisement à l'égard de l'aile gauche du mouvement péroniste, ébranlée par l'acharnement de leur chef contre les militants gauchistes.

Pourtant, si l'on en juge par leurs attaques de plus en plus nombreuses et violentes contre le gouvernement, les dynamiteurs marxistes d'extrême gauche n'en paraissent pas trop impressionnés.

### L'Argentine en bref

#### Superficie:

1,073,000 mi.<sup>2</sup> (Canada: 3,851,809 mi.<sup>2</sup>)

Climat: au nord, tropical; au centre, tempéré; au sud, froid.

#### Population:

25,1 millions (26e rang mondial)

Accroissement annuel: 1,5%

Capitale: Buenos Aires: 8,000,000 habitants

Population active au-dessus de 15 ans: 42%

Population urbaine: 70%

#### Économie:

Produit national brut (P.N.B.): \$27.5 milliards (Canada: \$100. milliards)

Produit national brut per capita: \$1,100.

(40e rang mondial) (1er rang en Amérique du Sud)

#### Secteurs économiques:

— secteur agricole: 14,5% du P.N.B.; lin (2e producteur mondial), blé, maïs, coton,

canne à sucre, fruits et surtout vin.

troupeaux: 6e troupeau bovin et 4e troupeau ovin du monde; viande, cuir, laine.

— secteur industriel: 32,5% du P.N.B.;

pétrole, charbon, acier, véhicules automobiles, réfrigérateurs, téléviseurs, papier, etc.

— secteur des services: 46,8% du P.N.B.

#### Commerce extérieur:

Total pour 1969: \$3.2 milliards

Avec l'Amérique du Sud et Centrale: 24%

Avec l'Amérique du Nord: 18%

Avec l'Europe: 50%

Avec l'Asie: 7%

Avec l'Afrique et l'Océanie: 1%

#### Répartition du revenu:

— classe supérieure: 10% reçoit 30.1%

du revenu; — classe moyenne: 30% reçoit

30.7% du revenu; — classe inférieure:

60% reçoit 30.2% du revenu

# Protection des Canadiens en dehors du pays

par J. R. Maybee

A plusieurs reprises l'an dernier, les organes de presse ont critiqué le ministère des Affaires extérieures en alléguant qu'il n'avait pas fourni l'aide nécessaire aux Canadiens qui se trouvaient en difficulté à l'étranger, et même qu'il s'était parfois désintéressé de leur sort. Selon les agents du Ministère, ces critiques sont souvent injustes puisqu'elles se fondent sur une connaissance incomplète des circonstances ou sur l'incompréhension des limites imposées à l'intervention du Gouvernement canadien et de ses représentants consulaires et diplomatiques à l'étranger. Le présent article a donc pour objet d'expliquer le rôle consulaire du Ministère à l'égard de Canadiens qui ont de sérieux ennuis à l'étranger.

## Directive politique

En bref, le principal objectif du ministère des Affaires extérieures est de protéger et de promouvoir les intérêts canadiens à l'étranger, y compris l'intérêt des particuliers au même titre que ceux des organisations, des sociétés et des divers paliers de gouvernement. La politique gouvernementale à ce sujet est sans équivoque: dans une allocution prononcée à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa, le 22 mars 1974, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures,

---

*M. Maybee, fonctionnaire au ministère des Affaires extérieures depuis 1946, a été nommé directeur général du Bureau des affaires consulaires en septembre 1973. Il a été ambassadeur du Canada au Liban, accrédité auprès de la Syrie et de la Jordanie, avant son retour à l'Administration centrale en 1967, où il fut d'abord Directeur des affaires d'Afrique et du Moyen-Orient, puis secrétaire du Comité interministériel sur les relations extérieures (CIRE). M. Maybee a publié dans Perspectives internationales (septembre - octobre 1972) un article sur l'intégration des services canadiens à l'étranger.*

rieures, M. Mitchell Sharp, déclarait:

Le Gouvernement et mon Ministère accordent une très grande importance à la protection des intérêts canadiens à l'étranger et à la qualité de l'aide à laquelle les Canadiens voyageant ou résidant à l'étranger peuvent avoir recours. Nous continuerons de nous efforcer de maintenir et d'améliorer encore les services consulaires de premier ordre dont ces personnes bénéficient déjà.

Tout agent du service extérieur sait que les problèmes consulaires, à cause de leur caractère immédiat, réclament habituellement la priorité sur la plupart des autres affaires dont s'occupe la mission canadienne à l'étranger. Si urgentes que puissent être ses autres tâches, l'agent affecté au travail consulaire ne saurait pour cela négliger les problèmes du citoyen canadien en détresse, même s'il lui faut pour s'en occuper annuler le rendez-vous qu'il a pris au ministère de la Planification ou retarder le rapport qu'il est en train de rédiger sur la politique énergétique.

## L'appareil consulaire

Presque toutes les missions et les délégations permanentes du Canada à l'étranger fournissent des services consulaires. A certains endroits tels que le Consulat général à New York, le Haut-Commissariat à Londres et nos ambassades en Espagne et au Mexique, le volume des services est évidemment très important et les directions consulaires de ces missions comptent un personnel assez nombreux. Par contre, le besoin de services consulaires est assez réduit, par exemple, au Haut-Commissariat du Canada au Bangladesh, à notre ambassade à Brasilia et au Bureau du gouvernement canadien à Birmingham, Angleterre. Dans les 104 missions diplomatiques et consulaires et délégations autonomes du Canada, quelque 211 agents et 286 commis s'occupent d'affaires consulaires, la plupart y travaillant à temps partiel. Quant au temps que ce personnel consacre au travail consulaire, il s'établit au total à environ 56 années-hommes dans le cas des agents, et à 124.3 années-hommes dans celui des commis.

A Ottawa, le travail consulaire est confié au Bureau des affaires consulaires dont le personnel se compose surtout d'effectifs permutants du service extérieur dont plusieurs se sont occupés de questions consulaires à l'étranger. Le Bureau comprend deux directions appelées respectivement: Politique et recherches consulaires, et Opérations consulaires. Cette dernière, qui ne compte qu'environ 15 agents, s'occupe des problèmes d'assistance aux Canadiens en difficulté à l'étranger, des questions de visa et des renseignements à fournir au public.

Le Bureau des affaires consulaires sert d'administration centrale aux missions à l'étranger en ce qui a trait aux questions consulaires et, de concert avec la mission, il assure la communication entre le citoyen en difficultés et sa famille, ses amis, son gérant de banque, son avocat ou d'autres organisations intéressées au Canada. Le Bureau fournit au ministre informations et conseils au sujet de cas consulaires importants, et se tient en communication avec le service de presse du Ministère dans les cas d'intérêt public. Vu que les problèmes consulaires doivent se régler promptement, une bonne partie des démarches du Bureau se fait par téléphone ou télégramme.

### **Cadre de l'aide consulaire**

Comme le rôle des gouvernements dans la protection des intérêts de leurs citoyens voyageant ou résidant à l'étranger est reconnu de longue date, les règles du jeu sont assez bien définies et ont été largement codifiées dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires, rédigée au cours d'une importante conférence internationale tenue en 1963 et à laquelle le Canada a participé. Étant donné, cependant, que la Convention de Vienne sur les relations consulaires renferme certaines dispositions qui empiètent sur la juridiction des gouvernements provinciaux, le Canada n'y a pas encore adhéré bien qu'il espère être bientôt en mesure de le faire. D'autre part, vu que la Convention renferme plusieurs concepts reconnus de droit international et de procédure consulaire, la pratique consulaire canadienne s'y conforme en règle générale.

Bien que la pratique internationale reconnaisse qu'un agent consulaire puisse poser certains gestes pour protéger les intérêts de ses compatriotes, il existe une restriction fondamentale que le public ne semble pas très bien comprendre. Il s'agit du principe selon lequel les lois, les coutumes et les règlements d'un pays s'appliquent sans exception à toute personne qui se trouve à l'intérieur des frontières dudit

pays, y compris les visiteurs et les touristes. Aussi désuètes et rigoureuses que ces lois puissent paraître en comparaison des lois canadiennes, l'agent consulaire ne peut pratiquement rien faire pour soustraire un citoyen canadien à l'application des lois du pays où il se trouve. La plupart des Canadiens reconnaissent volontiers que la réciprocité doit être de règle, c'est-à-dire que les étrangers qui résident ou voyagent au Canada doivent être soumis à nos lois et règlements. Mais ils semblent oublier, par contre, que le Canadien qui se trouve en pays étranger est entièrement soumis aux lois et règlements de ce pays ainsi qu'aux procédures judiciaires qui servent à les faire respecter.

Avant que l'agent consulaire puisse venir en aide au citoyen mis en état d'arrestation à l'étranger, il lui faut d'abord entrer en communication avec lui. Il doit donc à cet effet savoir qu'un de ses concitoyens se trouve en détention et qu'il demande à communiquer avec lui. Le droit d'accès consulaire est formulé à l'article 36 de la Convention de Vienne et reconnu par la plupart des pays, même s'ils n'adhèrent pas à la Convention. Toutefois, de nombreux pays, y compris le Canada, n'accordent ce droit que si le détenu demande aux autorités d'informer l'agent consulaire de son pays qu'il désire le voir, ou s'il demande à communiquer lui-même avec le consul.

L'accès consulaire ne pose ordinairement aucune difficulté lorsque les policiers ou les autorités de la prison connaissent la convention internationale pertinente. S'il arrive, toutefois, que le détenu se trouve dans un bourg perdu au sein d'un vaste territoire, il pourrait avoir beaucoup de mal à convaincre la police ou les autorités de la prison qu'il a le droit de communiquer avec le consulat de son pays, surtout si cette difficulté s'aggrave d'un problème de langues. Même lorsque ce droit lui est reconnu, le détenu peut éprouver des ennuis d'ordre pratique à faire transmettre rapidement son message, par suite de retards bureaucratiques ou de la lenteur des communications. Dans certains pays où l'organisation policière et pénitentiaire est très centralisée, les autorités avertissent parfois les agents consulaires du pays concerné dès qu'ils procèdent à une arrestation, sans attendre que la personne détenue le demande. Cette attitude est cependant exceptionnelle.

Dès que l'agent consulaire apprend qu'un de ses concitoyens est détenu et demande à le voir, il lui rend visite le plus tôt possible. Ce ne sera peut-être pas le lendemain même, surtout si la prison est à plusieurs centaines de milles de l'ambassade ou du consulat, ou si l'agent doit finir

de régler un cas d'urgence tel que, par exemple, l'évacuation au Canada d'une personne à hospitaliser. A compter de ce moment, le rôle de l'agent consulaire est de s'assurer que le détenu ne souffre d'aucune discrimination, qu'il jouit des mêmes droits et conditions de détention et du même traitement judiciaire que tout autre étranger ou, comme c'est généralement le cas aujourd'hui, que les citoyens du pays où il se trouve. Le consul doit déterminer si le détenu veut retenir les services d'un avocat et s'il a besoin d'aide pour se procurer à cette fin des fonds de sa famille ou d'amis au Canada. Autrement, il informe le détenu de l'existence de services locaux d'assistance juridique ou de la possibilité d'obtenir un avocat désigné par le tribunal. Si la personne détenue le demande, l'agent consulaire doit informer sa famille au Canada de l'arrestation et, si possible, voir à ce qu'on lui fasse parvenir ce dont le prisonnier a besoin pour sa subsistance et son confort.

Une rude surprise guettant tout Canadien qui viole la loi dans certains pays est celle de constater qu'il n'existe aucune disposition juridique obligeant les autorités à déposer des chefs d'accusation en bonne et due forme ou à le faire comparaître devant le tribunal dans des délais raisonnables. Parfois, les chefs d'accusation sont formulés sans trop de retard, mais le détenu peut ensuite languir en prison pendant des mois en attendant que son affaire soit jugée. Pour certaines infractions, aucune disposition ne prévoit la mise en liberté sous caution. Or, si c'est là la pratique courante du système judiciaire dans le pays en question, le consul n'a aucune raison valable de réclamer que le citoyen canadien soit mis au courant du chef d'accusation ou qu'il soit jugé plus vite que ne le serait un citoyen de ce pays. Il est parfois possible de plaider officieusement en sa faveur, mais les services d'un avocat local qui connaît les rouages du tribunal ont la plupart du temps plus de chance de faire comparaître l'accusé sans trop de retard qu'aucune pression exercée par le consul.

Vers la fin de 1973, le public s'est beaucoup intéressé au cas d'un citoyen canadien, M. Thomas Serjeant, qui avait été arrêté en Tanzanie le 26 septembre au cours d'un voyage, qu'il faisait à bord d'un avion privé, d'Angleterre à l'Afrique du Sud. Le Haut-Commissariat du Canada à Dar-es-Salaam n'a eu vent de son arrestation que le 6 octobre, et ce n'est que le 15 que des agents de la mission ont été autorisés à lui apporter quelque assistance. M. Serjeant se trouvait sous le coup d'une loi tanzanienne qui autorise la détention

illimitée, sans chef d'accusation, pour toute question ayant trait à la sécurité de l'État. M. Serjeant fut enfin accusé le 7 décembre d'une infraction à la loi de l'immigration, et acquitté.

On avait critiqué le ministère des Affaires extérieures, alléguant qu'il s'était montré indifférent au sort de M. Serjeant et n'avait rien fait pour le conjurer. En réalité, le Haut-Commissariat du Canada avait suivi l'affaire de très près et avait fait, avec l'approbation du Ministère, de nombreuses démarches officieuses auprès des autorités de la Tanzanie. L'approche du Ministère, en effet, devait tenir compte de trois éléments bien distincts: il y avait, premièrement, le fait qu'en raison d'une situation très tendue à la frontière sud de la Tanzanie; le problème de la sécurité, qui était apparemment le motif de la détention de M. Serjeant, préoccupait sérieusement le gouvernement; deuxièmement, il n'y avait aucune raison de croire que M. Serjeant eût subi quelque préjudice que ce soit du fait de sa citoyenneté canadienne; troisièmement, comme le faisait observer le secrétaire d'État aux Affaires extérieures dans une lettre adressée à la presse, «la détention prolongée, sans chef d'accusation, est une pratique qui nous répugne». A la lumière des principes consulaires reconnus, rien ne motivait dans ce cas une démarche officielle auprès du gouvernement de la Tanzanie puisque M. Serjeant était traité en conformité des dispositions de la loi du pays. Il y avait tout lieu, par contre, d'intervenir officieusement pour des motifs d'ordre humanitaire et de justice naturelle...

Une fois que la mission canadienne a fait les démarches requises pour entrer en contact avec le détenu, l'aider à obtenir des conseils juridiques et le mettre en communication avec sa famille, s'il le désire, elle continue de surveiller l'affaire. Quand c'est possible, le consul va voir le prisonnier à l'occasion; il peut aussi, lorsqu'il existe évidemment des circonstances atténuantes ou des raisons spéciales de santé ou de famille, demander officieusement que le prisonnier soit transféré à une autre institution ou qu'on lui accorde une remise de peine quand il a purgé une partie de sa sentence.

#### L'affaire Lippert

Le dossier d'une affaire qui a fait beaucoup de bruit l'an dernier, celle de Ronald Patrick Lippert, arrêté à Cuba le 24 octobre 1963 pour trafic d'armes, illustre bien le genre de services que fournit le Gouvernement du Canada. Notre ambassadeur à La Havane ne fut informé de l'arrestation de Lippert que le 30 octobre suivant. Il a

immédiatement demandé l'accès consulaire et les autorités cubaines le lui ont accordé le lendemain, 31 octobre. Le 4 novembre, l'ambassadeur fut autorisé à voir M. Lippert pour la deuxième fois et, le même jour, il s'est entretenu avec les autorités cubaines au sujet des chefs d'accusation portés et des détails du procès à venir. Au même moment, à Ottawa, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures faisait savoir à l'ambassadeur de Cuba que le Gouvernement canadien s'attendait à ce que M. Lippert soit jugé équitablement et lui demandait des détails au sujet des chefs d'accusation officiellement portés contre lui. On informa l'ambassade, le 12 novembre, que le procès de M. Lippert aurait lieu quatre jours plus tard. A la suite de représentations faites, tant à Cuba qu'à Ottawa, au sujet de la précipitation avec laquelle on semblait conduire l'affaire, le procès fut reporté au 23 novembre.

L'ambassadeur du Canada a assisté au procès au cours duquel M. Lippert fut reconnu coupable et condamné à 30 ans de prison. Le 28 novembre 1963, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a fait venir l'ambassadeur de Cuba pour lui faire part de la stupéfaction qu'avait éprouvée le Gouvernement en apprenant la durée de la peine imposée à M. Lippert. Par la suite, des représentations officielles ont été faites à 35 reprises auprès des autorités cubaines par l'ambassadeur du Canada et par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures auprès de l'ambassadeur de Cuba à Ottawa, sans compter les nombreuses démarches officieuses auprès de hauts fonctionnaires cubains tant à Ottawa qu'à La Havane. Ces représentations avaient pour objet de solliciter la clémence à l'égard de M. Lippert, ou des renseignements sur son état de santé, ou encore la remise de sa peine pour des motifs d'ordre humanitaire.

Outre ces démarches, l'ambassade du Canada a présenté des demandes, au rythme d'une par mois, afin d'obtenir la permission de rendre visite à M. Lippert. Cette permission a été accordée 41 fois au cours de sa période d'incarcération, laquelle a duré un peu plus de dix ans. En plus de ces visites, le ministère des Affaires extérieures a organisé, en juillet 1973 une visite à La Havane de la fille et de la sœur de M. Lippert, au cours de laquelle il fut logé à l'hôtel où se trouvaient ses deux parentes...

Il y a un malentendu auquel semblent souscrire un grand nombre de Canadiens et qui consiste à croire que l'acquisition de la nationalité canadienne écarte automatiquement tout risque de poursuite découlant d'une infraction commise antérieurement contre les lois du pays d'origine du

nouveau citoyen. Il y a quelques mois, beaucoup de Canadiens ont protesté vigoureusement contre l'arrestation de Gavin Neave, citoyen canadien né aux États-Unis, qui avait été arrêté, lors d'une escale dans ce pays, pour une ancienne infraction à la loi du service militaire américain. Selon un correspondant: «En tant que citoyen canadien, Gavin Neave a tous les droits et privilèges des Canadiens et ne saurait être soumis à la loi du service militaire des États-Unis.»

Si alléchante soit-elle, cette théorie n'a aucun fondement en droit international, car il est reconnu que tout État souverain a le droit de promulguer de telles lois et de les appliquer à tous ceux qui se trouvent dans son territoire, qu'ils soient ou non citoyens de cet État. En pareil cas, le Gouvernement canadien ne peut s'appuyer sur aucun motif pour demander la libération d'un citoyen arrêté pendant qu'il visite son pays d'origine en raison d'une infraction aux lois de ce pays, commise avant qu'il devienne citoyen canadien.

Le cas de M. Neave n'est pas unique, car d'autres citoyens canadiens d'origine américaine sont retournés aux États-Unis et y ont été arrêtés ou emprisonnés pour avoir enfreint la loi du service militaire universel. Par ailleurs, cette situation n'est pas particulière aux citoyens canadiens d'origine américaine; elle est même parfois plus pénible dans d'autres pays qui, contrairement aux États-Unis, n'admettent pas que l'acquisition de la citoyenneté canadienne par un de leurs ressortissants entraîne l'annulation automatique de sa citoyenneté première. Dans ce cas, le citoyen canadien qui retourne dans son pays d'origine s'expose à constater non seulement qu'il est soumis aux lois de ce pays aux fins du service militaire ou à d'autres égards, mais aussi qu'il n'a pas le droit de communiquer avec l'ambassade ou le consulat du Canada. Afin d'éviter ces ennuis, on ferait bien d'étudier la possibilité de renoncer officiellement à sa citoyenneté première, geste que certains pays reconnaissent.

Il s'est produit l'an dernier trois cas inusités, impliquant des Canadiens à l'étranger, qui ont retenu l'attention et suscité de nombreuses demandes d'intervention, mais qu'il aurait été impossible de régler efficacement par voie de la procédure consulaire courante. Dans chacun de ces cas les endroits mêmes où ces incidents ont eu lieu créaient certains problèmes complexes et particuliers.

#### Morts à la frontière zambienne

Le premier de ces cas est celui de la mort tragique de deux jeunes canadiennes sur-

venue en mai 1973. Les jeunes filles, qui faisaient partie d'un groupe de touristes visitant la Rhodésie, ont été tuées à coups de feu par les soldats d'un corps de garde installé du côté zambien de la frontière séparant la Rhodésie et la Zambie, près des chutes Victoria. Le deuxième cas est celui du *Greenpeace III*, vaisseau canadien pris à l'abordage en haute mer par des marins français à l'époque des essais nucléaires effectués par la France dans le Pacifique Sud. Le troisième cas, qui n'est toujours pas réglé, concerne deux Canadiens et trois Américains capturés en Éthiopie où leur hélicoptère a, semble-t-il, été contraint d'atterrir en territoire contrôlé par des rebelles. Dans les deux premiers cas, les incidents se sont produits hors du territoire des gouvernements intéressés. Dans le dernier, l'incident est survenu dans la sphère de souveraineté habituelle du gouvernement de l'Éthiopie, mais hors de sa zone de contrôle effectif.

Dans les trois cas, le ministère des Affaires extérieures a pris les mesures consulaires qui s'imposaient. Étant donné les circonstances particulières entourant chacun de ces incidents, on a dû déterminer l'action prise ultérieurement au nom des Canadiens concernés en fonction d'éléments qui dépassent la compétence consulaire normale. Il y avait d'abord les intérêts des citoyens impliqués et de leurs familles, et la façon de les mieux servir; puis, les différents points de droit international qui étaient soulevés; enfin, toute la gamme des rapports entre le Canada et les pays en cause.

Du point de vue strictement consulaire, on a vu précédemment que le gouvernement ou ses représentants à l'étranger interviennent officiellement dans certains cas auprès d'un autre gouvernement en faveur de citoyens canadiens qui se trouvent en difficulté, et qu'en d'autres occasions ils ont recours à des démarches officieuses. Bien que la distinction ne soit pas très nette, ce n'est pas une simple question de forme. Lorsqu'il fait des représentations officielles à propos d'une affaire consulaire, le gouvernement fonde ordinairement sa demande sur des principes reconnus du droit international ou sur les dispositions précises de traités liant les deux pays intéressés. Le gouvernement réclame en quelque sorte la reconnaissance de ses droits, et il n'a d'ordinaire recours à cette voie officielle qu'après avoir tenté des démarches officieuses.

Mais quand l'agent diplomatique ou consulaire canadien à l'étranger fait des représentations officieuses en faveur d'un citoyen canadien qui se trouve en difficulté, il fonde sa requête sur des considérations

autres que celles du droit international ou d'obligations contractuelles, telles que la santé de la personne en cause, le sort de sa famille, des motifs d'ordre humanitaire ou toute autre circonstance atténuante. Dans la plupart des cas, ces représentations officieuses se font verbalement plutôt que par écrit, bien qu'une communication écrite ne soit pas à exclure. Il est évident que peuvent aussi entrer en jeu les rapports existant entre l'agent diplomatique ou consulaire canadien et les autorités gouvernementales avec lesquelles il traite: ministres, hauts fonctionnaires des Affaires étrangères ou du ministre de l'Intérieur, agents de police, directeurs de prison et le reste. Ce genre d'intervention est plus susceptible de porter fruit, lorsqu'on peut le faire discrètement.

### Initiatives aux Nations Unies

Bien que le droit international soit de tendance conservatrice, tenant davantage compte de la souveraineté des États que des droits des particuliers, les gouvernements n'en cherchent pas moins à améliorer le standard de comportement international à l'égard des particuliers. Aux Nations Unies, le Canada a accordé un ferme et constant appui à l'avancement des droits de l'homme et a participé activement aux travaux de la Troisième Commission de l'Assemblée générale qui traite des affaires sociales, culturelles et humanitaires. Dans un domaine plus restreint, le gouvernement s'efforce par sa participation à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe de faciliter les contacts et une plus libre circulation des gens et, plus particulièrement, d'amener les pays d'Europe à reconnaître qu'on ne devrait pas maintenir la séparation des familles contre leur gré.

Les progrès sur ce vaste front international sont nécessairement lents et, dans l'intervalle, d'autres problèmes surgissent. Dans une causerie qu'il donnait à Osgoode Hall à Toronto, le 3 avril 1974, M. Sharp a fait allusion aux cas consulaires où des Canadiens se trouvent aux prises avec la justice à l'étranger et où les lois et coutumes locales sont plus strictes et rigoureuses qu'au Canada. Reconnaissant que de nombreux Canadiens sont souvent irrités quand il leur semble qu'une injustice a été commise à l'égard de leurs concitoyens, il ajoutait ensuite: «Il arrive parfois que l'on me suggère de prendre des mesures draconiennes contre tel ou tel gouvernement; de rompre nos relations commerciales ou de couper notre aide; ou encore d'exprimer notre mécontentement par la voie d'exigences et de menaces entourées de la plus grande publicité. Voilà, il me semble, une variante



verbale de «diplomatie guerrière» que les Canadiens trouveront sûrement désuète. Aux intéressés de nous dire si l'affirmation publique de nos sentiments est préférable à la solution du problème immédiat. La

plupart des Canadiens admettront, après réflexion, que l'important est de résoudre le problème. Les déclarations publiques de vertu sont un luxe dont nous pouvons nous passer».

## A propos du droit d'asile

par Serge April

Suite aux événements de septembre 1973 à Santiago du Chili, la question du «droit d'asile» a fait l'objet de nombreux commentaires dans la presse et l'opinion canadiennes. Du point de vue juridique, ces commentaires étaient malheureusement d'inégale valeur. En effet, sauf quelques rares exceptions, on ne s'est guère attardé à connaître ou analyser les règles du droit international qui s'appliquent en la matière. Pourtant, une telle analyse aurait non seulement permis de préciser les termes employés, mais elle aurait pu imprimer une tournure différente au débat.

Ce que trop de gens n'ont pas semblé saisir, c'est que le mot «asile» recouvre en droit international des concepts de portée tout à fait différente. On a souvent confondu, par exemple, l'asile diplomatique avec l'asile territorial, sans se rendre compte que même si l'institution de l'asile diplomatique existe toujours en droit international latino-américain, elle n'est plus reconnue en droit international universel selon lequel, *grosso modo*, on tolère tout au plus que les ambassades puissent accueillir temporairement des personnes qui sont en imminent danger de mort. Néanmoins, au cours de ce débat, le mot «asile» a été utilisé indifféremment pour désigner l'asile territorial ou l'asile diplomatique latino-américain, ou encore le refuge temporaire dans une ambassade.

Un tel manque de rigueur dans l'utilisation des termes a évidemment entraîné certaines erreurs d'appréciation, notamment celle de ne voir aucune différence entre la situation de réfugiés venus de Hongrie au Canada après 1956, lesquels n'ont bénéficié de l'asile territorial qu'après

avoir quitté leur propre pays, et celle des Chiliens qui avaient trouvé un «refuge temporaire» dans des ambassades et n'ont pu quitter leur pays qu'après que des «sauf-conduits de courtoisie» eurent été émis en leur faveur.

Il est important de préciser qu'en matière d'asile diplomatique la doctrine canadienne ne fait que se conformer aux dispositions du droit international général. Un sondage mené auprès de pays autres que ceux d'Amérique latine, et dont les ambassades à Santiago ont accueilli plus ou moins de «réfugiés» l'automne dernier, permet de conclure que ces pays adoptent tous une position juridique essentiellement semblable à celle du Canada et que les événements de Santiago n'y ont rien changé. Aussi, le ministère des Affaires extérieures envisage-t-il tout au plus, à l'heure actuelle, la possibilité de réviser ses «instructions consulaires» (c'est-à-dire les instructions permanentes données à nos missions sur divers sujets d'ordre consulaire) afin de définir avec encore plus de clarté les cas où nos ambassades peuvent légalement accueillir des personnes cherchant à s'y réfugier. Aucun changement de politique n'est envisagé.

En somme, cette question de l'asile est complexe et il est d'autant plus difficile de comprendre la doctrine canadienne que

---

*Agent du ministère des Affaires extérieures depuis six ans et avocat spécialisé en droit international, M. April est présentement membre de la Direction des consultations juridiques. Il a été en poste à l'ambassade du Canada à Rome.*

le terme asile, employé sans qualificatif, prête à confusion. Le présent article a pour objet d'exposer sommairement quelques-unes des différences fondamentales entre les divers genres d'asile.

### **Asile territorial**

L'asile territorial est celui qu'un État consent à accorder à des personnes «réfugiées» qui ont fui leur pays d'origine parce qu'elles craignaient d'y être persécutées en raison de leurs idées politiques, de leur religion ou de leur race. Le fondement juridique de l'asile territorial se trouve dans la Convention de 1951 sur les Réfugiés et dans le Protocole de 1967, auxquels le Canada est partie.

Lorsque l'asile territorial est demandé et accordé, le «réfugié» a déjà quitté la juridiction de l'État où il craint d'être persécuté (et une fois que le statut de réfugié lui est accordé, il ne peut y être extradé ou refoulé). Autrement dit, le réfugié qui demande asile doit être physiquement en dehors du pays où il craint d'être persécuté. Ce fut le cas des Hongrois ou des Tchécoslovaques qui sont venus s'établir au Canada après que l'Autriche leur eut donné refuge sur son territoire.

En pratique, l'État qui accorde l'asile territorial n'a absolument pas besoin de requérir la collaboration de l'État que les réfugiés veulent fuir pour les aider à le quitter: ils sont déjà partis. D'autre part, les réfugiés étant déjà à l'extérieur du pays qu'ils fuient, ils ne courent aucun danger immédiat et dès lors leurs cas sont généralement traités comme des cas d'immigration.

### **Asile diplomatique en général**

L'asile diplomatique, par contre, n'est pas accordé à l'extérieur de la juridiction de l'État où le réfugié craint d'être persécuté, mais par une ambassade située sur le territoire même de cet État. Autrement dit, l'asile diplomatique est accordé lorsqu'une ambassade accueille dans ses locaux une personne qui cherche à s'y réfugier afin d'échapper à la juridiction des autorités locales.

L'asile diplomatique constitue ainsi, à la différence de l'asile territorial, une intervention dans les affaires qui sont de la compétence exclusive de l'État où est située l'ambassade et, partant, une éventuelle violation de la souveraineté de cet État, puisque l'asile diplomatique a pour effet de soustraire le «réfugié» à sa juridiction. L'asile diplomatique n'est pas reconnu en droit international universel, même s'il existe toujours en Amérique latine à titre de pratique régionale fondée sur des rapports conventionnels régionaux.

Pour qui veut établir une comparaison entre l'asile diplomatique et l'asile territorial, il est intéressant de retenir les considérations d'ordre pratique suivantes. Si la personne à qui «l'asile diplomatique» a été accordé veut quitter l'État où se trouve l'ambassade, celle-ci doit demander à cette fin la collaboration des autorités locales qui peut se traduire par l'octroi d'un sauf-conduit. Ce problème ne se pose évidemment pas dans le cas de l'asile territorial, puisque le réfugié a déjà quitté le territoire et la juridiction de l'État qu'il fuit. De plus, à la différence de l'asile territorial, l'asile diplomatique ne peut être accordé qu'à un nombre limité de personnes à la fois: il y a nécessairement une différence entre le nombre de réfugiés que le territoire d'un pays peut absorber et le nombre de celles qu'un ambassadeur peut héberger dans sa maison. Enfin, il convient de rappeler aussi qu'il est relativement facile aux autorités locales de prendre des mesures pour empêcher que les «réfugiés» puissent pénétrer dans une ambassade ou en sortir (il suffit d'établir un cordon de police autour de l'ambassade), alors qu'à toutes fins pratiques, il est généralement impossible de bloquer entièrement une frontière.

### **Historique**

L'asile diplomatique tire son origine historique de l'ancien principe de l'extraterritorialité des ambassades, principe selon lequel, par exemple, les locaux de l'ambassade des États-Unis à Ottawa auraient pu être considérés grâce à une fiction juridique comme territoire américain: dans ce cas, les locaux de l'ambassade seraient hors de la juridiction de l'État d'accueil (le Canada) et les lois de cet État ne s'y appliqueraient pas. Toutefois, contrairement à une croyance encore trop répandue, le principe de l'extraterritorialité des ambassades n'existe plus en droit international moderne. Il a été remplacé depuis longtemps par le principe de l'inviolabilité des ambassades, lequel a été codifié dans la Convention de Vienne de 1961 sur les Relations diplomatiques. L'article 22 de cette Convention stipule que: «Les locaux de la mission sont inviolables. Il n'est pas permis aux agents de l'État accréditaire d'y pénétrer, sauf avec le consentement du chef de la mission». En d'autres termes, les locaux de l'ambassade des États-Unis à Ottawa sont territoire canadien, sauf que les autorités canadiennes ne peuvent y pénétrer qu'avec le consentement de l'ambassadeur.

Le principe de l'inviolabilité n'équivaut pas à une permission de violer impunément les lois du pays d'accueil. Au

contraire, comme pendant à ce principe et à celui de l'immunité personnelle des diplomates, l'article 41 de la Convention de Vienne impose spécifiquement aux diplomates «le devoir de respecter les lois et règlements de l'État accréditaire», ce qui implique entre autres le devoir de remettre aux autorités du pays toute personne recherchée par la justice locale, et «le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet État». L'article 41 va même jusqu'à stipuler que «les locaux de la mission ne seront pas utilisés d'une manière incompatible avec les fonctions de la mission»; et l'asile n'est pas mentionné dans la liste des «fonctions diplomatiques» à l'article 3 de la Convention.

La différence fondamentale entre l'extraterritorialité et l'inviolabilité est la suivante: dans le premier cas, les ambassades étaient considérées comme étant hors de la juridiction de l'État d'accueil alors que dans le deuxième cas, cette fiction juridique étant disparue, les ambassades ont le devoir de respecter les lois locales. En d'autres mots, dans le premier cas, les ambassades pouvaient se permettre d'accueillir des fugitifs alors que, dans le deuxième, un tel geste est devenu illégal.

### En Amérique latine

Même si l'institution de l'asile diplomatique n'existe plus en droit international universel, l'Amérique latine fait exception à la règle. En effet, un ensemble de traités particuliers aux États d'Amérique latine (Traité de Montevideo de 1933 et de 1939; Convention de La Havane de 1928; Convention de Caracas de 1954) permet aux ambassades de ces États situées en Amérique latine même d'accorder l'asile diplomatique plus ou moins dans les mêmes cas que l'asile territorial, et, chose essentielle, oblige l'État où est située l'ambassade à délivrer un sauf-conduit permettant au réfugié de quitter le territoire de cet État.

C'est une institution dérogatoire au droit international général, qui tire son origine d'une tradition politique, humanitaire et juridique propre au continent latino-américain. Il est essentiel de retenir que l'asile diplomatique prévu dans ces traités ne s'applique qu'aux pays latino-américains, lesquels sont pour la plupart liés par un ou plusieurs de ces traités.

### Refuge temporaire dans une ambassade

L'asile diplomatique, tel qu'on l'entendait autrefois en droit international ou tel qu'on l'entend encore aujourd'hui en Amérique latine, n'est donc plus reconnu en droit international universel puisque les

ambassades ne jouissent plus de l'extraterritorialité et ont le devoir de respecter les lois locales. Les règles du droit international moderne permettent tout au plus à l'ambassade, dans des circonstances exceptionnelles et pour des raisons purement humanitaires, d'accueillir pour une courte durée des personnes dont la vie est en péril imminent.

Ainsi en 1961, lorsque l'ambassade de Belgique au Caire fut incendiée au cours d'émeutes occasionnées par la mort de Patrice Lumumba, le personnel de cette ambassade fut accueilli à l'ambassade du Canada pour quelques heures. Le personnel belge quitta toutefois l'ambassade dès que les autorités égyptiennes furent en mesure d'assurer sa sécurité.

Les cas de ce genre créent assez peu de difficulté, car ils n'impliquent aucune violation des règles du droit international ou des lois locales. Il n'en va pas de même lorsque la personne accueillie par l'ambassade, parce qu'elle courait un grave danger, est activement recherchée par les autorités locales; nous l'avons vu plus haut, une ambassade a le devoir de remettre tout «fugitif» aux autorités locales. Si l'ambassade ne s'exécute pas parce que, pour une raison ou une autre, il appert que le réfugié serait toujours en danger s'il venait à quitter ses locaux, on se trouve alors dans une impasse. Le cas du Cardinal Mindszenty, qui est demeuré plusieurs années à l'ambassade des États-Unis, à Budapest illustre ce genre de problème.

En pareille situation, l'ambassade est réduite pour toutes fins utiles à demander aux autorités locales d'émettre par courtoisie un sauf-conduit en faveur du réfugié, espérant qu'elles répondront favorablement. Même si rien ne s'oppose à ce qu'une ambassade présente une telle demande pour des raisons humanitaires, les autorités locales n'ont pour leur part aucune obligation juridique d'y donner suite. Si elles refusent et que l'ambassade persiste à ne pas livrer le «fugitif», c'est l'ambassade qui se trouve dans l'illégalité. Il serait alors à craindre qu'en dépit des dispositions de l'article 22 de la Convention de Vienne, les autorités locales ne veuillent s'autoriser de cette violation de leurs lois pour pénétrer dans l'ambassade et y arrêter le fugitif.

A Santiago, heureusement, bien que n'ayant aucune obligation juridique de le faire, les autorités locales ont consenti à accorder des «sauf-conduits de courtoisie» aux personnes qui avaient trouvé refuge dans les ambassades de pays non latino-américains. Elles cessèrent, toutefois, au milieu de décembre d'accorder de tels sauf-conduits, comme c'était leur droit.

## Conclusion

Il convient donc de réitérer clairement que, conformément au droit international universel et à l'instar des pays non latino-américains, le Canada ne reconnaît pas le droit d'asile diplomatique. Tout au plus les ambassades du Canada peuvent-elles accueillir pour des raisons purement humanitaires (jamais pour des raisons politiques), et pour une courte durée, des personnes dont la vie est gravement menacée. Les ambassades ont également le devoir de laisser partir les réfugiés une fois le danger passé, ou de remettre les fuyitifs aux autorités locales lorsque celles-ci le requièrent et qu'il appert qu'ils seront traités conformément à la loi. Mais si le

danger semble persister, l'ambassade doit prier les autorités locales soit d'assurer la sécurité des réfugiés soit de leur permettre «par courtoisie» de quitter le pays avec des sauf-conduits, en espérant qu'une telle demande sera accueillie favorablement.

Il est donc clair que la marge de manœuvre dont jouissent nos ambassades est assez mince, et qu'elle est surtout beaucoup moins large que certains semblent portés à le croire. Quoi qu'il en soit, il est à noter que les possibilités d'action en matière d'asile diplomatique sont fort restreintes, surtout si on les compare à celles qui s'offrent dans le cas de l'asile territorial.

# Hommage à John Erskine Read

par Max Wershof

John Erskine Read, né en Nouvelle-Écosse en 1888, est décédé à Scarborough, Ontario, en 1973, ayant gardé jusqu'au bout de ses 85 ans l'étonnante vigueur d'esprit dont il avait fait preuve à toutes les étapes d'une brillante carrière.

Au terme de ses études à l'Université Dalhousie, puis à Columbia et à Oxford, il fut admis au Barreau de la Nouvelle-Écosse en 1913. Officier de l'Armée canadienne de 1914 à 1918, il fut blessé au front et réformé vers la fin de la guerre. Dans l'après-guerre, M. Read pratiqua le droit, fut professeur à l'Université Dalhousie en

1920 et doyen de la Faculté de droit de 1924 à 1929. Entré au ministère des Affaires extérieures en 1928, il devint son conseiller juridique l'année suivante.

Mes liens personnels et mon amitié avec le juge Read ont commencé en novembre 1937 lorsque je suis entré au Ministère.

La période de l'entre-deux-guerres fut marquée, comme on le sait, par l'évolution majeure de la position constitutionnelle du Canada vis-à-vis de la Couronne et du Gouvernement britanniques, et par la modification de son statut en droit international et dans la communauté mondiale. Dans cette évolution qui s'est produite sous le régime de premiers ministres des deux grands partis, et qu'animait M. O. D. Skelton, sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, le juge Read a joué un rôle principal en sa qualité de conseiller juridique.

La Conférence impériale de 1926 avait défini de la façon suivante les nouveaux rapports de la Grande-Bretagne et des Dominions:

«Ce sont des communautés autonomes dans l'Empire britannique, d'un statut égal, aucune n'étant subordonnée à l'autre sous aucun aspect

---

*Depuis septembre 1971, M. Wershof est ambassadeur du Canada en Tchécoslovaquie et accrédité aussi en Hongrie. Agent du ministère des Affaires extérieures depuis 1937, M. Wershof a été à deux reprises sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures et conseiller juridique, de 1954 à 1956 et de 1964 à 1967. Il fut pendant cinq ans et demi ambassadeur et représentant permanent du Canada auprès de l'Office européen des Nations Unies à Genève. Avant d'occuper son poste actuel à Prague, il a été ambassadeur du Canada au Danemark.*

de leurs affaires intérieures ou extérieures, bien qu'elles soient unies par une allégeance commune à la Couronne et librement associées comme membres de la communauté des nations britanniques».

Cependant, comme l'a affirmé le juge Read en 1967 dans *l'International Journal*, il fallait plus que le consentement des membres du Commonwealth pour que le Canada puisse jouir du statut d'État souverain. Il fallait obtenir la reconnaissance de ce statut au sein de la grande famille des nations. Poursuivant son propos, le juge Read mentionnait ensuite que la tâche de conseiller juridique, pendant les années de son mandat, s'adressait aux objectifs suivants:

1. Le Ministère (des Affaires extérieures) devait s'occuper essentiellement à encourager les réformes voulues pour que la position juridique et constitutionnelle du Canada se conforme au statut d'État souverain.
2. Aucune mesure dérogeant à ce statut ne devait être prise par aucun ministère du gouvernement.
3. On ne devait perdre aucune occasion de créer des précédents sur les plans extérieur et international qui favoriseraient la reconnaissance de ce statut.

Le juge Read fut un des participants distingués à la Conférence du Commonwealth sur l'application de la législation des Dominions en 1929. Il participa ensuite à la Conférence impériale de 1930 qui donna naissance au Statut de Westminster de 1931.

#### Façon de procéder aux nominations

Pendant la même période, on prit de nombreuses mesures (avec les conseils de M. Read) pour ancrer le principe selon lequel, dans les affaires canadiennes qui exigent la participation de la Couronne, le monarque devait accepter et se conformer à l'avis reçu du premier ministre canadien. De nouvelles méthodes furent élaborées, dans une importante mesure par M. Read, à l'endroit, par exemple, de la nomination du gouverneur général, de la création d'ambassades et de la nomination d'ambassadeurs ainsi que de la délégation des pleins pouvoirs de signature et de ratification des traités.

C'est en 1931 que le roi nomma pour la première fois un Gouverneur général, Lord Bessborough en l'occurrence, uniquement sur l'avis du premier ministre du Canada, M. Bennett. Les questions constitutionnelles de ce genre, dont s'occuperaient aujourd'hui le secrétariat du Cabinet et le ministère de la Justice, furent en grande partie réglées durant l'entre-deux-guerres par le ministère des Affaires extérieures, et en particulier par le juge Read.

Lorsque la Seconde Guerre mondiale se déclencha, on adopta une autre dé-

marche juridique importante qui ne laissait subsister aucun doute tant sur la divisibilité de la Couronne que sur le statut juridique distinct du Canada sur le plan international. Bien que la Grande-Bretagne eût déclaré la guerre le 3 septembre 1939, le Canada n'est entré dans le conflit que le 10 septembre lorsque le roi (selon l'avis donné par le Gouvernement canadien à la suite d'une session spéciale du Parlement) approuva la proclamation canadienne de déclaration de guerre. C'est le juge Read qui avait établi le procédé juridique à suivre.

#### La Fonderie de Trail

L'œuvre accomplie par le juge Read au Ministère ne s'est évidemment pas bornée aux problèmes constitutionnels et de souveraineté. En 1928, avant même qu'il fût nommé conseiller juridique, on l'avait consulté dans une affaire appelée depuis lors le Litige de la Fonderie de Trail entre le Canada et les États-Unis. Ce litige résultait de l'exploitation, par une compagnie canadienne, d'une fonderie à Trail (Colombie-Britannique) près de la frontière internationale. Les fumées de la fonderie, qui se répandaient au-delà de la frontière, endommagèrent entre 1926 et 1930 des exploitations agricoles et d'autres biens. A la demande des deux gouvernements, la Commission mixte internationale fit une enquête approfondie, et il fut créé par la suite un tribunal d'arbitrage dont le mandat dura plusieurs années. M. Read représenta le Gouvernement canadien devant le tribunal. Les nombreuses étapes de l'arbitrage furent complexes, et ses résultats d'une grande importance pour le Canada — non seulement du point de vue financier pour la compagnie. Il s'agissait du premier cas d'arbitrage international impliquant le Canada, dans le déroulement duquel le Gouvernement canadien eut la main haute d'un bout à l'autre. Maintenant que la protection de l'environnement fait naître partout de si vives préoccupations, le cas de la Fonderie de Trail mériterait réflexion.

Vers la fin de la guerre, M. Read fit partie d'un petit groupe de juristes internationaux qui, du côté des Alliés, participèrent au travail préparatoire qui allait aboutir à la Charte des Nations Unies et au Statut de la Cour internationale de Justice. Il fut élu juge de cette Cour et exerça son mandat avec distinction pendant douze ans, jusqu'en 1958. Lorsqu'il prit sa retraite au terme de ce mandat, à l'âge de 70 ans, il avait encore l'énergie physique et mentale d'un jeune homme. Il contribua au développement des études de droit international au Canada en devenant

maître de conférences à l'Université d'Ottawa et en participant activement aux travaux de sociétés canadiennes et internationales consacrés au droit international. Plusieurs universités, dont celles de Dalhousie et d'Oxford, lui ont conféré le titre de docteur *honoris causa*. On le décora aussi de la médaille de service de l'Ordre du Canada.

#### Conseiller hors pair

M. Read fut un des grands commis de l'État. Il avait une brillante intelligence et des connaissances très étendues, une grande puissance de travail qui fonctionnait au mieux aux heures de crise, une intégrité et une loyauté totales envers le Gouvernement canadien du jour ainsi qu'à l'égard des deux sous-secrétaires d'État aux Affaires extérieures (MM. Skelton et Norman Robertson) pour qui il fut un conseiller précieux. Il avait un sens de l'humour assez lutin qui se manifesta même aux jours les plus sombres de la guerre. Mais personne n'aurait pu être plus aimable ou plus amical que lui à l'égard des jeunes agents qui, comme moi, travaillaient sous ses ordres. Si l'un de nous accomplissait une tâche particulièrement

bien, il prenait la peine d'y attirer l'attention du sous-secrétaire, voire, si c'était possible, du personnage plutôt distant qu'était pour nous le premier ministre King, qui fut en même temps ministre des Affaires extérieures jusqu'en 1946. Si nous commettions une sottise, il se montrait tolérant et protecteur. Je me souviens de la première fois qu'il me laissa à la tête de son cabinet au cours d'une longue absence. J'avais tenu à son intention un journal de tout ce qui avait été fait en son nom durant cette période. Or, à son retour, il refusa en souriant d'en prendre connaissance. A supposer qu'une sottise ait été faite, il faudrait un certain temps, opina-t-il, pour qu'elle fût découverte par quelqu'un d'autres; de toute façon, nous étions trop affairés pour nous lancer à la recherche d'erreurs passées.

Ma femme, qui partageait mon admiration et mon respect pour le juge Read, le qualifiait de «charmant». Le qualificatif peut paraître bizarre dans le cas d'une personnalité aussi forte, mais il traduit bien la gentillesse foncière et l'amabilité du juge Read, de même que son désir d'aider ses jeunes collègues à réussir et à s'estimer selon leurs mérites.

## La session spéciale de l'ONU et la réaction canadienne

Dans une déclaration qu'a faite le ministre des Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, le 11 avril dernier à la session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Canada a identifié trois grandes composantes de la situation économique mondiale. Ce sont: le problème d'alimenter ceux qui en ont le plus besoin, les conséquences de la hausse des prix de l'énergie, et les effets de l'inflation sur le système international du commerce et des paiements.

La session spéciale de l'ONU avait pour but de préparer une répartition plus équitable des ressources économiques mondiales et de trouver moyen d'accélérer le rythme d'expansion des pays les moins développés.

Examinant ces trois problèmes urgents de l'alimentation, de l'énergie et de l'inflation, M. Sharp a souligné que le problème de l'alimentation dans le monde ne peut être résolu par les seuls pays exportateurs. «Il faut l'action concertée de tous les pays capables d'apporter une con-

tribution, et le ferme appui des mécanismes déjà existants.» Sur la question de l'énergie, le ministre a précisé que le Canada favorise un commerce mondial du pétrole exercé dans un cadre bien ordonné qui assurerait des prix stables et raisonnables. Une telle approche tiendrait compte du coût de la mise en œuvre des nouvelles sources d'énergie classiques et non classiques que nécessite l'accroissement de la demande. «Les prix doivent assurer un bénéfice équitable au producteur, sans surcharger le consommateur.» Traitant de l'impact de l'inflation, M. Sharp a dit que l'action internationale qui s'impose d'urgence doit comprendre la libéralisation des arrangements commerciaux, l'expansion de l'aide au développement et «la réorganisation systématique et progressive du système monétaire par le Fonds monétaire international, afin que la création de liquidités internationales soit soumise à une discipline convenue».

M. Sharp a dit à l'Assemblée que, répondant à ces priorités, le Gouvernement

canadien a revu ses propres engagements et que, sous réserve de l'approbation du Parlement, il entend prendre diverses mesures afin de remédier à la situation des pays en voie de développement les plus gravement touchés. Parmi les mesures citées par M. Sharp, mentionnons:

- l'apport par le Canada de 276 millions de dollars à la quatrième reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement de la Banque mondiale;
- l'approbation d'un apport supplémentaire de 100 millions de dollars à des fonds d'aide, afin de répondre aux besoins urgents des pays en voie de développement;
- la réévaluation de l'ensemble du programme canadien d'aide au développe-

ment, afin de diriger cette aide vers ceux qui en ont le plus besoin;

- la demande d'un recours intégral aux institutions internationales reconnues telles que les organismes de l'ONU et de la Banque mondiale, à l'appui du développement;
- la décision canadienne de mettre en vigueur le 1er juillet 1974 son système de préférences tarifaires généralisées en faveur des pays moins développés;
- l'intention de collaborer sans réserve avec les autres pays pour effectuer les redressements qui s'imposent dans le système international du commerce et des paiements; stabiliser le commerce des denrées; réduire les obstacles au commerce et appuyer les institutions établies d'aide au développement.

## Section de référence

### I. LIVRES

Pharand, Donat, *The law of the sea of the Arctic with special reference to Canada*. Ottawa, University of Ottawa Press, 1973. xxii, 367 p. bibliographie.

Prévost, Jean-Pierre, *La crise du fédéralisme canadien*. Presses universitaires de France, 1972. 94 p. bibliographie.

Reuber, Grant L. and others, *Private foreign investment in development*. Development Centre of the Organization for Economic Co-operation and Development, Oxford, Clarendon Press, 1973. xiv, 371 p.

Sykes, Philip, *Sellout; the giveaway of Canada's energy resources*. Edmonton, Hurtig, 1973. 235 p. bibliographie.

### II. ARTICLES

Albinski, Henry S., Foreign policy considerations affecting trade with the People's Republic of China: Canadian and Australian experience. Dans *Law and policy in international business* 5:805-835 1973 no 3.

Buckley, Suzann C., Sir George Foster's «Imperial Junket»: The failure to promote imperial economic organization, 1912-1917. Dans *American review of Canadian studies* 3:14-29 automne 1973.

Canada and the European Community, a conference organized by the CIIA in co-operation with the Department of External Affairs and the Commission of the European Community. Dans *Behind the headlines* vol. 32 no 6, février 1974.

Carle, François, Les pourparlers exploratoires d'Helsinki (deuxième partie). Dans *Études internationales* 4:502-551 décembre 1973.

Chadwick, John, Britain and the Commonwealth. Dans *Current history* 66:106-110, 133 mars 1974.

Cohen, Maxwell, Canada and the United States — possibilities for the future. Dans *Columbia journal of international law* 12:196-212 1973.

Espinosa, W. H., The Canadian Foreign Investment Review Act: red, white, and Gray. Dans *Law and policy in international business* 5:1018-1041 1973.

Garner, Lord, Canadian diplomacy; the memoirs of two public servants (review article). Dans *Round table* no 253:85-94 janvier 1974.

Gray, Colin S., The urge to compete: rationales for arms racing. Dans *World politics* 26:207-233 janvier 1974.

Guido, R. V. and M. F. Morrone, The Michelin decision: a possible new direction for U.S. countervailing duty law. Dans *Law and policy in international business* 6:239-266 1974.

Hassner, Pierre, «Faut-il enterrer l'«arms controls»?» Dans *Études internationales* 4:411-433 décembre 1973.

Ismael, Tareq Y., Canada and the Middle East. Dans *Behind the headlines* vol. 32, no 5, décembre 1973. 32 p.

Kierans, Eric, The day the Cabinet was misled. Dans *Canadian forum* 52:4-8 mars 1974.

Laurence, George C., Canada's energy supplies: what are the prospects for the years ahead? Dans *Science forum* 7:5-8 février 1974.

Milsten, Donald E., The Law of the Sea: Implications for North American neighbours. Dans *American review of Canadian studies* 3:2-13 automne 1973.

Nellestyn, Andrew, «Les perspectives nucléaires et la crise de l'énergie». Dans *Canadian defence quarterly/Revue canadienne de défense* winter/hiver 1973-1974.

Page, Donald M., Canada as the exponent of North American idealism. Dans *American review of Canadian studies* 3:30-46 automne 1973.

Parizeau, Jacques, «Crise et politiques de l'énergie». Dans *Maintenant* no 133:12-17 février 1974.

Trudeau, Pierre Elliott, The Commonwealth after Ottawa; looking to the future. Dans *Round table* no 253:35-41 janvier 1974.

Waengler, Ernst, Canada between surplus and shortage. Dans *Swiss review of world affairs* 23:8-10 février 1974.

### Publications du ministère des Affaires extérieures

*Communiqué*, publié par le Bureau de Presse du ministère des Affaires extérieures, Ottawa:

No 21 (19 février 1974) Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, Genève, 20 février - 29 mars 1974

No 22 (20 février 1974) Conférence des ministres de l'Éducation nationale des pays d'expression française d'Afrique, de Madagascar et de l'Île Maurice

No 23 (25 février 1974) Réunion du Comité consultatif mixte. Canada - Nouvelle-Zélande - communiqué conjoint

No 24 (1er mars 1974) Remise symbolique d'un coffret de luxe de pièces de monnaie olympique 1976

No 25 (6 mars 1974) Nomination d'un sous-secrétaire d'État adjoint aux affaires extérieures

No 26 (8 mars 1974) L'investiture du nouveau président du Venezuela

No 27 (8 mars 1974) L'investiture du nouveau président du Brésil

No 28 (13 mars 1974) Accord relatif à la délimitation du plateau continental entre le Groenland et le Canada

No 29 (15 mars 1974) L'exposition des découvertes archéologiques de la République populaire de Chine entre le 7 août et le 16 novembre 1974

No 30 (15 mars 1974) Présentation du point de vue du gouvernement du Canada à la *Federal Power Commission*, par l'entremise du gouvernement des États-Unis, sur le projet de la vallée Skagit

No 31 (15 mars 1974) Conseil des Gouverneurs du Centre de recherches pour le développement international

*Déclarations et discours*, publié par la direction de l'Information du ministère des Affaires extérieures, Ottawa.

No 73/29 Le Canada et la Communauté européenne. Discours du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'hon. Mitchell Sharp, devant le *Canadian Institute of International Affairs*, à Toronto, le 2 novembre (prononcé par M. Pierre De Bané, secrétaire parlementaire de M. Sharp).

No 74/1 Deuxième réunion du Comité ministériel Canada-Mexique. Texte du communiqué conjoint émis à l'issue de la deuxième réunion du Comité ministériel le 30 janvier 1974.

No 74/2 L'assistance consulaire aux Canadiens à l'étranger. Déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'hon. Mitchell Sharp, à Ottawa le 23 janvier.

### TRAITÉS

#### Bilatéraux

*Banque interaméricaine de développement, La* Accord entre la Banque interaméricaine de développement et le Gouvernement du Canada en vue de fournir des fonds au titre d'un programme spécial destiné à financer la préparation des projets de développement. Washington, le 22 mars 1974. En vigueur le 22 mars 1974.

*Chine, La République populaire de* Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Chine sur l'Exposition des découvertes archéologiques de la République populaire de Chine. Pékin, le 15 mars 1974. En vigueur le 15 mars 1974.

*Cuba* Accord général de coopération technique entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement révolutionnaire de la République de Cuba. La Havane, le 8 février 1974. En vigueur le 8 février 1974.

*Danemark* Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume du Danemark relatif à la délimitation du plateau continental entre le Groenland et le Canada. Ottawa, le 17 décembre 1973. Les instruments de ratification échangés à Copenhague le 13 mars 1974. En vigueur le 13 mars 1974.

*Société andine de développement* Accord de prêt entre le Gouvernement du Canada et la Société andine de développement en vue d'études de préinvestissement ou de projets de développement industriel. Caracas, le 29 mars 1974. En vigueur le 29 mars 1974.

#### Multilatéraux

Arrangement concernant le commerce international des textiles de coton. Genève, le 20 décembre 1973. Signé par le Canada le 15 mars 1974. Entré en vigueur pour le Canada le 15 mars 1974.



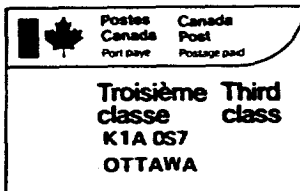
DEPT.-EXTERNAL AFFAIRS,  
LIBRARY, ROOM 604,  
POSTAL STATION -B-  
OTTAWA 4, ONT.

EAB.F.FR.

---

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



juillet/août 1974

# Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires extérieures

CAI EA  
IS6 F  
juillet/août 1974  
DOCS c-1



Affaires extérieures  
Canada

External Affairs  
Canada

État de la détente

---

L'énergie et l'égalité des  
puissances

---

L'enjeu nucléaire de l'Inde

---

Les rapports É.-U.-Amérique  
latine

## **Perspectives internationales**

**Directeurs de rédaction:**  
E.-R. Bellemare  
Murray Goldblatt

**Comité éditorial:**  
M. L. A. D. Stephens, président  
Mlle M. Mosser  
M. L. H. Amyot  
M. Arthur J. Andrew  
M. D. C. Arnould  
M. A. E. Blanchette  
M. G. Choquette  
M. J. W. Graham  
M. P. McRae  
M. J. S. Nutt  
M. G. A. H. Pearson  
M. A. B. Roger  
M. J. M. Touchette  
Mme M. B. Sheldon, secrétaire

Réunissant les écrits d'agents des Affaires extérieures ainsi que ceux de collaborateurs n'ayant aucune attache avec le ministère, *Perspectives internationales* présente une forme inédite de publication officielle. Les vues exprimées par les collaborateurs de l'extérieur n'engagent, bien entendu, que leur auteur.

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

# Perspectives internationales

*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. Les lecteurs sont invités à offrir leurs commentaires sur les questions dont traite la revue.

Tarif des abonnements: Canada, \$3.00 l'an ou 75 cents le numéro; autres pays, \$4.00 l'an ou \$1.00 le numéro. Les remises s'établissent à l'ordre du Receveur général du Canada et doivent être adressées à *Information Canada*, 171, rue Slater, Ottawa, K1A 0S9. Envoi postal de troisième classe autorisé.

## Table des matières

juillet/août 1974

État de la détente:	
La situation intérieure en URSS/ <i>Paul Marantz</i>	2
Face à deux choix désagréables / <i>Mark Gayn</i>	7
Le mirage de l'accommodement/ <i>Lewis S. Feuer</i>	12
Interprétant les visées de Moscou/ <i>Luc Duhamel</i>	15
<hr/>	
Effet de la crise énergétique sur les équilibres de puissance/ <i>Nicholas Vincent</i>	19
<hr/>	
L'enjeu nucléaire de l'Inde/ <i>Barrie Morrison and Donald M. Page</i>	23
<hr/>	
Washington et l'Amérique latine/ <i>James Goodsell</i>	30
<hr/>	
En Thaïlande: une démocratie foncièrement asiatique/ <i>David Van Praagh</i>	34
<hr/>	
La méthode en politique étrangère/ <i>Don Munton</i>	39
<hr/>	
La grande presse et la politique étrangère/ <i>J. B. Black et A. E. Blanchette</i>	44
<hr/>	
La Déclaration atlantique	48
<hr/>	
Section de référence	51

# Répercussions de la situation intérieure en URSS

par Paul Marantz

Les réactions humaines peuvent être exaspérantes tant elles sont contradictoires. En politique, comme dans la vie privée, la satisfaction qu'on éprouve en atteignant un but recherché depuis longtemps peut s'évanouir avec une rapidité inouïe. Durant plus d'un quart de siècle, l'humanité a vécu dans l'incertitude, puisque son existence même était menacée d'une hécatombe atomique. Au cours de cette période, peu nombreux furent ceux qui doutaient du fait que la tâche primordiale des superpuissances consistât avant tout à réduire les risques d'une guerre nucléaire dans le monde. Comme des progrès importants, quoiqu'incomplets, ont toutefois été réalisés dans cette voie, il convient de plus en plus de se poser les questions suivantes: La détente entre l'Est et l'Ouest est-elle un objectif valable? Quelle direction vaudrait-elle prendre maintenant?

La détente visée au cours des deux dernières décennies n'a sans doute jamais autant intéressé le public qu'à l'heure actuelle. Il est bien naturel qu'on se soit surtout concentré sur les questions de politique internationale, sur la nature et sur la direction de la *politique étrangère* soviétique. Mais un autre aspect de la question, qui revêt de plus en plus d'importance, concerne la nature de la *politique nationale* de l'Union soviétique et son effet sur le cours des relations entre l'Est et l'Ouest. C'est de ce problème particulier que traite le présent article.

Bien des données nous manquent pour analyser les objectifs soviétiques en matière de politique étrangère, mais nous nous perdons encore plus en conjectures

lorsque nous essayons de connaître l'impact des divers facteurs nationaux sur la conduite présente et future de l'Union soviétique. Certains aspects de sa politique nationale sont encore baignés de mystère. D'autres sont perçus par les spécialistes occidentaux, mais rarement discernés par le grand public dont la réaction à la détente (qu'elle soit pour ou contre) ne peut qu'influencer les gouvernements élus par le peuple. Et dans d'autres cas encore, un consensus sur les aspects spécifiques de la politique nationale soviétique (notamment, l'existence de fortes pressions en faveur de la modernisation économique) semble en parfait accord avec une vaste gamme d'opinions sur la façon dont l'Ouest devrait réagir à cette situation.

## Modeste libéralisation

Avant de se concentrer sur les trop nombreuses incertitudes et ambiguïtés qui entravent une solide analyse politique, il serait utile de noter brièvement quelques-unes des choses sur lesquelles nous sommes relativement bien renseignés. Dans toute discussion qui porte sur la corrélation entre la politique étrangère et la politique nationale de l'URSS, on doit d'abord reconnaître avec objectivité que le rythme de libéralisation est d'une lenteur décevante au sein de l'Union soviétique. Au cours des ans, les forces militant pour la continuité se sont avérées bien plus puissantes que les forces favorables au changement. Cela ne signifie pas que la Russie de Brejnev soit identique à celle de Staline. Elle ne l'est évidemment pas.

Mais l'on doit reconnaître d'abord qu'en dépit de l'élimination de la terreur publique et d'une amélioration importante des normes de vie, les éléments fondamentaux du système de gouvernement soviétique (notamment, le régime unipartite, la censure généralisée) demeurent inchangés; ensuite, que la plupart des réformes amorcées en Union soviétique l'ont été au cours des quelques années qui ont suivi la mort de Staline, alors que ses successeurs immédiats, conduits par Khrouchtchev, ont



*Le professeur Marantz, expert dans le domaine de la politique soviétique, est membre du département des sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique. Sa recherche s'est concentrée sur l'évolution de l'appréciation soviétique des relations Est-Ouest, sujet auquel il a consacré un certain nombre d'études. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

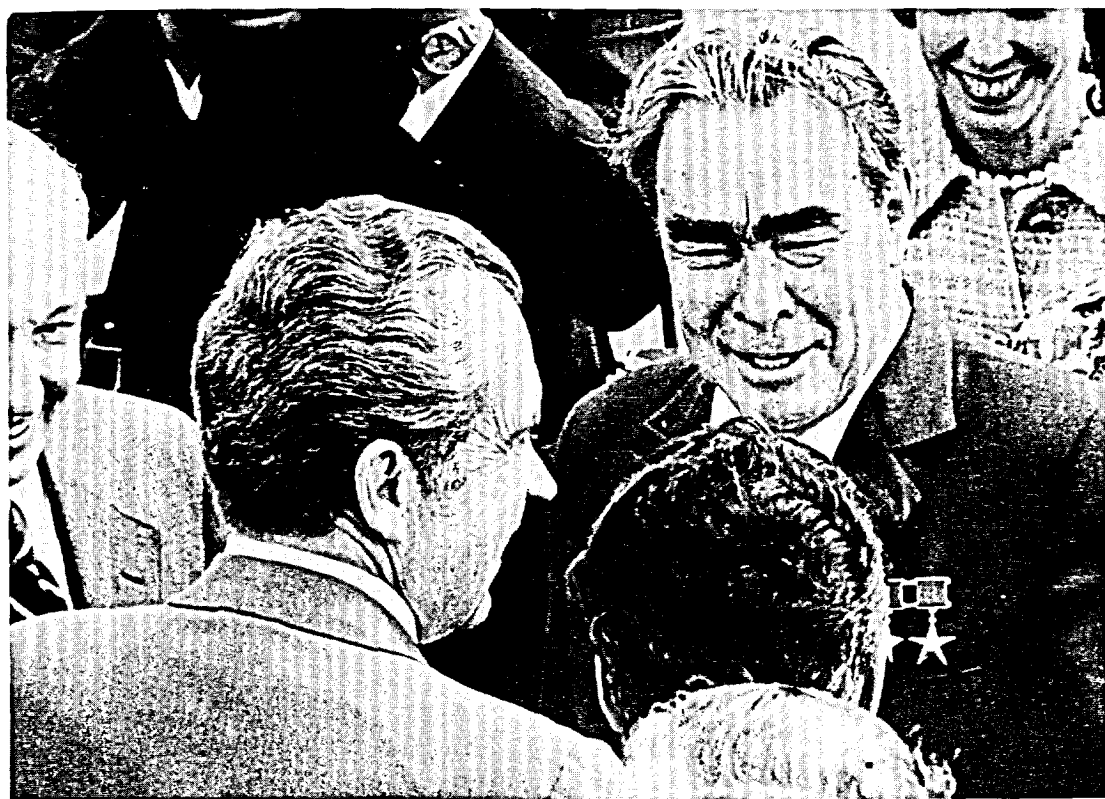


Photo UPI

*M. Leonid Brejnev, secrétaire du parti communiste soviétique accueille le président Nixon à l'aérogare de Vnukovo, à Moscou, lors de l'arrivée du chef d'État américain pour des entretiens au sommet d'une durée de six jours. Les sessions, qui suivirent les réunions au sommet de 1972*

*et 1973, ont abouti à la conclusion d'accords sur la limitation des complexes de lancement de missiles défensifs et des essais nucléaires souterrains ainsi que sur un certain nombre de questions économiques, sanitaires et culturelles.*

essayé de faire disparaître les caractéristiques les plus préjudiciables de son régime totalitaire. Depuis lors, il n'y a pas eu (comme certains le pensent) de libéralisation continue et soutenue.

Au cours de la dernière décennie, c'est-à-dire depuis l'éviction de Khrouchtchev, les progrès vers la libéralisation au sein de la société soviétique ont été relativement faibles. En fait, un mouvement rétrograde s'est produit dans certains des plus importants secteurs. Il n'est plus permis de critiquer ouvertement les erreurs de Staline et les intellectuels dissidents sont traités avec force et rigueur. Au début des années 60, Soljenitsyne pouvait publier un certain nombre de ses ouvrages en URSS; en 1974, on le forçait à l'exil. Au cours des dernières années, le gouvernement soviétique a tenté systématiquement et méthodiquement d'éliminer toutes traces d'idées indépendantes au moyen de l'exil forcé, de l'emprisonnement ou de l'incarcération involontaire dans des asiles d'aliénés.

Tout cela ne veut pas dire que la coexistence ou la détente entre l'Est et

l'Ouest est chose impossible. Une certaine mesure de coopération sera sans doute nécessaire et possible lorsque la politique étrangère abordera des questions touchant le monde entier. Mais de prendre ses désirs pour des réalités va à l'encontre d'une saine politique. Il faut bien se rappeler que même s'il existe des perspectives de coopération en matière de contrôle des armements, de protection de l'environnement, de commerce et d'autres encore, lesdites perspectives existent non pas à cause d'une libéralisation de la politique intérieure de l'Union soviétique, mais bien *malgré l'absence d'une telle libéralisation.*

#### **Besoins intérieurs**

Ces considérations négatives sont contrebalancées dans une certaine mesure par un autre aspect de la politique nationale de l'URSS. L'une des raisons pour lesquelles plusieurs observateurs occidentaux pensent que la présente détente ne s'avèrera pas aussi éphémère que les précédentes (après tout, qui se souvient des brèves détentes de 1955, de 1959 ou de 1963?) est que la politique soviétique paraît se

## Les entretiens Nixon-Brejnev

*L'étude de l'état actuel de la détente entre l'Union soviétique et les États-Unis publiée dans ce numéro de Perspectives internationales a pour toile de fond la troisième des réunions au sommet soviéto-américaines tenues au cours des trois dernières années. Les entretiens au sommet entre le président Richard Nixon, le chef du parti communiste soviétique, Léonid Brejnev, et leurs conseillers se sont terminés le 3 juillet.*

*Pendant les six jours que durèrent les pourparlers de Moscou et de Yalta, les chefs soviétiques et américains en sont venus à des ententes sur un certain nombre de questions militaires et autres, mais n'ont pas réussi à élaborer un accord permanent sur la question clé de la limitation des armes nucléaires offensives. Ils se sont toutefois entendus sur un communiqué engageant les deux pays à négocier un nouvel accord provisoire sur les armements nucléaires offensifs et stratégiques. L'accord proposé remplacerait l'accord provisoire signé pendant le sommet de 1972 et qui prendra fin en 1977. Des progrès ont été accomplis sur d'autres points ayant trait au désarmement. Les deux parties en sont venues à une entente sur un traité, qu'il reste à ratifier, limitant les essais nucléaires souterrains. Il interdit tout essai ou explosion ayant une puissance supérieure à 50 kilotonnes (équivalent de 150,000 tonnes de dynamite) à compter du 31 mars 1976. Ce traité ne s'applique pas aux essais nucléaires «à des fins pacifiques».*

*Deux protocoles également approuvés par les chefs soviétiques et américains limitent respectivement les États-*

*Unis et l'Union soviétique à une seule zone de déploiement pour les missiles antibalistiques (MAB). Ces protocoles, qui ne sont pas encore ratifiés, modifieraient le traité sur les missiles de défense signé à Moscou en 1972 et qui accordait deux zones de ce genre à chaque pays.*

*Les deux parties ont convenu d'entreprendre des discussions sur le contrôle de l'utilisation des techniques de modifications de l'environnement utilisées à des fins non pacifiques.*

*Dans le domaine économique, l'URSS et les États-Unis ont signé un accord d'une durée de dix ans visant à promouvoir les échanges commerciaux soviéto-américains. L'accord prévoit un cadre élargi destiné à favoriser l'échange d'informations et de points de vue sur les entreprises économiques ainsi que les discussions sur une éventuelle coopération entre les sociétés américaines et des organisations soviétiques. Toutefois, l'accord ne comporte aucun engagement sur des points particuliers et n'a aucun effet sur la législation en suspens concernant la concession de tarifs non discriminatoires à l'URSS. Cette législation a été différée par le Congrès américain.*

*Dans d'autres domaines des relations bilatérales, les chefs américains et soviétiques ont convenu qu'il faudrait coopérer dans les domaines de l'énergie, de la construction d'habitations et autres, des projets spatiaux et de la protection de l'environnement. Ils ont aussi accepté de futurs échanges culturels et l'ouverture de nouveaux consultats généraux à Kiev et à New York.*

fonder non seulement sur des considérations de politique étrangère mais aussi sur des besoins urgents à l'intérieur du pays. Si la modération actuelle des Soviétiques n'était motivée que par des facteurs extérieurs, notamment leur crainte de la Chine ou leur désir de voir la communauté internationale reconnaître le *statu quo* en Europe de l'Est, cette modération disparaîtrait alors du jour au lendemain (en d'autres termes, si le décès de Mao venait mettre fin à l'inimitié sino-soviétique).

Par bonheur, les politiques courantes de l'Union soviétique sont aussi motivées par des préoccupations à plus long terme, en particulier le souci d'atténuer des disparités prononcées dans le domaine économique. L'économie planifiée et hautement centralisée de l'Union soviétique a réussi à répondre à certains besoins quantitatifs en charbon, en acier et en pétrole ou à produire quelques articles de haute priorité, entre autres, le matériel mécanoïde militaire et les engins spatiaux. Toutefois,

elle a beaucoup moins réussi à encourager l'innovation, à assurer un contrôle qualitatif, à répondre aux espérances du consommateur, et à remédier à l'inefficacité de l'industrie agricole.

Au cours de la «nouvelle révolution industrielle», de la période de transition entre l'ère de l'industrialisation et «l'ère technotronique» l'Union soviétique accuse un retard de plus en plus marqué. Elle a un besoin pressant d'importer de l'Ouest des techniques et des capitaux surtout en ce qui concerne les ordinateurs, l'électronique et la pétrochimie. Les dirigeants soviétiques savent bien qu'ils peuvent accéder à cette technologie à un prix raisonnable, à condition qu'ils adoptent une politique plus modérée. Dans cette optique, les dirigeants soviétiques ne rejettent probablement pas à la légère les avantages qu'ils ont durement obtenus au cours des quelques dernières années.

Aussi pouvons-nous être relativement certains de deux choses, savoir: l'Union soviétique a vivement et réellement intérêt, en raison de ses besoins économiques, à ce que la détente dure; mais entre-temps les dirigeants soviétiques n'ont nullement l'intention de permettre qu'une amélioration des relations extérieures érode le régime unipartite actuel dans leur pays. Les autorités soviétiques ont abondamment illustré ce point de vue, soit par la parole, c'est-à-dire par la répétition soutenue du slogan «que la coexistence pacifique des États ne signifie pas la coexistence des idéologies», soit par l'action, c'est-à-dire par la répression croissante des intellectuels dissidents et des groupes nationaux récalcitrants.

Mais si tout cela paraît bien clair, ce qui le semble beaucoup moins est la voie dans laquelle l'Ouest jugera bon de s'engager. L'élaboration d'une politique fructueuse se trouve entravée par des complications d'ordre politique et moral. Comme nous manquons de données exactes, il est tout à fait possible que des individus bien renseignés qui se consacrent au même objectif de détente préconisent des politiques diamétralement opposées.

### Débat sur la politique à suivre

Certains commentateurs ont soutenu qu'un accroissement important du commerce entre l'Est et l'Ouest et qu'une pénétration massive de la technologie occidentale en URSS encourageraient un certain degré d'ouverture du système soviétique. Dans cette optique, de nouvelles conditions telles que des contacts accrus avec l'Ouest, la présence de nombreux hommes d'affaires et de techniciens occidentaux en Union soviétique ainsi que la

réforme de ses méthodes économiques accéléreraient ses tendances à la modernisation, lesquelles à leur tour pourraient éventuellement réussir à éroder l'engagement pris par l'URSS de poursuivre des objectifs idéologiques à l'intérieur et à l'extérieur du pays.

D'autres observateurs soutiennent non moins vivement que si les dirigeants soviétiques ont la faculté d'emprunter les techniques de l'Ouest, ils seront plus en mesure de préserver et de renforcer le système actuel avec ses mécanismes de contrôle hautement centralisés de la vie économique et politique. A leur avis, plus l'Union soviétique aura la facilité de surmonter les difficultés en empruntant des techniques et des capitaux à l'étranger, moins elle sera poussée à innover, à expérimenter et à remédier au régime oppressif de la bureaucratie dans tous les aspects de sa vie nationale. Comme nous ne sommes pas assez éclairés sur maints aspects des politiques soviétiques, ce débat n'est pas près d'être clos.

La même diversité de vues se révèle à l'égard d'une question parallèle, soit l'impact possible des activités occidentales sur les politiques soviétiques. Dans le passé, il existait une tendance fâcheuse qui consistait à négliger cet aspect des relations entre l'Est et l'Ouest. On supposait que les politiques soviétiques, se fondant sur les principes marxistes-léninistes ou les courants de puissance, découlaient de sources intérieures et que la tâche de l'Ouest consistait à réagir à ces initiatives communistes et à les endiguer. A l'heure actuelle, on se rend généralement mieux compte que la politique étrangère de l'URSS (comme celle de tout autre État) comprend un élément de vive réaction faisant que l'Union soviétique répond à l'action d'autres États.

Il est aussi plus généralement reconnu aujourd'hui que rien n'est prédéterminé ni automatique en ce qui a trait aux politiques soviétiques. Il existe souvent d'importantes divergences d'opinions parmi les dirigeants soviétiques; et l'Ouest, grâce à ses politiques, peut influer sur la façon dont ces divergences sont conciliées. En d'autres termes, il y a des vautours et des colombes au Kremlin et il est de notre intérêt d'agir de façon à renforcer la faction des colombes et à affaiblir celle des vautours.

### Courants d'influence au Kremlin

Cette approche représente un progrès considérable dans l'optique occidentale. Cependant, elle ne réussit pas à résoudre tous nos problèmes. Non seulement est-il difficile de prévoir avec certitude l'effet qu'aura



une action particulière de l'Ouest (par exemple, le refus des États-Unis d'accorder les modalités de la nation la plus favorisée à l'Union soviétique) sur la constellation des forces politiques au sein du Kremlin, mais aussi d'être bien renseigné sur la nature de ces forces. Jusqu'à quel point Brejnev est-il «colombe» par rapport à Kossyguine? Jusqu'à quel point la position de Brejnev est-elle réellement menacée? La chute de ce dernier renforcerait-elle le mouvement de modernisation parmi les dirigeants ou conduirait-elle à un durcissement de la politique soviétique?

On se perd en conjectures sur tous ces points (l'admission imprévue au Politburo en avril 1973 du ministre des Affaires étrangères Gromyko, du maréchal Grechko et du chef de la police secrète Andropov était-elle un indice de la force ou de la faiblesse de Brejnev?). Dans cette incertitude, il ne nous reste qu'à poursuivre un but, qui est facile à définir mais difficile à réaliser faute de données précises: d'une part, il convient d'agir avec modération de façon à encourager l'évolution en Union soviétique et, d'autre part, d'agir avec prudence de manière à ne pas faire de concessions réelles en vue d'un succès aléatoire.

A cette époque d'interpénétration d'influences internationales, on constate que les considérations de politique étrangère touchent les politiques nationales, tout comme ces dernières façonnent la politique étrangère. Cela est particulièrement évident dans deux cas qui ont récemment servi à cristalliser les doutes de l'Ouest au sujet de la détente: l'expulsion forcée de Soljenitsyne et les restrictions continuellement imposées à l'émigration des ressortissants juifs. Dans les deux cas, les Soviétiques sensibles à l'opinion publique occidentale ont amené le Kremlin à se montrer plus modéré qu'il ne l'aurait été autrement.

En interprétant cette situation, l'observateur occidental se retrouve devant une série d'événements qui permettent d'avancer des opinions contraires. D'une part, on peut soutenir que les Soviétiques ont réellement adopté une attitude plus modérée du fait que certains dissidents sont maintenant envoyés en exil dans l'Ouest au lieu d'être emprisonnés et que le taux d'émigration est bien supérieur à ce qu'il était auparavant. D'autre part, il convient aussi de noter que Soljenitsyne est l'un des rares particuliers auxquels fut accordé le privilège de quitter l'Union soviétique, et que l'immigration libre demeure un rêve irréalisable pour les Soviétiques juifs ou pour tout autre groupe national.

Nous faisons face à une situation qui

est ambiguë non seulement sur le plan politique mais aussi sur le plan moral. Quelles sont les obligations morales des nations occidentales au sujet des droits fondamentaux de l'homme qui sont violés en Union soviétique? A cet égard, sommes-nous tenus d'agir pour des raisons humanitaires ou de ne pas le faire en vue de respecter les normes internationales de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État souverain? Les démarches que l'Ouest tenterait officiellement ou officieusement amélioreraient-elles la condition des citoyens soviétiques ou provoqueraient-elles une contre-réaction qui empirerait leur sort? Ne s'inquiète-t-on de la durée de ce triste état de chose que pour des raisons d'ordre humanitaire ou n'y prend-on réellement intérêt que pour des raisons d'ordre politique (par exemple, l'extrême difficulté de créer un climat de détente stable tant que l'Union soviétique garde un système politique fermé qui soutient une lutte idéologique implacable contre l'Ouest)? Voilà des questions auxquelles on ne peut répondre aisément.

Les technocrates occidentaux devraient tout au moins adopter une attitude plus logique sur le plan moral. Bien trop de gens semblent disposés à envisager la détente en fonction d'un cas particulier, comme celui de Soljenitsyne, et à ignorer complètement la condition de personnes moins connues mais aussi courageuses qui languissent actuellement dans des camps de concentration, dans des asiles d'aliénés, ou en Sibérie (notamment, Grigorenko, Bukovsky, Amalrik, Shikhanovich, Plyushch, pour n'en citer que quelques-uns). De même est-il assez illogique d'envisager la détente en fonction des restrictions imposées aux citoyens juifs de l'Union soviétique (aussi sévères que soient ces mesures) sans se préoccuper du sort réservé à d'autres groupes nationaux qui sont aussi durement traités.

On pourrait soutenir qu'en matière de politique étrangère, il vaut mieux avoir une moralité sélective que de ne pas en avoir du tout. Mais la moralité sélective se rapproche dangereusement de l'hypocrisie. Ce qu'il faut, c'est une politique pondérée à long terme, qui se fonde sur des critères plus sérieux que les courants et contre-courants d'émotivité populaire.

L'enthousiasme portant à la détente et le désir de créer un courant d'opinion assez puissant pour surmonter les obstacles restants de la guerre froide ne devraient pas inspirer d'idées utopiques au sujet d'une «ère de négociations». L'optimisme exagéré engendrera sûrement un profond pessimisme dès que des difficultés surgi-

ront le long du chemin rocailleux menant à la détente. Il importe que l'Ouest se rende bien compte des difficultés politiques inhérentes à cette situation, qu'il se montre

disposé à affronter les dilemmes moraux qui existent, et résolu à assumer pleinement (au lieu d'éluder) les responsabilités du pouvoir.

## *État de la détente*

# L'Ouest n'a que deux choix désagréables

par Mark Gayn

Mikhail Suslov est considéré, en Union soviétique, comme le plus ardent défenseur de l'idéologie communiste. Selon les rumeurs qui circulent au sein du corps diplomatique étranger à Moscou, il aurait dit que si le Kremlin devait choisir entre la détente avec l'Ouest et le maintien du régime communiste en Tchécoslovaquie, il serait forcé de sacrifier la détente. On peut douter de l'authenticité de cette rumeur. Elle n'en dénote pas moins, cependant, un élément fondamental de l'entente que les chefs soviétiques cherchent à négocier avec l'Ouest. Ils veulent la détente, mais pas au prix d'intérêts qu'ils jugent fondamentaux. Les événements des deux dernières années ont démontré que, outre le maintien du communisme en Europe de l'Est, ces intérêts comprennent l'influence soviétique au Moyen-Orient et la défense des bastions idéologiques soviétiques.

Au début de l'été de 1973, Moscou donnait à l'observateur étranger l'impression que l'Est et l'Ouest étaient en lune de miel. Le chef du parti, Leonid Brejnev, revenait d'une visite aux États-Unis où il s'était entretenu avec les dirigeants capitalistes américains et avait reçu l'accolade de l'acteur de westerns à la télévision, Chuck Connors. Les hôtels de Moscou étaient pleins à craquer d'hommes d'affaires et de banquiers américains, japonais et ouest-allemands. Il ne se passait pas un jour sans qu'un article de la *Pravda* ou de l'*Izvestia* ne loue la coopération économique et culturelle entre l'Est et l'Ouest.

Mais il est maintenant clair qu'au même moment, au Caire, les généraux soviétiques aidaient l'État-major égyptien à mettre au point ses plans d'attaque contre Israël, que les cargos soviétiques transportaient des missiles et d'autres pièces d'équipement lourd au Moyen-Orient en prévision de la guerre et que les dirigeants soviétiques tentaient d'évaluer la réaction

possible de Washington à toute éventualité pouvant survenir une fois que serait lancée l'offensive de Sinaï.

À la mi-octobre de 1973, les diplomates occidentaux à Moscou en étaient venus à croire que l'évaluation de juillet s'était transformée en un débat mouvementé entre, d'une part, les partisans de la prudence et de la patience afin de préserver l'atmosphère de détente et, d'autre part, ceux qui faisaient valoir que, vu l'ampleur de ses engagements au Moyen-Orient, l'Union soviétique ne pouvait pas permettre aux Israéliens d'encercler et d'anéantir les divisions égyptiennes sur la rive est du Canal de Suez.

Ces derniers l'ont emporté et, comme la situation militaire en Égypte continuait à se détériorer, Moscou avertit Washington qu'elle envisageait d'envoyer des parachutistes dans la zone de combat; Washington a répondu par une alerte militaire. Les deux parties ont depuis allégué que c'est grâce au climat de détente qu'un cessez-le-feu a pu intervenir au Moyen-Orient. Cet argument n'est pas convaincant; il s'est en effet produit, du 22 au 25 octobre 1973, un affrontement entre l'Est et l'Ouest non

---

*M. Mark Gayn rédige la chronique des affaires étrangères au Toronto Star. Après avoir été pendant six ans correspondant du Star en Asie, il a élu domicile à Toronto d'où il repart à l'étranger pour analyser les événements internationaux importants. M. Gayn a visité à plusieurs reprises la Chine et l'Union soviétique et, l'automne dernier, il s'est rendu à Moscou et dans certaines capitales de l'Europe de l'Est. Observateur averti dans le domaine des affaires soviétiques, M. Gayn est l'auteur de quatre livres et collaborateur assidu de journaux traitant des affaires étrangères. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

moins grave que ne l'avait été, onze ans auparavant, la crise cubaine.

### Rôle des idéologues

Dans le débat qui, de 1970 à 1972, a donné naissance à la politique de détente avec l'Ouest, les idéologues soviétiques ont joué un rôle tout aussi important que les maréchaux. Le bloc soviétique venait tout juste de se sortir de la débâcle tchécoslovaque où, selon Moscou et ses alliés polonais et est-allemands, on devait réprimer par la force la menace qui pesait sur le système et l'idéologie communistes. Or, en ce début des années soixante-dix, M. Suslov, Boris Ponomarev et d'autres défenseurs de l'idéologie voyaient soudain, dans la politique de détente, une menace plus grande encore.

Ils estiment qu'en ouvrant les vannes, on laissera entrer non seulement l'équipement perfectionné, le savoir-faire technologique et les capitaux dont les Soviétiques sont avides, mais aussi les gens et les idées. Les idéologues craignent justement que ces derniers n'amènent le peuple, à plus ou moins brève échéance, à mettre le système et ses dirigeants en doute, ce qui constitue évidemment de dangereuses questions et un grave défi politique. Les secrétaires provinciaux du parti, les conservateurs qui, dans cette révolution, préconisent le *statu quo*, partageaient les craintes des défenseurs de la foi qui se trouvent à l'intérieur du Kremlin.

Le compromis finalement adopté par le Kremlin établissait les limites de la détente. Les généraux ont obtenu l'assurance que les arrangements conclus avec les États-Unis n'affecteraient en rien la force relative de l'armée soviétique ou la mise au point d'armements perfectionnés. Les idéologues, conduits par M. Suslov, ont eu la promesse qu'un relâchement des tensions avec l'Ouest s'accompagnerait d'un resserrement des contrôles sur les idéologies circulant à l'intérieur du pays. Aucune diffusion frauduleuse des idées capitalistes ne serait tolérée dans les milieux littéraires et artistiques soviétiques et les dissidents seraient réduits au silence. Les contacts avec les Occidentaux seraient contrôlés comme ils ne l'ont jamais été depuis l'époque de Staline.

Ces décisions ont été entérinées lors de la réunion du Comité central du parti en avril 1973. Elles ont ensuite été communiquées aux dirigeants des partis communistes de l'Europe de l'Est et chacun d'eux a tenu ses propres réunions, aux niveaux les plus élevés, afin de décider des contrôles idéologiques et intellectuels qu'ils allaient imposer. Pendant tout ce temps Moscou a pressé et continue de presser les partis communistes à faire preuve de solidarité

et à opposer un front commun à l'infiltration des idées étrangères. Dans un message caractéristique, Radio-Moscou apprenait à ses auditeurs slovaques en mars dernier que l'argumentation idéologique est devenue l'arme principale de la lutte entre les deux systèmes et qu'un front uni permettrait aux pays communistes de gagner des millions de travailleurs à la vérité qu'incarnent le socialisme et le communisme; il leur permettrait également de résister à «la distraction idéologique que constitue l'impérialisme».

### Règles du jeu

Il n'était pas facile pour Moscou et ses alliés d'expliquer leur crainte devant les idées étrangères tout en continuant de prétendre que le système communiste est supérieur à tous les autres et jouit de l'appui des masses. Ils ont cependant fait un effort louable. Ils ont surtout prétendu que les communistes ne s'opposent pas réellement à la libre circulation des personnes et des idées, à condition que l'Ouest respecte les règles du jeu. Ces règles, comme deux rédacteurs en chef tchèques les ont formulées au cours d'une table ronde télédiffusée en mars, exigent «le respect de la souveraineté, des lois et des coutumes nationales; une telle coopération doit aussi contribuer à l'enrichissement spirituel des nations, servir la cause de la paix et, bien sûr, concourir aux relations de bon voisinage». Il appartiendrait naturellement au parti communiste de déterminer ce qui est spirituellement enrichissant et de bon voisinage.

Cette formule, que la délégation soviétique à la présente Conférence de Genève sur la sécurité européenne a également proposée, a été fort embellie. Une émission en langue française diffusée par Radio-Moscou faisait état de visiteurs étrangers à Moscou qui «admettent ouvertement leur lassitude de voir, dans les librairies de leurs pays, les chefs-d'œuvre littéraires disparaître sous des piles de publications pro-fascistes et se déclarent fatigués de voir des films qui glorifient le gangstérisme, donnent sereinement de fausses interprétations des faits historiques ou présentent un portrait idyllique des plages de nudistes». On laissait entendre que la détente pourrait, à Dieu ne plaise, mener à des efforts pour faire entrer en fraude des ouvrages fascistes ou pornographiques en Union soviétique.

D'autres commentateurs ont fait valoir que les touristes occidentaux qui visitent les pays communistes représentent une libre circulation d'individus, tout comme les touristes soviétiques qui vont à l'étranger. Un autre se demandait comment



Téléphoto AP — Canada Wide

*Alexandre Soljenitsyne, écrivain soviétique renommé et lauréat du prix Nobel, fut expulsé de l'Union soviétique en février. On autorisa sa famille à le rejoindre à la fin de mars. Le voici accueillant les siens à*

*l'aéroport de Zurich, enlaçant ses fils Stepan (à gauche) et Ignat, tandis que sa femme tient une gerbe de fleurs qu'on lui a offerte.*

l'Ouest peut se plaindre des entraves à la libre circulation des idées alors que, de fait, il se publie cinq ou dix fois plus d'œuvres littéraires occidentales dans le bloc communiste que d'ouvrages communistes dans les pays de l'Ouest.

Ce dernier commentaire m'a rappelé qu'il y a 20 ans, une importante maison d'édition de Moscou publiait une version russe de mon ouvrage intitulé *Japan Diary*. On n'a jamais demandé la permission de traduire ce livre, pas plus qu'on ne m'a avisé de sa publication. Ce n'est que trois ou quatre ans après la parution du volume en librairie à Moscou, une fois que deux éditions de 25,000 exemplaires chacune eurent été complètement épuisées, que je suis tombé dessus par hasard dans une librairie soviétique de New York. En l'examinant de plus près, j'ai constaté que les éditeurs avaient pris soin de supprimer tous les passages qui traitaient de la politique et des interventions soviétiques au Japon et en Corée ou qui parlaient des diplomates et des écrivains soviétiques que j'y avais rencontrés.

#### «Troisième corbeille»

A la Conférence de Genève, la question d'une plus libre circulation des idées et des

personnes s'est fait connaître sous le nom de «Troisième corbeille». Dès l'ouverture, les délégués soviétiques ont mené une lutte obstinée au sujet du contenu de ce dangereux réceptacle. Leur principal effort vise à limiter les échanges aux seuls éléments qui ne violeront pas les coutumes des pays signataires, enrichiront spirituellement les nations et serviront la cause de la paix. Cette formule permettrait évidemment de pratiquement tout interdire, depuis la Bible jusqu'aux traités sur la liberté.

Mais Genève, bien sûr, ne constituait pas le seul champ de bataille. Après avoir précipitamment signé la convention internationale sur les droits d'auteurs, Moscou a voulu s'en servir pour empêcher la publication à l'étranger d'ouvrages soviétiques indésirables. De plus, en mai dernier, à la Conférence de Bruxelles sur la transmission d'émissions de télévision par satellite, le chef de la délégation soviétique, M. Y. Zharov, a émis l'opinion que «la diffusion d'émissions télévisées doit être exclusivement au service de la paix et de l'affermissement des liens d'amitié entre les peuples». Il a réclamé une convention interdisant la diffusion d'émissions «qui nuiraient à la cause de la paix et de la sécurité, propa-

geraient des idées de guerre et de haine nationaliste et raciale et chercheraient à s'immiscer dans les affaires internes d'autres pays».

Une telle convention pourrait mettre fin à toute discussion et présentation ouvertes, à la télévision, des droits et des libertés politiques, de la lutte contre l'autoritarisme, du droit d'un État d'imposer un mode de pensées et d'expression à sa population et du sort d'un auteur non conformiste sous une dictature.

Fait intéressant, si la formule était appliquée de façon équitable, les Soviétiques devraient taire la majeure partie des émissions de radio diffusées vers la Chine, le monde arabe et même l'Ouest. Il serait effectivement difficile de considérer qu'on sert les nobles fins de la paix et de la compréhension en comparant Mao Tsé-toung à Hitler et en décrivant les officiers israéliens comme des pillards et des meurtriers.

### Hérésie au pays

Mais l'hérésie au pays préoccupe les idéologues soviétiques autant que la menace que laisse peser la libre circulation d'idées venues de l'extérieur. Lors de mon passage à Moscou l'automne dernier, on m'a dit que, pour plusieurs auteurs soviétiques, le climat intellectuel qui règne depuis 1972 est le plus difficile qu'ils aient connu depuis la mort de Staline. On a empêché la publication de centaines de livres parce qu'ils traitaient de sujets «délicats», tant sur le plan politique que sur celui de la qualité de la vie. Un ambassadeur occidental affirme qu'un censeur de théâtre de Moscou a même tenté de faire rayer des passages d'une pièce d'Alexandre Pouchkine, le révérend dissident et poète du XIX<sup>e</sup> siècle. Heureusement pour le prestige de la nation, la décision du censeur a été renversée par une instance beaucoup plus haute.

De tels actes de répression ne servent qu'à alimenter la *samizdat*, la littérature qui circule sous la table. Pyotr Chaadayev, un auteur russe du XIX<sup>e</sup> siècle, écrivait, il y a près de 150 ans, que c'est la censure tsariste qui, en interdisant tous les ouvrages non conformistes, a fait de la Russie une nation d'épistoliers. Les intellectuels écrivaient pendant des jours et des semaines, des «lettres» que les destinataires s'empressaient de recopier et de faire circuler. L'époque actuelle remet cette pratique à la mode.

Plusieurs intellectuels soviétiques espéraient que le climat de détente apporterait un relâchement des contraintes imposées à la liberté de pensée et d'expression. Ils se sont trompés. Les dirigeants soviétiques souhaitent un accroissement

des échanges commerciaux entre l'Est et l'Ouest, ils désirent obtenir davantage de capitaux occidentaux et la reconnaissance des frontières européennes d'après-guerre, mais ils ne veulent pas ouvrir les portes au libéralisme.

Comme la *Pravda* de Bratislava l'a formulé, «la coexistence pacifique n'élimine pas la lutte entre les deux systèmes, mais exclut l'idée de guerre... Certains cercles occidentaux cherchent à appliquer le principe de la coopération au domaine des échanges d'idées, de gens et d'informations. Leur but est très clair: implanter l'idéologie bourgeoise au sein de la communauté socialiste, en affaiblir la stabilité idéologique et aider les pays occidentaux à se défendre contre les idées progressistes et leurs protagonistes chez eux... Nous rejetons toute théorie qui nous est hostile, comme celle du socialisme démocratique et de la convergence, et toute tentative faite pour 'améliorer' notre socialisme. On ne saurait parler de convergence entre le socialisme et le capitalisme car il n'existe qu'une issue pour l'humanité: le communisme».

Quelques heures auparavant, Radio-Prague faisait remarquer que la Tchécoslovaquie était déjà contaminée «par certaines manifestations d'un pacifisme et d'une insouciance injustifiables, de libéralisme, d'opportunisme...»

### Défi de Soljenitsyne et de Sakharov

La plus forte opposition interne aux décisions arrêtées par le Kremlin est venue de deux Russes de renom. L'émoi des idéologues soviétiques venait moins de ce qu'Alexandre Soljenitsyne et Andreï Sakharov ont pu écrire et dire contre le raffermissement des contrôles que du fait qu'ils aient été capables d'éviter le barrage de la censure. Privés de tribune dans leur propre pays, ils ont trouvé moyen de communiquer avec l'Ouest qui a ensuite diffusé leurs opinions dissidentes aux millions d'auditeurs de radio du bloc soviétique.

Il importait peu que le message de Soljenitsyne soit essentiellement russe, nationaliste et populiste et que celui de Sakharov s'adresse au monde entier. Ce qui comptait, c'est qu'ils exprimaient des doutes au sujet de la sincérité du Kremlin dans sa recherche de la détente, qu'ils faisaient état des injustices et des conditions de vie difficiles sous le système soviétique et qu'ils soutenaient qu'aucun progrès national n'était possible dans leur pays tant que les contraintes seraient maintenues.

On dit parfois en Occident que de telles hérésies n'englobent qu'une infime portion de la population de l'Union sovié-

tique et du bloc communiste. Cet argument n'a pas de poids. Les deux derniers siècles de l'histoire russe démontrent péremptoirement le rôle prédominant des intellectuels dans la vie de la nation. De fait, quand les Bolchéviques se sont emparés du pouvoir, ils étaient eux-mêmes les héritiers des «Décembristes» du début du XIX<sup>e</sup> siècle, des «Narodniki» (populistes) qui, comme Soljenitsyne, avaient voué leur foi au peuple, et d'hommes à tendances libérales (à la façon de Sakharov) dont les idées avaient influencé une proportion sans cesse grandissante d'hommes politiques russes. Sakharov signale que certains des essais dont on lui a refusé la publication et qui ont été diffusés par la *samizdat*, ont finalement paru dans l'*Agenda politique* («une publication 'secrète', un peu comme la *samizdat*, pour hauts fonctionnaires».) Se peut-il que le sol intellectuel en ces hauts lieux soit stérile au point qu'aucune semence ne puisse y prendre racine?

Les dirigeants soviétiques ont toujours été conscients du pouvoir explosif des idées au sein de la société russe, et Staline n'aurait pas hésité à expédier Soljenitsyne et Sakharov à Norilsk ou à Magadan. Mais, en 1973, les hommes en place au Kremlin n'étaient pas disposés à risquer la réaction qu'un tel geste aurait pu provoquer à l'Ouest. Ils ont préféré avoir recours au harcèlement. Sakharov a été dégradé et son traitement réduit, les membres de sa famille en ont souffert cruellement alors que lui-même devenait la cible des attaques du parti dans la presse et la radio nationales.

Comme les mêmes mesures de répression ne parvenaient pas à briser Soljenitsyne, ce dernier a été exilé de force plus tôt cette année. Au même moment, tout le mécanisme de propagande était mis en branle pour le noircir comme homme et comme écrivain. Il a été accusé d'être un traître et un pro-nazi, de servir les intérêts de la C.I.A., de haïr son pays et d'en dire du mal, et d'appuyer les racistes, les fascistes et les sionistes à l'étranger. On a dit de lui qu'il avait été arrêté au cours de la guerre, non pour avoir exprimé des propos malveillants à l'égard de Staline dans une lettre à un ami, mais pour avoir dévoilé des secrets militaires. Et des hommes qui n'ont pas eu, comme on le conçoit bien, l'occasion de lire ses principales œuvres ont

été poussés devant des micros pour le dénoncer comme un auteur médiocre, un écrivassier. Il est évident qu'on cherchait à ternir sa réputation, à affaiblir l'incidence de ses œuvres (diffusées par la *samizdat* ou par les émissions de radio en provenance de l'Ouest) sur la façon de penser et d'agir des intellectuels à tout le moins.

### Gels et dégels

L'histoire soviétique depuis la mort de Staline n'est qu'une suite de gels et de dégels. C'est grâce au dégel connu sous Nikita Khrouchtchev que, en fait, le nom de Soljenitsyne est devenu célèbre d'un bout à l'autre du pays. Aujourd'hui, les intellectuels qui avaient espéré que la détente entraînerait le dégel le plus chaleureux et le plus glorieux qui soit, voient, désespérés et incrédules, les durs l'importer au Kremlin.

Et il ne faut pas s'attendre à une atténuation de cette politique. Fait caractéristique, au cours de la visite du sénateur Edward Kennedy à Moscou en avril dernier, toutes les tentatives de dialogue de sa part avec ses auditoires ont été déjouées par la bureaucratie russe. La ligne de conduite adoptée par le parti a été aussi intransigeante à tous les autres points de contact intellectuel entre l'Est et l'Ouest.

L'Ouest se voit ainsi offrir le choix entre deux possibilités aussi peu attrayantes l'une que l'autre: d'une part, il peut accepter une formule faite de vœux pieux et de généralités; de l'autre, il peut laisser les pourparlers de Genève concernant la «Troisième corbeille» se poursuivre dans des débats sans fin. Si la première proposition est adoptée, la conception soviétique de la détente, qui met l'accent sur les échanges commerciaux, l'accès aux capitaux étrangers et le contrôle de la limitation des armements tout en s'opposant farouchement à l'entrée en Russie des idées et des intellectuels occidentaux, l'aura emporté. Ce n'est pas ce à quoi l'Ouest aspirait aux premières lueurs de la concorde. En réalité, si cette conception l'emporte, elle perpétuera la division du monde en deux camps, soupçonneux l'un de l'autre, privés de rapports étroits et, selon les vœux de Moscou, engagés dans un subtil conflit idéologique et politique jusqu'au jour éloigné mais glorieux où le communisme triomphera.



# Les illusions dont s'entoure un accommodement Est-Ouest

par Lewis S. Feuer

Chaque génération est portée à l'adoption d'un mot clé qui semble dominer l'élaboration de la politique étrangère. Dans les années trente, ce fut la «sécurité collective»; à la fin des années quarante et durant les années cinquante, on parlait d'«endiguement»; maintenant il s'agit de «détente». Ces choix successifs de mots clés correspondent aux émotions changeantes des peuples et des hommes d'État. La politique d'une époque ayant vraisemblablement atteint un point de rendement non proportionnel, l'espoir naît qu'un changement d'orientation apportera de meilleurs résultats.

La détente, que le dictionnaire nous définit comme une diminution de la tension entre États, signifie pour les Américains autre chose que pour les Russes. Les Américains lui donnent encore, naïvement, le sens d'une amitié qui permet la libre circulation et discussion des idées, la reconnaissance d'une communauté intellectuelle internationale. Mais l'Union soviétique y voit avant tout le subventionnement par les Américains d'une économie soviétique attardée, en échange de la promesse d'une diminution de sa propagande et de l'engagement de ne pas inciter à des entreprises dangereuses des États clients

comme Cuba et la Syrie. Le régime soviétique poursuit, en second lieu, l'affaiblissement de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, afin d'assurer dans un proche avenir l'hégémonie politique de l'URSS sur le continent européen.

La détente a été réalisée dans le passé en dépit des divergences les plus fondamentales entre pays rivaux. Des auteurs comme Hans J. Morgenthau soutiennent que «tant que les excès de brutalité en Union soviétique indiquent l'absence d'un . . . cadre moral commun, la détente ne peut être que limitée et précaire». L'Angleterre et l'Espagne ont pourtant été pendant deux siècles les ennemis les plus acharnés en Europe; leur rivalité a dominé toute l'histoire de ce continent alors qu'elles se faisaient la guerre depuis les Pays-Bas jusqu'aux Antilles. L'Angleterre détestait l'Espagne et ce qu'elle représentait, c'est-à-dire l'Inquisition et la monarchie absolue. Les deux pays n'avaient aucune valeur en commun. Mais une détente a pu se produire lorsque l'impérialisme espagnol a perdu son caractère expansionniste, par suite du ralentissement de son économie et du fléchissement de son élan démographique. Il peut y avoir détente entre des puissances ennemies sur le plan idéologique à condition que l'une d'elles soit dans une phase de déclin et qu'elle ne constitue pour sa rivale qu'une menace constamment réduite.

Or c'est un fait établi qu'après plus d'un demi-siècle de communisme soviétique, la productivité de la main-d'œuvre et de l'industrie russes n'atteint pas la moitié de la productivité américaine, et que les réalisations de l'agriculture collective de l'URSS sont loin d'égaliser celles du petit secteur de l'exploitation privée. Les abondantes ressources extraites des pays satellites ont étayé l'économie soviétique dans le passé, mais après 1968 on a décidé de ne pas exploiter la Tchécoslovaquie dans une aussi large mesure malgré que, dans l'intervalle, Cuba continuât d'épuiser les ressources soviétiques. L'URSS a donc adopté comme nouveau principe de co-

---

*M. Lewis Feuer, professeur de sociologie à l'Université de Toronto, est l'auteur de Ideology and the Ideologists qui sera publié cet été. Il a été professeur de philosophie et de sciences sociales à l'Université Berkeley de Californie avant d'enseigner à l'Université de Toronto. Le professeur Feuer a publié des articles sur les affaires internationales et, en particulier, sur celles du bloc soviétique dans de nombreux journaux, entre autres Encounter, The New York Times Magazine, Commentary, Russian Review et Survey ainsi que dans les journaux spécialisés. Il a publié deux livres: Marx and the Intellectuals (1969) et Einstein and the Generations of Science (1974). Les vues exprimées dans le cadre de ce colloque sur la détente n'engagent que l'auteur.*



opérer avec l'économie et la science étrangères dans tous les secteurs où elle ne soutenait plus la concurrence. L'Union soviétique s'est gardée de participer à des entreprises conjointes avec l'Amérique tant qu'elle a cru la devancer grâce au *sputnik*; mais, maintenant qu'elle est perdante et qu'elle n'a pas encore réussi à mettre un homme sur la lune, elle a décidé de coopérer avec les États-Unis.

L'Union soviétique compte sur la générosité, l'enthousiasme et la naïveté des États-Unis pour obtenir une subvention qui lui permettrait de renflouer son industrie. En 1973, les Américains ont subventionné les ventes de grain à l'Union soviétique par plus de 300 millions de dollars et en haussant leurs propres prix. Les Russes veulent des crédits généreux parce qu'ils ont peu de produits à vendre. Ils invitent la technologie occidentale à mettre en valeur leurs ressources en pétrole et en gaz naturel en échange de promesses de ventes dans un avenir éloigné. A ce moment-là, l'inflation ou des problèmes d'origine politique auront certainement balayé cette dette comme ce fut le cas pour leur dette sous le régime du prêt-bail. Les Russes veulent des crédits de la *U.S. Export-Import Bank* à un taux d'intérêt de six pour cent au moment même où les sociétés américaines doivent payer plus de dix pour cent. On s'attend à ce que le peuple américain fasse le sacrifice de la différence et, qui plus est, garantisse en grande partie les investissements de sociétés américaines que décourageraient autrement les dangers certains de contrats d'affaires avec l'Union soviétique. Entre-temps, l'Allemagne de l'Ouest, contrairement à l'Amérique, vient de recevoir des Russes en mars 1974 un milliard de dollars comptant pour entreprendre la construction d'un complexe sidérurgique à Koursk.

### Illusion d'amitié

Il est certain que les États-Unis pourraient et devraient conclure des marchés analogues avec l'Union soviétique. Les Russes ont de l'argent à leur disposition, à la suite notamment de leurs ventes d'équipement militaire à l'Égypte et à la Syrie lors de la guerre de Yom Kippur, ventes dont ils ont retiré de deux à quatre milliards de dollars. L'Arabie Saoudite a fourni la plus grande partie de cet argent qui fut extorqué aux consommateurs et aux sociétés d'Europe de l'Ouest et des États-Unis. Mais les hommes d'État américains s'illusionnent s'ils croient qu'en fournissant des crédits à l'Union soviétique, ils obtiendront son amitié. L'histoire des relations de l'après-guerre avec des pays comme la France et l'Inde a montré

que plus ils reçoivent de l'aide américaine, plus ils deviennent anti-américains.

L'Amérique et l'Europe de l'Ouest ne se sentiront en sécurité à la longue que lorsqu'un régime libéral arrivera au pouvoir en Union soviétique. Tant qu'il y règne une dictature avec son appareil policier, des décisions du genre stalinien sont toujours à prévoir. La détente Roosevelt des années trente, les milliers d'ingénieurs américains qui sont allés en Union soviétique, la construction par Ford de la première usine moderne de fabrication d'automobiles en Russie, et toute la rhétorique du Front populaire n'ont pas empêché Staline de monter les complots qui ont anéanti les communistes modérés comme Boukharine, et de conclure avec Adolf Hitler le pacte qui a précipité la Deuxième Guerre mondiale. Il est douteux que la détente, même aux conditions soviétiques, améliore sensiblement le sort des dissidents soviétiques d'aujourd'hui.

Si elle était honnêtement conçue, la détente comporterait fondamentalement un principe d'égalité dans les relations intellectuelles. Les orateurs américains devraient être aussi libres de parler en Union soviétique que les orateurs soviétiques le sont aux États-Unis. Pour citer un exemple, le délégué soviétique aux Nations Unies, Yakov A. Malik, prenait la parole à New York le 21 avril 1974, lors d'un déjeuner qui réunissait un millier de partisans du magazine pro-soviétique, *New World Review*; il s'attaqua au sénateur Henry M. Jackson et à d'autres adversaires de la détente qui «n'ont pas déposé les armes», et fut applaudi de son auditoire. Les autorités soviétiques permettraient-elles à un représentant américain de prendre la parole à un déjeuner de dissidents soviétiques, et de critiquer de la sorte l'élément stalinien du Politburo? Tant que cette égalité n'est pas reconnue, la détente ne peut être qu'un désarmement idéologique unilatéral de la part des États-Unis.

### Le Proche-Orient mis en gage

La situation troublée au Proche-Orient sert de gage à l'Union soviétique pour obtenir des concessions des États-Unis. Les Russes disent tout simplement: «Tant que vous n'accepterez pas nos conditions en matière de commerce, d'armes nucléaires et de retrait politique unilatéral de votre part, nous inciterons les pays arabes à faire la guerre à Israël». La politique anti-israélienne n'a rien d'insolite pour les leaders soviétiques qui, en 1971 et 1972, ont autorisé la publication en diverses langues de plus de trente ouvrages et brochures anti-sémitiques. Les chefs soviétiques s'alarmèrent lorsque l'Égypte, ayant évité de





Photo Canada Wide

*Le président Nixon se mêle à la foule de Moscou durant une pause lors des entretiens au sommet avec M. Leonid Brejnev. A son retour au début de juillet, M. Nixon déclarait que le réseau croissant d'accords avec l'Union soviétique aiderait à créer «de nouvelles habitudes de coopération». Les accords, selon lui, donnaient aux peu-*

*ples tant soviétique qu'américain «un enjeu dans la paix qui était non plus négatif mais positif». Les critiques de la détente soutiennent que les États-Unis ont perdu du terrain au profit de l'URSS dans les échanges des trois dernières années.*

justesse une défaite militaire lors de la guerre de Yom Kippur, décida de consolider ses gains et d'accepter une trêve qui pourrait être de longue durée. Ils blâmèrent publiquement les pays arabes pour avoir consenti à une trêve aux conditions voulues par Israël et se tournèrent vers la Syrie qui était plus ouverte politiquement à l'influence soviétique.

Le régime soviétique dispose d'un levier puissant au Proche-Orient. Les hommes d'État de l'URSS calculent que les États-Unis souffrent d'épuisement émotionnel; l'impasse de la guerre du Vietnam, le quasi-isolement des États-Unis dans leur soutien d'Israël, le borbier de l'affaire du Watergate ont épuisé les réserves de bonne volonté idéaliste du peuple américain. Advenant une crise, Israël pourrait finalement se retrouver seul — nouveau ghetto de Varsovie transplanté en sol palestinien et livrant sa dernière bataille. Mais les Russes hésitent devant la perspective d'un dernier pogrom au Moyen-Orient. Le déchaînement des haines, le terrorisme, la violence des factions extrémistes appuyées par la Chine maoïste, tout cela soulève des impondérables.

Si le Proche-Orient s'enflammait dans un conflit avec les Européens, le danger

s'étendrait-il jusqu'en Extrême-Orient? Si les États-Unis décidaient au préalable avec l'Union soviétique de renoncer à la guerre nucléaire, ce serait là un important gain pour l'URSS dont les forces classiques pourraient alors dominer l'Europe. Mais une renonciation aux conflits nucléaires signifierait aussi que les forces classiques chinoises aux effectifs plus nombreux pourraient obtenir la suprématie en Asie et en Sibérie sur les forces soviétiques. Une renonciation nucléaire pourrait-elle être confinée aux pays occidentaux, et la paix au Moyen-Orient ajoutée au marché en échange de la liberté d'action soviétique contre les Chinois? Sur tous ces points, la politique soviétique est pour le moment indéterminée. Le Kremlin attend la mort du président Mao; la Chine d'après Mao pourrait avoir dépassé son stade idéologique actuel et renoncer à jouer un rôle de chef de file du Tiers monde. Dans ce cas, l'expansionnisme soviétique s'exercerait plus librement en direction de l'Europe et du Proche-Orient.

#### **Détente... au comptant**

Que dire de l'avertissement lancé par le physicien soviétique aux idées libérales, Andreï Sakharov, affirmant que «toute

détente dans les relations avec l'Ouest est illusoire si elle n'est pas accompagnée de confiance mutuelle et de réformes démocratiques conduisant à une société plus ouverte en Union soviétique? Ce serait s'illusionner bien davantage que de s'attendre à ce que le régime communiste soviétique mette en œuvre, en réponse à une pression diplomatique américaine, des réformes constitutionnelles de base qui en finiraient avec son monopole du pouvoir. Si ce changement se produit, ce sera probablement le résultat d'un effondrement économique intérieur. Dans l'intervalle, l'Ouest peut poursuivre une politique de détente selon le principe de «vente au comptant sans livraison». Il ne faut en effet rien de plus. Toute autre chose irait à l'encontre du but visé.

Il est tragique, par ailleurs, que les dissidents soviétiques ne constituent malheureusement pas un authentique choix politique. Personnage au caractère remarquable, ils ne sont dissidents pour la plupart que sur le plan strictement intellectuel, n'ayant aucunement les idées d'une opposition politique. Il est remarquable de voir qu'en exil, ils n'ont pas essayé de fonder un journal d'opposition ou un parti politique pour contrer les bolchévistes. Ils

n'ont pas d'*Iskra*, et pas même de *Kolokol*, et il ne semble pas exister parmi eux un organisateur du genre de Trotsky ou de Lénine. Ils n'ont apparemment pas assez d'initiative pour créer leur propre station de radio qui diffuserait vers l'Union soviétique; d'autre part, quel pays européen, dans le climat intimidant de l'heure, accorderait une licence à Radio Samitzdat? L'Amérique leur veut du bien. Mais, tout comme la Grande-Bretagne au dix-huitième siècle ne pouvait fonder sa politique française sur l'espoir d'une prise de pouvoir par les Huguenots, l'Amérique ne saurait fonder sa politique sur la libération par la force des dissidents soviétiques. Le problème de leur émigration, de même que celle des Juifs, hors de l'Union soviétique est une tout autre affaire. Le régime soviétique a redécouvert là les avantages de la politique tsariste d'exporter ses ennemis intérieurs. La frontière soviétique étant beaucoup plus rigoureusement gardée, le régime ne prévoit aucune répétition du passage en fraude de littérature dissidente à une grande échelle. Sur ce point, les négociateurs américains peuvent s'attendre à une souplesse peu commune de la part des Soviétiques.

## *État de la détente*

# Le monde communiste interprète les visées de Moscou

par Luc Duhamel

La politique de détente poursuivie par Brejnev, n'est pas seulement celle de l'État russe, elle est aussi celle de la section soviétique de l'Internationale communiste. Les Communistes ont-ils changé? Pas du tout. Ils n'ont pas renoncé d'un iota à leur but d'agression<sup>1</sup>. Les nouvelles tactiques visent à atteindre le même but sans qu'il y ait le moindre risque ou dommage pour les pays vivant déjà sous ce régime totalitaire, c'est-à-dire en sachant ménager l'égoïsme national russe. A titre d'exemple, nous allons prendre le cas du parti com-

muniste français (PCF). Quel sens donne-t-il à cette politique de détente entre le Kremlin et la Maison Blanche? Quel profit cherche-t-il à en tirer?

L'Union soviétique désire établir, de concert avec les États-Unis, une sorte d'autorité suprême en matière de relations internationales, basée sur leur monopole des fusées à ogives nucléaires. Les deux

---

*M. Luc Duhamel est chargé de cours au département de science politique de l'Université de Montréal. Il est spécialiste de l'URSS et du mouvement communiste international. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

<sup>1</sup>Cf. le discours de Brejnev au Congrès mondial des forces de paix à Moscou, 26 octobre 1973.

superpuissances superviserait les conflits, leur feraient prendre une forme non violente. Si l'une pousse à l'expansion du communisme et l'autre au maintien du capitalisme, les deux seraient quand même animées d'un intérêt commun: la préservation de l'humanité à l'heure de l'arme nucléaire. Chacun y trouverait son profit.

En France, il ne devait pas en être autrement. Bien sûr, le P.C. n'y disposait pas d'instrument de contrainte, mais l'activité de l'URSS et des États-Unis dans le monde serait endossée et suivie en France. Les forces réactionnaires ne pouvaient plus prendre prétexte d'un danger extérieur ou d'une menace de guerre de conquête pour en finir avec les partis de gauche et les organisations démocratiques<sup>2</sup>. Les bourgeoisies devaient jeter du lest, savoir s'entendre avec les communistes. Les affrontements de classes devaient revêtir certaines formes acceptées de part et d'autre. Chacune des bourgeoisies avait intérêt à se prémunir contre le danger d'une guerre atomique. La bourgeoisie, et c'est la nouveauté de notre temps, est devenue vulnérable. La guerre qui était la solution traditionnelle de ses difficultés, se transforme maintenant en agent d'autodestruction. La condition de sa survie est de renoncer à certaines formes de lutte, de refuser de recourir à la guerre pour sortir de l'impasse.

### Effets de la détente

Un climat de paix serait favorable à l'essor du communisme. A la tête du socialisme triomphant se trouve l'action du parti communiste de l'Union soviétique qui, par ses succès retentissants, décuple et stimule l'ardeur du PCF. Les victoires remportées dans la construction du socialisme en URSS créent un climat propice à la détente dans le monde et, à son tour, le dégel dans les rapports Est-Ouest renforce et accélère l'édification du régime soviétique.

Il est impossible de nier la supériorité marquée du niveau de vie de l'Amérique. Cependant, les communistes français croient de bonne foi que leur retard pourra être comblé dans un court laps de temps. Ce renversement du rapport de forces, d'abord et avant tout en ce qui concerne les biens de consommation, sera décisif. L'URSS deviendra une sorte de « vitrine » du socialisme, sa force d'attraction sera presque irrésistible pour les masses de l'Occident.

Si la Russie soviétique est devenue la première puissance technologique et scientifique, pourquoi ne deviendrait-elle pas

bientôt la première nation industrielle? C'est le raisonnement de la direction du parti communiste français. C'est une fois de plus un acte de foi en faveur de l'Union soviétique.

Cette stratégie peut, pour d'autres raisons, promouvoir les intérêts du PCF. C'est en quelque sorte un parapluie contre une intervention américaine en cas de prise du pouvoir de la gauche. Certes, il n'est pas prévu dans les négociations entre Brejnev et Nixon que les partis communistes auront les coudées franches. Cela ne figurait pas dans les communiqués, ni sans doute dans les discussions, mais c'est dans l'esprit de cette politique de coexistence pacifique. Pour Brejnev, si évidemment les rapports entre États devaient être régis par la non-intervention militaire, on doit se garder en plus de toute ingérence à l'égard des affaires intérieures d'un autre pays. Plus que jamais la souveraineté nationale semble un principe sacré, intangible, ne devant souffrir aucune limitation.

Que le P.C. ait les mains libres en France, voilà comment Marchais, le secrétaire général du parti communiste français, interprète la politique de détente de Brejnev<sup>3</sup>. Voilà surtout pourquoi il l'appuie. L'établissement de bons rapports entre Washington et Moscou est la nouvelle tactique par laquelle le mouvement communiste international empêcherait l'armée américaine d'intervenir en France, si la classe ouvrière accédait au pouvoir. Ce rôle de dissuasion revient, pour le moment présent, essentiellement à la section soviétique de l'Internationale communiste. Le Kremlin, en liant les mains à l'impérialisme, ouvrirait de nouvelles possibilités au parti communiste français. L'intensification du commerce et des échanges de toutes sortes tisserait des liens puissants, des rapports durables entre l'Amérique et la Russie. Ce n'est pas encore la situation qui prévaut aujourd'hui. Les échanges commerciaux atteignent un chiffre dérisoire. Il est important de retenir que les communistes français souhaitent le resserrement et la multiplication des liens entre les deux grandes puissances. En portant atteinte aux normes de la coexistence pacifique, les Américains auraient alors beaucoup plus à perdre.

### L'exploitation des contradictions

En se gardant d'intervenir en France ou ailleurs, l'impérialisme américain prend conscience de ses intérêts et assure, provisoirement du moins, sa survie. Mais il ne peut se renforcer qu'en s'affaiblissant dans

<sup>2</sup>Egorov. *La coexistence pacifique et le processus révolutionnaire*, Moscou, 1971, p. 99 (en russe).

<sup>3</sup>Marchais. *Le défi démocratique*, Grasset, 1973, p. 237.

le sens où il doit refluer à l'intérieur de ses frontières. C'est le camp socialiste qui le contraindrait à ce repli. Reculer en France et ailleurs pour avancer chez lui. De bons rapports avec les pays socialistes l'emporteraient sur les risques d'un P.C. participant au pouvoir en France, du moment que la conquête aurait été légale. Les partenaires sont soumis aux règles du jeu. Porter atteinte à ces règles mettrait en cause l'existence même du jeu. L'Amérique aurait besoin du communisme, aussi paradoxal que cela puisse paraître. En perte de vitesse face à leurs concurrents du monde capitaliste, les États-Unis doivent réagir. La raison de ce déclin paraît simple: l'Amérique assume presque seule le fardeau de la course aux armements. Il en est de même de l'URSS. Une part importante de l'économie est consacrée à ce secteur improductif. Maintenant on tient moins à poursuivre cette course qu'à établir la parité. A ce niveau l'adversaire devient l'allié, et l'allié l'adversaire. Cette parité ne doit plus les opposer, mais les unir contre leurs alliés, renforcer leur hégémonie respective. Chacun est partisan de la sauvegarde du leadership de l'autre dans son camp. Ceci est valable pour éviter, ou du moins contrôler, la dissémination des armes nucléaires.

La concurrence commerciale de l'Europe occidentale et du Japon entame la suprématie économique des États-Unis et il y a des regroupements dirigés avant tout contre les États-Unis. Le meilleur exemple est évidemment le Marché commun. Le marché à l'Est semble riche en promesses et constitue un réservoir presque inépuisable de matières premières. Pourquoi l'Amérique ne serait-elle pas tentée de se tourner vers l'URSS, pour raffermir ses positions vis-à-vis de ses concurrents occidentaux? D'un autre côté, une Europe débarrassée de l'étreinte américaine ne déplairait pas au PCF. L'Amérique trouverait davantage son profit à avoir comme partenaire économique les pays socialistes. Entre les deux économies, le socialisme est sûr d'être gagnant. Des conséquences extraéconomiques, militaires, en découleraient. Les blocs militaires et les bases étrangères auraient de moins en moins leur raison d'être. Pourquoi les Américains s'accrocheraient-ils à ces dépenses onéreuses, s'ils ont devant eux une URSS décidée à être un partenaire économique loyal et pacifique?

Les Américains se croiraient alors en mesure de reconquérir leurs positions de l'après-guerre en Europe occidentale. Mais l'attraction sera plus forte du côté des pays de l'Europe de l'Est, et de toute façon l'Europe occidentale (et le Marché

commun le démontre assez bien) verra à protéger ses marchés. Du côté de Brejnev et Marchais, le ton est donc à l'optimisme, un optimisme débordant. L'adversaire peut être vaincu sans que le coût soit trop élevé. Le prolétariat peut utiliser les instruments politiques de la bourgeoisie. Les méthodes de lutte se confondent avec celles de la bourgeoisie libérale. L'Union soviétique et les pays socialistes feraient le reste. Le grand ennemi avait été jusqu'ici l'impérialisme américain accusé de maintenir sa tutelle sur la France. Bientôt, grâce à la politique soviétique de coexistence pacifique (ainsi que nous l'avons vu), les États-Unis se verraient offrir davantage de possibilités d'accommodement avec l'URSS qu'avec ses principaux rivaux occidentaux, parmi lesquels se range la France. C'est surtout vrai pour la bourgeoisie française dont le ressentiment à l'égard du monde anglo-saxon est particulièrement vif.

Le PCF a des obligations à remplir en tant que partie intégrante du monde communiste. Solidaire de l'État soviétique, il donne lui aussi des gages et des assurances aux Américains. Il leur montre d'abord que l'heure de la révolution n'a pas sonné en France et que de toute façon un changement fondamental ne porterait pas ombrage à l'impérialisme américain. Surtout il n'est pas question de révolution dans les relations internationales, ni même chez lui. L'insurrection armée est considérée comme une violation des règles de la coexistence pacifique entre les deux Grands. Les revendications sont refrénées et désamorçées de tout contenu explosif. Les formules telles que la dictature du prolétariat ne sont plus de mise. De tels slogans sont jugés comme des provocations vis-à-vis de la politique de détente. Il faut le souligner: les objectifs ultimes du communisme ne sont pas reniés, mais remis à plus tard. En attendant, il ne faut même pas en parler. En échange de leur respectabilité, de leur modération, les Américains pourraient leur reconnaître une certaine légitimité, les tolérer tant qu'ils renieraient leur qualité de communistes. Pour cela les communistes sont partisans d'une alliance avec toutes les forces de gauche et prônent un vaste rassemblement antimonopolistique. C'est en quelque sorte se camoufler à l'intérieur d'un large front uni. La politique de détente se traduit en France par une stratégie de dissimulation<sup>4</sup>. Le P.C. se crée une nouvelle image, donne une impression de changement, d'évolution; mais plus il change, plus il est pareil.

---

<sup>4</sup> Michel Jouet. *Le socialisme se porte bien*, Éditions sociales, 1974, pp. 116-117.

### Politique anti-chinoise

Il y a aussi l'aspect antichinois de cette politique menée par Moscou. Si nous n'en parlons que maintenant, cela n'en diminue aucunement l'importance. L'ouverture à l'Ouest s'accompagne d'un durcissement et d'une volonté bien arrêtée d'avoir les coudees franches avec la Chine, ce qui n'est pas un secret pour les observateurs; il s'ensuit donc un relâchement des obligations des P.C., en particulier le PCF. L'ennemi numéro un n'est plus la République fédérale allemande, mais Pékin. Le parti communiste français, en freinant ses exigences, a le feu vert pour se rapprocher des partis sociaux-démocrates. En France,

le discours antichinois de Brejnev prendra une tonalité de plus en plus antigauchiste! Barrer la route, isoler l'extrême-gauche; donner priorité à la lutte contre les thèses maoïstes sur la scène française; pratiquer la politique de l'amalgame, renvoyer dos à dos l'extrême-droite et l'extrême-gauche, les groupes maoïstes et fascistes qui sont les forces politiques françaises les plus hostiles à la politique de détente de Brejnev.

En épilogue, nous pouvons dire que c'est le discours d'un parti qui, comme le grand frère russe, cherche à nous convaincre qu'il est casanier, insulaire et autarcique.

## Pour améliorer les relations États-Unis-URSS...

*Voici des extraits du communiqué publié le 3 juillet après que l'eurent signé le président Richard Nixon et M. Leonid Brejnev, chef du Parti communiste soviétique:*

Ayant examiné en détail l'évolution des relations entre les États-Unis et l'URSS depuis la réunion au sommet de mai 1972, les deux parties ont constaté avec satisfaction que, grâce à leurs efforts énergiques, elles ont ainsi provoqué à bref délai un nouveau départ dans le sens des relations pacifiques et d'une coopération étendue et mutuellement avantageuse dans l'intérêt des peuples des deux pays et de toute l'humanité.

Elles ont souligné l'importance particulière que présentent pour l'épanouissement des relations entre les États-Unis et l'URSS les réunions tenues par leurs chefs au plus haut échelon, réunions qui deviennent maintenant une pratique établie. Ces réunions fournissent l'occasion d'entretiens efficaces et de haute portée; elles permettent de résoudre des questions bilatérales essentielles et de contribuer conjointement au règlement des problèmes internationaux qui touchent aux intérêts des deux pays.

### Armes stratégiques

Au cours de leurs entretiens, les deux parties ont procédé à un examen approfondi de la question de la limitation des armes stratégiques. Elles sont arrivées à la conclusion que l'accord intérimaire sur les armes stratégiques offensives doit être suivi d'un nouvel accord entre l'Union soviétique et les États-Unis sur la limitation des armes stratégiques. Elles ont convenu qu'un tel accord devrait rester en vigueur jusqu'à 1985 et porter sur des limitations d'ordre quantitatif et qualitatif.

Considérant les rapports qui existent entre la mise au point des armes offensives

et celle des armes défensives et vu le succès avec lequel le traité sur la limitation du système des missiles anti-missiles, conclu entre l'URSS et les États-Unis en mai 1972, a été mis en œuvre, les deux parties estiment qu'il est souhaitable d'adopter des limitations supplémentaires à l'égard du déploiement de ces systèmes. A cette fin, elles ont adopté un protocole par lequel elles s'engagent à ne conserver chacune qu'une seule zone de déploiement des missiles anti-missiles au lieu de deux comme le prévoyait l'accord de 1972.

Ayant souligné la portée historique du traité conclu à Moscou en 1963, qui interdit les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau, traité auquel les États-Unis et l'Union soviétique ont adhéré, les deux parties se sont déclarées en faveur de la cessation totale des essais d'armes nucléaires. Désirant contribuer à la réalisation de cet objectif, les États-Unis et l'URSS ont pris une importante mesure dans ce sens en concluant un traité sur la limitation des essais souterrains d'armes nucléaires, qui prévoit la cessation complète, dès le 31 mars 1976, des essais d'armes dépassant un seuil approprié et restreint à un minimum les autres essais souterrains.

Les deux parties se sont dites persuadées que l'heureuse conclusion de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe marquerait un pas important vers l'établissement d'une paix durable. Partant de ce principe, les États-Unis et l'URSS se sont déclarés en faveur du déroulement prochain de la dernière étape de la Conférence. Les deux parties s'appuient aussi sur le principe que les résultats des négociations permettront à la Conférence de s'achever au plus haut niveau.

# L'effet de la crise énergétique sur les rapports de puissance

par Nicholas G. L. Vincent

Le grand désarroi qui a récemment marqué la crise internationale de l'énergie a complètement bouleversé les théories existantes sur l'évolution des équilibres de puissance. Quant à savoir si la base de ces équilibres s'est effectivement modifiée ou s'il s'est produit une réelle accélération ou décélération dans leur déplacement, on ne saura le dire qu'après avoir étudié, après un certain laps de temps, toute cette période de la guerre israélo-arabe d'octobre 1973.

Une chose est certaine: les récents et graves problèmes d'approvisionnement en pétrole reflètent une tendance que l'embargo imposé par les États arabes sur le pétrole n'a fait qu'accentuer. Avant l'embargo, les États-Unis et d'autres nations industrialisées non communistes éprouvaient déjà le besoin d'accroître leurs importations de pétrole en provenance des États membres de l'OPEP (Organisation des pays exportateurs de pétrole). Cette tendance et les projections dont elle s'accompagnait révélaient un besoin sans cesse grandissant d'importations de pétrole, lequel ne pourrait s'amenuiser que sur une période de quelques décennies. On n'y parviendrait d'ailleurs que par la mise au point de sources d'énergie nucléaire et le recours à d'autres encore plus révolutionnaires ainsi que grâce à l'application d'une technologie avancée et à d'importants investissements qui permettraient d'accroître les approvisionnements tirés des sources classiques d'hydrocarbures, des sables et des schistes bitumineux, des réserves frontalières de pétrole et de gaz naturel.

Pour tous les pays importateurs de pétrole, l'avertissement était pourtant clair: il leur faudrait absolument compter pendant bien des années encore sur les approvisionnements provenant des pays de l'OPEP. Les entraves économiques, technologiques et écologiques au développement rapide de nouvelles sources d'énergie «chez eux» sont d'une ampleur à écarter tout espoir de ce genre. Les pays importateurs de pétrole vont donc forcément voir s'accroître pour un temps leur dé-

pendance vis-à-vis des sources extérieures d'approvisionnement.

La plupart des nations industrialisées ont reconnu l'imminence du danger et leurs politiques étrangères en ont été fortement influencées. Toutefois, en l'absence d'une crise de l'énergie vraiment sérieuse jusqu'à l'hiver de 1972-1973, alors que la pénurie s'est concrètement manifestée aux États-Unis et ailleurs dans le monde, les gouvernements et les populations, oubliant cette grave possibilité, négligèrent d'élaborer une gestion appropriée des ressources et approvisionnements d'énergie ainsi que d'utiles politiques internes et extérieures pour l'avenir.

Même les pénuries de l'hiver dernier semblaient relever davantage d'un problème de raffinage et de gestion de la distribution que d'un défaut d'approvisionnement. Il y avait une bonne part de vérité dans cette façon d'envisager les choses, mais l'embargo résultant de la guerre israélo-arabe a déclenché la sonnette d'alarme dans les pays industrialisés, dès lors durement contraints de calculer leurs provisions d'énergie par rapport à leur croissante consommation et à leurs systèmes de distribution.

## Transformation des structures

Cet examen de conscience ne pouvait guère apporter de changement immédiat aux structures d'approvisionnement existantes, bien que les modes de consommation

---

*Spécialiste en matière de transport, M. Vincent est directeur des contrats au Bureau de la conservation des ressources énergétiques du ministère fédéral de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Il a travaillé pour des sociétés minières internationales au pays et à l'étranger avant d'être affecté au ministère en 1970. A la suite d'un congé au cours duquel il a accompli une mission pour le compte des Affaires extérieures au sujet des questions énergétiques, M. Vincent est retourné au ministère de l'Énergie à la fin de 1973. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



aient été radicalement modifiés ou réduits, comme en font foi les difficultés d'approvisionnement en mazout et en essence qui ont frappé tous les États industrialisés. Malgré leur caractère réactif et improvisé, ces restrictions ont effectivement réduit la consommation, mais elles ne pouvaient vraiment pas servir de fondement aux futures politiques nationales visant à l'autarcie. On se rend maintenant compte que même après l'adoption de prudentes politiques et même si les États industrialisés surveillent et distribuent leurs ressources d'énergie avec un soin jaloux, ils ne peuvent empêcher leurs besoins d'énergie importée de s'accroître jusqu'à la fin de la présente décennie. On verra alors beaucoup mieux avec quel succès les pays impliqués s'accommodent, et vont continuer de s'accommoder, de leurs besoins d'énergie venant de sources internationales. Le problème de l'énergie aura sûrement suscité des politiques et défini des réactions plus claires qu'à l'heure actuelle.

Les projections se rapportant à la fin des années 70 et au début des années 80 présentent plus d'un facteur intéressant en ce qui concerne les futurs équilibres de puissance. Ces facteurs impliquent le degré d'autosuffisance que visent les nations industrialisées et le prix qu'elles sont prêtes à payer sur le plan économique et social pour atteindre leur objectif. Autrement dit, certains pays peuvent décider de continuer à dépendre d'approvisionnements importés et s'épargner ainsi le coût élevé de l'exploitation de sources de remplacement «sûres», ou ils peuvent, grâce à des programmes de remplacement au coût initial élevé joints à certaines mesures de conservation, tâcher de limiter leurs besoins en énergie importée ou de s'en libérer complètement. Dans ce sens, «énergie importée» signifie énergie exportée des pays de l'OPEP à un secteur géographique donné qui peut englober plus d'un État, comme par exemple la Communauté économique européenne. Si l'on examine l'interaction de certains de ces facteurs sur le plan mondial, il s'en dégage certains indices de puissance future. Cette compétition visant à acquérir à bon compte et de façon acceptable pour l'environnement la source d'approvisionnement en énergie la plus sûre possible, n'est pas sans offrir quelques surprises et cache un «gagnant» actuellement insoupçonné.

#### Équilibres actuels et en évolution

La scène internationale est présentement dominée par deux blocs de puissance agressifs et d'envergure mondiale, ceux des États-Unis et de l'URSS, auxquels s'ajoutent l'influence grandissante de la Chine

et la participation économique intense et globale des États européens et du Japon, quoique pour ces derniers aucune perspective à plus long terme ne soit clairement définie. Bien que les problèmes internes d'organisations comme la CEE (Communauté économique européenne) ne soient évidemment pas réglés, les puissances mondiales semblaient, jusqu'à tout récemment, tendre en général vers l'accroissement de la concurrence ou de la coopération économiques ainsi que de l'activité politique concomitante. Comme, d'une façon ou d'une autre, cette situation se maintiendra encore longtemps, la crise de l'énergie aura eu pour effet de considérablement modifier la position des joueurs et d'en accroître le nombre.

Premièrement, on a reconnu que les membres de l'OPEP, et particulièrement ceux du groupe de l'OPAEP (membres arabes de l'OPEP), exercent une puissance considérable. Grâce à leurs ressources en énergie, ils possèdent une influence qui touche évidemment aux différents secteurs de la vie économique, industrielle et personnelle de tout habitant des États industrialisés. Même s'ils restent en proie à des divisions intestines, soit de politique soit de commercialisation extérieure, ils n'en constituent pas moins aux yeux des pays importateurs une «force» qui peut agir de façon suffisamment concertée pour avoir un effet décisif sur le confort de ces États. Le fait que des membres de l'OPEP aient individuellement traité et proposé des accords distincts à certains États importateurs industrialisés lors de l'embargo n'altère en rien les grandes lignes du tableau. Toutefois, l'influence purement politique de la position de l'OPEP pendant la récente crise d'approvisionnement découlait tout autant de facteurs économiques et d'approvisionnement en pétrole que de la confrontation des grandes puissances. Ces facteurs économiques et d'approvisionnement (que les États membres de l'OPEP agissent ou non de concert à l'avenir) laissent entrevoir une tendance déconcertante qui n'est pas étrangère au désordre croissant de la situation monétaire internationale.

Les réserves du Moyen-Orient se chiffrent approximativement à 350 milliards de barils de pétrole par rapport à l'approvisionnement global de 650 milliards de barils, y compris les 100 milliards du bloc communiste. Malgré toute l'importance de cet avoir, les États arabes et l'Iran commencent à gérer prudemment leurs précieuses richesses. Certains États améliorent individuellement ou songent à améliorer leur contrôle de la production et de l'exportation du pétrole afin d'empêcher

l'épuisement trop rapide de leurs réserves. Pour cette raison, et par suite de la nationalisation constante des moyens de contrôle de la production et de l'exportation, le prix du pétrole ne redescendra jamais au niveau d'avant la crise, aussi amicales que puissent redevenir les relations entre pays vendeurs et acheteurs. Compte tenu des fluctuations actuelles des prix et des modifications de la demande, il se peut que vers les années 1980 les États arabes et l'Iran retirent annuellement à eux seuls de la vente de pétrole un montant de l'ordre de 185 milliards de dollars. Ce chiffre est hypothétique bien sûr, mais il se fonde sur la moyenne la plus élevée des prévisions actuelles concernant les prix et les approvisionnements. Au mieux, il ne fait qu'indiquer les revenus possibles et la richesse des États producteurs par rapport aux pays consommateurs. L'effet économique de cet afflux de capitaux est imprévisible, mais tout porte à croire que les balances monétaires mondiales vont évoluer d'une façon étonnante au cours des prochaines années. Indépendamment de la puissance que confère le contrôle des débouchés d'un segment majeur de la production mondiale de pétrole, la masse économique de cette accumulation de capitaux laisse présager que la puissance croissante de l'Iran et des Arabes atteindra son sommet en 1980. Par la suite, son sort dépendra essentiellement des facteurs suivants:

1. La façon dont ces États utiliseront leur richesse afin de se constituer en sociétés solides, stables et équilibrées en prévision du jour où leurs réserves de pétrole seront épuisées.

2. La façon dont les États importateurs auront contrôlé leurs courbes de croissance et de demande, et les mesures d'approvisionnement qu'ils auront adoptées pour leurs besoins futurs en énergie.

Évidemment, il faut aussi compter avec les sombres inconnues que sont les guerres, les famines, l'effondrement économique global et la menace constante qu'elles font peser sur un monde constamment perturbé. Si l'on parvient à éviter leurs pires effets, la richesse économique des États de l'OPEP demeure pratiquement assurée. Les États consommateurs ne sauraient en si peu de temps se libérer de leur dépendance sur le pétrole étranger, pas plus que les États membres de l'OPEP ne peuvent se soustraire à cet incroyable afflux de richesse.

#### **Investissement des recettes**

Pour ajouter à leur force grandissante, ces États auront le loisir d'accélérer et d'am-

plifier un mécanisme que certains emploient déjà, celui de l'investissement, dans les pays autres que ceux de l'OPEP, de revenus provenant de leurs exportations de pétrole. Cette tactique se concrétise déjà de nombreuses façons, allant de leurs intérêts dans les champs pétrolifères de la mer du Nord jusqu'à leurs investissements immobiliers aux États-Unis et ailleurs. Si ces décaissements de pétrodollars continuent de s'accroître, un plus grand optimisme dans l'avènement d'une paix internationale sera alors permis. Outre que ces investissements seront le gage d'intentions qui vont au-delà de l'achat d'armes et de biens de production, le réinvestissement de capitaux dans leurs pays d'origine contribuerait certainement à assurer l'équilibre monétaire international tout en jetant les bases d'une coopération et d'une confiance économique réciproques. Toutefois, un tel optimisme doit toujours être tempéré par la précarité des politiques mondiales. Quoi qu'il advienne, les changements économiques et politiques se rapportant au Moyen-Orient et au pétrole auront un effet incalculable sur l'économie mondiale au cours de la prochaine décennie.

Plusieurs options s'offrent au monde industrialisé non communiste pour l'avenir quoique, avec le temps, elles se diversifient de façon incroyable. Durant la prochaine décennie, comme nous l'avons déjà expliqué, les résultats découlant de décisions dans tel ou tel sens n'apparaîtront que graduellement, car l'utilisation de nouvelles réserves ou de sources d'approvisionnement de rechange prendront plus de temps. Toutefois les décisions que les pays importateurs prendront au cours de cette période seront d'une importance capitale au tournant du siècle. Fondamentalement, elles devront tenir compte de deux éléments: l'approvisionnement en énergie et sa conservation. Le président Nixon a proposé pour les États-Unis l'objectif d'une autarcie complète avant les années 80. Il est certain que même en appliquant des techniques «fracassantes» pour acquérir de nouvelles sources d'énergie, le cheminement sera long et qu'entre-temps les États-Unis dépendront encore davantage du pétrole de l'OPEP qu'ils ne le font aujourd'hui, s'ils veulent maintenir leur rythme actuel de croissance.

Du point de vue pratique, la situation du Japon est la plus précaire, quoiqu'il ait surmonté la récente pénurie d'approvisionnement beaucoup mieux que ne l'avaient prévu la plupart des observateurs. En proie à des sérieux problèmes de pollution et de croissance, et ne produisant pratiquement pas de pétrole, le Japon reste vulnérable à



la moindre fluctuation de la situation internationale des approvisionnements. Cette situation l'a amené à négocier bilatéralement avec les États membres de l'OPEP, plus agressivement peut-être et à des prix plus élevés que la plupart des autres importateurs. Son programme national d'exploitation de l'énergie nucléaire, joint à de nouvelles méthodes de conversion de l'énergie et à ses importations de l'Indonésie, de la Chine et de la Sibérie pourraient éventuellement réduire la dépendance du Japon vis-à-vis de l'OPEP. En outre, son insatiable besoin de produits énergétiques pourrait être réduit, s'il devenait nécessaire d'atténuer les effets néfastes de la croissance en retardant son expansion industrielle. Toutefois, malgré ces mesures le Japon continuera de dépendre durant les années 80 de ses fournisseurs du Moyen-Orient.

### L'attitude de l'Europe

Malgré la coopération établie à divers paliers de l'OPEP et de la CEE, l'Europe continentale n'adopte pas une approche concertée au problème des approvisionnements. Les négociations individuelles entre la France et l'OPEP au sujet du pétrole, la distribution et l'exportation du gaz naturel obtenu au large des côtes de la Hollande et l'isolement de ce dernier pays lors de l'embargo arabe tendent, entre autres indices, à démontrer qu'en matière d'énergie du moins, les pays d'Europe sont séparément plus conciliants dans leurs négociations avec l'OPEP que lorsqu'ils agissent ensemble. Il se peut que durant la prochaine décennie, grâce à la technologie nucléaire, aux méthodes avancées de conversion et à la production de la mer du Nord, l'Europe ait un certain contrôle sur la demande de pétrole importé.

Dans ce domaine, la mer du Nord est le plus intéressant théâtre d'événements. La Hollande touche déjà des bénéfices de l'exploitation du gaz naturel au large de ses côtes tandis que la Norvège et la Grande-Bretagne semblent également lancés sur la voie de l'autarcie en matière d'énergie. La Norvège possède des réserves de pétrole et de gaz naturel qui dépassent sa capacité de consommation, mais la situation énergétique au Royaume-Uni, grande puissance industrielle, présente un intérêt tout particulier. Les récentes découvertes du groupe *Burmah Oil* et celles qu'on a faites au large de la côte galloise rendent plus que probable l'autarcie du Royaume-Uni au cours des années 1980. Si la Grande-Bretagne parvient à l'autosuffisance, on peut s'attendre à une renaissance industrielle qui tirerait ce pays de ses difficultés actuelles. La Grande-Bretagne et

le Canada seraient alors les seules nations industrielles non communistes à jouir d'autarcie dans le domaine du pétrole.

De ces brèves prévisions ressort l'image d'un monde, au cours des années 1980, où les États-Unis, le Japon et l'Europe continentale continueraient de formuler leur politique étrangère en tenant compte des puissances de l'OPEP, où la Grande-Bretagne accuserait un regain de bonheur et de vitalité et où les nations du Moyen-Orient accumuleraient davantage de richesses. Le tableau économique mondial demeurerait aussi confus par cette accumulation de capitaux qu'il l'est aujourd'hui. Les effets de la puissance naissante d'États comme le Brésil, et les positions politiques relatives d'Israël, des États-Unis, de l'URSS et des voisins arabes d'Israël restent hypothétiques. Les pressions politiques exercées par les États arabes de l'OPEP sur les États-Unis pourraient s'intensifier encore par suite des besoins américains de pétrole arabe durant cette décennie.

### Le problème de la faim

Une question très affligeante qui ressort de ces prévisions complexes et nécessairement très générales est celle de l'état du Tiers monde. Au-delà des quelques pays du Tiers monde à même de s'enrichir par leur propre production pétrolière, agonise un monde affligé de famine et de pauvreté. Outre les désastres dont ils sont victimes: guerres, sécheresse, famine, inondations et pénurie générale d'aliments, les peuples du Sud et du Sud/Est asiatiques, d'une grande partie de l'Afrique et d'une certaine partie de l'Amérique du Sud ont vu s'affaiblir leurs espoirs de redressement économique à cause du manque d'énergie et des dislocations économiques actuelles ou amorcées. L'impasse présente ne leur offre aucune perspective de secours. Si l'économie des principaux États industrialisés devenait plus faible, l'aide qu'ils fournissent en souffrira. Advenant une telle calamité, il ne resterait qu'à espérer que les États de l'OPEP, incroyablement riches, consacrent une part importante de leurs recettes à secourir leurs voisins moins fortunés. Le processus s'est déjà amorcé, mais il reste énormément à faire.

En dépit de leurs problèmes, les États importateurs de pétrole sont encore immensément riches en comparaison des nations pauvres. Dans des domaines où l'énergie joue un rôle aussi vital qu'en l'agriculture, où les engrais et les méthodes modernes de culture consomment de vastes quantités d'énergie, il faut espérer que la technologie et l'aide occidentales permettront aux pays du Tiers monde de sur-

monter les problèmes de la faim et d'une croissance démographique trop rapide. Sans ces efforts constants, maintenus en dépit des problèmes de l'énergie, l'idéal humanitaire ne peut que s'anémier.

En terminant, il y a lieu de poser une dernière interrogation. Nous cherchons avidement de nouvelles sources d'énergie afin d'assurer la continuité de notre croissance et de nos approvisionnements. Mais est-il réellement sage de poursuivre un tel objectif dont la réalisation peut être né-

faste tant pour l'environnement que pour la société? Somme-nous certains de connaître les effets à long terme d'une expansion énergétique illimitée? Quels seront bientôt les effets d'une si grande disponibilité de ressources extérieures d'énergie sur les personnes, sur le langage et sur nos facultés de compréhension? Existe-t-il un seuil où la vitesse de croissance et la vitesse tout court commencent à déformer les concepts fondamentaux qui servent de cadre à nos perceptions de l'humanité?

---

## L'enjeu nucléaire fera-t-il de l'Inde une grande puissance?

par Barrie Morrison et Donald M. Page

«L'isolement dans les domaines scientifique, technologique, industriel, économique ou politique s'oppose aux intérêts de notre sécurité.» Tel fut l'avertissement donné par le ministre des Affaires étrangères de l'Inde, M. Dinesh Singh, dans un discours qu'il prononçait au parlement indien, le 8 avril 1970. Il fut bientôt clair que l'Inde avait abandonné l'idée de devenir une grande puissance à titre de leader des pays non-alignés, en faveur de la méthode plus directe et plus concrète d'adhérer au club des puissances nucléaires. C'est ainsi qu'elle s'est nettement rangée parmi les membres du club, avec tout le prestige que cela comporte, en faisant exploser son premier engin nucléaire le 18 mai dernier.

L'exemple de la Chine, qui avait rejoint le groupe des puissances nucléaires au lendemain de la guerre sino-indienne de 1962, fut à l'origine de cette politique. L'expansion rapide des crédits affectés pendant l'actuelle décennie au budget de l'énergie atomique de l'Inde, jointe à son refus d'adhérer au Traité de non-prolifération qui lui paraissait discriminatoire, laissait présager les intentions de New Delhi. Une telle ligne de conduite allait de pair avec l'ambition de l'Inde de s'affirmer comme puissance internationale, ambition que le Canada a systématiquement ignorée.

La fascination que l'Inde exerce sur le Canada au niveau officiel remonte aux visites qu'ont échangées les premiers ministres ainsi que les ministres des Affaires étrangères des deux pays au cours des

---

*Le professeur Morrison est directeur de l'Institut de recherches asiatiques et slaves de l'Université de la Colombie-Britannique. Il travaille depuis un an, pour le compte du ministère des Affaires extérieures, à une étude d'ensemble de la politique canadienne en Asie du Sud. Depuis son arrivée à l'Université de la Colombie-Britannique en 1966, M. Morrison a fait plusieurs voyages en Asie du Sud, continuant les recherches qu'il poursuit depuis 1963. Le professeur Page est adjoint au département d'histoire de l'Université de la Saskatchewan. Il est actuellement historien en résidence au ministère des Affaires extérieures, pour la durée d'un congé de deux ans que lui accorde l'Université dans le cadre d'un programme de recherche. Spécialiste de la politique étrangère du Canada, M. Page a rédigé une étude rétrospective des relations canado-américaines dans le domaine de l'énergie, publiée dans le numéro de mars/avril 1974 de Perspectives internationales. L'article ci-contre n'engage que les auteurs.*

années 50. Les manifestations d'admiration du Canada à l'égard du peuple indien, de sa civilisation et de son patrimoine culturel millénaire se voulaient des efforts de rapprochement des deux races et des deux cultures dans le cadre d'une paix mondiale si heureusement formulée par les imposants personnages qu'étaient Gandhi et Nehru. En outre, la haute distinction de l'Inde au sein des non alignés diplomatiques et politiques s'accordait bien avec le renoncement du Canada aux armes atomiques et son prétendu rôle de pacificateur. Leur commun attachement à la cause de la paix les amena à collaborer au règlement de la guerre de Corée et à fournir le personnel des Commissions internationales de contrôle en Asie du Sud Est, mais le Canada n'a apparemment pas compris, au cours de cette association, les mobiles de l'Inde ni les politiques visant à l'ériger en grande puissance autonome. Si le Canada avait su évaluer de façon plus réaliste le désir de prestige mondial que nourrissait l'Inde, il aurait pu lui ménager à meilleur escient l'aide dont elle avait besoin pour devenir une puissance nucléaire.

Quand l'Inde et le Canada ont entrepris de collaborer à la mise en œuvre d'un programme atomique, le Canada était généralement considéré comme nouveau venu dans l'élaboration de la physique nucléaire, science dont le produit final, la bombe d'Hiroshima, avait horrifié le monde. Les révélations faites lors de l'affaire Gouzenko et la participation d'Ottawa à la Commission des Nations Unies sur l'énergie atomique avaient enflé l'importance du rôle joué par le Canada. Même avant qu'il ait pu définir sa politique quant au contrôle intérieur et international de l'énergie atomique ou trouvé moyen d'assurer la continuité d'une entière et efficace coopération avec ses alliés du temps de guerre, soit les États-Unis et la Grande-Bretagne, Ottawa fut l'objet de sollicitations embarrassantes de la part de l'Australie, du Brésil et de l'Inde qui voulaient partager le secret des recherches nucléaires menées à Chalk River. C'est au cours de cette première période d'incertitude que le Canada s'est engagé dans la voie du développement de l'énergie atomique conjointement avec l'Inde.

### Gisements de thorium

Parmi les stratèges nucléaires, l'Inde était réputée pour ses importants gisements de thorium, considéré comme produit de rechange de l'uranium dans la production de l'énergie atomique. En 1947, M. Homi Bhabha, président de la Commission de l'énergie atomique de l'Inde et directeur de l'Institut Bose de Calcutta, demanda

au Canada de lui fournir une tonne d'oxyde d'uranium brut afin de permettre aux chercheurs de l'Inde d'entreprendre des expériences en attendant qu'on puisse utiliser les minéraux du pays pour la construction d'un réacteur nucléaire. Avec l'assentiment des États-Unis et de la Grande-Bretagne, le Canada se rendit à cette demande, espérant ainsi ménager à l'Occident une porte d'accès aux gisements de thorium de l'Inde. Les rapports qui s'établirent à la suite de cette vente entre M. Bhabha et les chercheurs de Chalk River allaient revêtir une importance encore plus grande. M. Bhabha était non seulement un savant de réputation internationale mais aussi le principal conseiller du premier ministre Jawaharlal Nehru quant aux politiques d'énergie nucléaire. Il avait établi pour l'Inde un programme prévoyant l'acquisition d'un réacteur à l'uranium naturel et à l'eau lourde, capable de produire du plutonium qui servirait de «combustible» pour la mise au point, en deuxième étape, de réacteurs surgénérateurs à neutrons rapides. Ceux-ci utiliseraient du thorium comme combustible et, produisant plus d'éléments fissionables qu'il n'en consomment, fourniraient suffisamment d'uranium 233 pour permettre à l'Inde d'avoir un programme nucléaire à la fois autonome et souple. Cette même souplesse qui caractérise la politique étrangère de l'Inde était la clef de voûte du programme d'énergie atomique à des fins pacifiques tracé par M. Bhabha et ouvrait la possibilité de mettre au point une technologie des armements.

L'affirmation pendant les années 50 du rôle de la technologie nucléaire aux fins du développement industriel ne fit qu'accentuer l'insuccès de l'Inde à cet égard, de sorte que, en 1955, M. Bhabha fit savoir à ses collègues scientifiques du Canada que son pays cherchait à acquérir un réacteur nucléaire pour la production d'énergie. Quoique les scientifiques canadiens n'eussent qu'une très vague idée du programme de M. Bhabha, le Canada s'empressa d'offrir un réacteur expérimental, n'ayant pas de réacteur pour la production d'énergie à exporter. Le réacteur expérimental NXR, pensait-on, fournirait à l'Inde toute la souplesse nécessaire pour mettre son programme au point, sans alarmer inutilement le Pakistan; en outre, les coûts partagés s'inséraient commodément dans le cadre de l'aide fixé par le plan de Colombo. Vu l'importance que semblait devoir prendre la technologie nucléaire, une telle vente à l'étranger ne pourrait que favoriser nos projets commerciaux en matière de réacteurs et d'eau lourde. Et puis les États-Unis autant que le Canada sou-

haitaient faire contrepoids à l'acceptation par l'Inde d'aciéries soviétiques en lui offrant une aide occidentale des plus tangibles.

On s'est félicité à l'époque de l'utilisation projetée du réacteur atomique canado-indien pour l'apport qu'il constituait à la science, à l'industrie et à l'agriculture de l'Inde, mais on n'a rien dit de la possibilité de son emploi abusif. La politique de développement nucléaire opportuniste de M. Bhabba se trouvait si habilement enrobée dans l'accord qu'il fut impossible pour le Canada de réclamer par la suite des garanties satisfaisantes. Par l'accord signé le 28 avril 1956, l'Inde s'engageait à utiliser les produits du réacteur uniquement à des fins pacifiques. M. Bhabba insista sur le fait que la promesse de l'Inde constituait une garantie suffisante entre membres du Commonwealth et que les réticences du Canada ne pouvaient que mettre en doute la bonne foi de l'Inde, question que les diplomates n'eurent aucune peine à esquiver. La principale garantie était formulée à l'article XI qui prévoyait:

It is the intention of both Governments that the fuel elements for the initial fuel charge and for the continuing requirements of the Reactor will be supplied from Canada save to the extent that India provides them from sources within India. Arrangements for the provision of the fuel elements to India from Canada will be agreed upon by the two Governments before the Reactor is ready to operate; if an international agency acceptable to both Governments has come into being or is in prospect at that time, the terms of such agreement will be in keeping with the principles of the agency.

### Agence internationale

L'Agence internationale de l'énergie atomique, alors envisagée, fut créée par la suite, mais l'Inde s'est vivement opposée à ce qu'elle établisse des contrôles sur la fourniture par le Canada des matières nucléaires nécessaires au fonctionnement du réacteur canado-indien. Par ailleurs, l'article XI offrait à l'Inde tous les avantages voulus pour une mise au point indépendante. De son côté, le Parlement canadien manifesta peu d'intérêt tant à l'accord qu'au réacteur jusqu'à ce que les coûts croissants et les retards déraisonnables aient exigé la tenue d'une enquête confiée à un comité spécial de la Chambre en 1961. Les diplomates en furent quittes pour déplorer l'absence de garanties pendant que le réacteur continuait de prendre forme. Le Canada avait de bonne foi accepté de vagues promesses de l'Inde, sans les relier à une déclaration antérieure de Nehru condamnant le principe du contrôle et de l'inspection internationales des matières nucléaires brutes et de leur production.

Au Parlement de l'Inde, le 10 mai 1954, Nehru avait déclaré que ces règles ne représentaient qu'une nouvelle tentative des grandes puissances de dominer le monde en contrecarrant les aspirations légitimes des pays économiquement et techniquement défavorisés. L'Inde, avait-il dit, n'accepterait aucune forme de contrôle qui serait à son désavantage.

Face aux efforts tardifs du Canada visant à introduire des garanties concernant la fourniture de matières combustibles, l'Inde laissa entendre qu'elle accepterait des offres d'aide soviétiques comme solution de rechange. Acculés à cette perspective peu attrayante, le Canada et les États-Unis ont tous deux relâché leurs garanties concernant l'approvisionnement en eau lourde. Quand, plus tard, l'Inde a réclamé des renseignements techniques sur la fabrication d'éléments combustibles pour faire démarrer son réacteur, le Canada les lui a fournis, craignant que l'utilisation par l'Inde de ses propres matières combustibles, qui étaient imparfaites, endommageraient sérieusement le réacteur ou encore qu'elle mette à exécution sa menace d'obtenir des approvisionnements belges ou français sans donner les mêmes garanties. Le réacteur canado-indien était graduellement devenu le principal ornement de la première décennie du Plan de Colombo et son importance rendait impossible le retrait du Canada. En se prévalant de l'option qui lui était reconnue à l'article XI, l'Inde pouvait ainsi en 1960 obtenir du combustible canadien, moyennant les inspections et vérifications conjointes prévues. Le réacteur lui-même ne tombait pas sous le coup de ces restrictions.

### Rôle de catalyseur

L'accord ultérieur grâce auquel l'Inde put acquérir un réacteur CANDU comportait des garanties plus complètes, mais il était déjà trop tard pour exercer aucun contrôle étranger sur le développement nucléaire de l'Inde. Sa capacité autonome était alors telle que les accusations portées plus tard au sujet de la provenance du plutonium utilisé pour la récente explosion paraissent purement théoriques. L'aide technique canadienne a servi de catalyseur à la transformation du potentiel de l'Inde en puissance nucléaire souple et indépendante.

La possibilité de mettre au point les éléments de base d'une technologie des armes nucléaires devint encore plus attrayante au cours des années 60. La guerre sino-indienne, qui humilia profondément les Indiens, leur permit cependant de mieux apprécier la force disciplinée de leurs ennemis et le défi que la Chine posait



Téléphoto AP — Canada Wide

*Le premier ministre, M<sup>me</sup> Indira Gandhi, écoute attentivement M. H. N. Sethna de la Commission de l'énergie atomique de l'Inde, qui lui donne des détails sur la première explosion nucléaire déclenchée*

*par l'Inde à la mi-mai de cette année. M<sup>me</sup> Gandhi a promis que son pays n'utiliserait l'énergie nucléaire qu'à des fins pacifiques.*

aux intérêts et au prestige de l'Inde dans toute l'Asie. Le succès militaire de la Chine fit évanouir l'ancien espoir que les deux géants de l'Asie puissent s'unir pour dérouter l'impérialisme et régner en paix sur des sphères d'influence distinctes. Quand les Chinois réussirent leur première explosion nucléaire en octobre 1964, l'angoisse de l'Inde s'en accrut. Près d'une centaine de députés signèrent une pétition réclamant la production d'armes nucléaires. Un violent débat public éclata sur l'aspect moral, la praticabilité, les avantages stratégiques et les conséquences économiques de la mise au point d'une bombe atomique. Le premier ministre Lal Bahadur Shastri s'opposa fermement à tout programme d'urgence, mais l'élaboration de l'infrastructure nucléaire ne s'en poursuivit pas moins.

L'orgueil de l'Inde et sa conception d'elle-même comme grande puissance internationale furent à nouveau éprouvés lorsque le président Lyndon Johnson manipula l'aide économique et alimentaire pendant les années de disette de manière à forcer le gouvernement indien à adopter des politiques intérieures et étrangères plus acceptables. L'imposition de telles conditions était déjà pénible, mais quand le président Johnson s'avisait de retenir les approvisionnements alimentaires jusqu'à ce qu'il fût satisfait que l'Inde faisait tout

son possible pour augmenter sa productivité, la situation devint presque intolérable pour l'Inde. Enfin, quand le consortium des nations qui lui fournissaient une aide économique posa la dévaluation de la roupie comme condition préalable à l'octroi de nouveaux prêts, et quand les Américains omirent par la suite de fournir leur part du prêt préférentiel, les Indiens attribuèrent cette humiliation à leur faible prestige international.

#### **Expansion industrielle et militaire**

Le développement accru d'une puissance industrielle et militaire indépendante fut dès lors considéré comme la seule réponse à la défaite de l'Inde aux mains de la Chine et à l'humiliation que venait de lui faire subir les États-Unis. Dès 1956, au cours du débat sur le budget, Nehru avait déclaré: «La véritable puissance d'un pays passe nécessairement par la croissance de ses industries, ce qui comporte la capacité de produire des armes offensives pour les armées de terre, de mer et de l'air...» Au fur et à mesure que les usines se multipliaient, on se mit à fabriquer de plus en plus de matériel militaire au pays même. Le fusil *Lee-Enfield* fut remplacé par l'*Ishapore*, conçu et fabriqué en Inde, tandis qu'on projetait ou entreprenait de fabriquer les mortiers lourds *Hotchkiss-Brandt* de conception française, les ca-

mions militaires *Nissan*, les nouveaux obusiers de montagne, les *MIG-21* et les frégates du type *Leander*. Ajoutons que le développement de la recherche nucléaire et la mise au point de réacteurs générateurs d'énergie ainsi que des installations requises pour la production de matériel combustible, les usines d'eau lourde et les usines d'enrichissement et de retraitement du combustible formaient partie de cette expansion industrielle qui visait tout d'abord la production économique de l'énergie requise pour satisfaire aux besoins industriels à venir. La possibilité de produire des armes nucléaires existait toujours, mais aucun mouvement précis en ce sens n'avait encore été amorcé vers le milieu des années 60.

Les débats prolongés qui eurent lieu après l'explosion de la bombe chinoise, sur la question de savoir si l'Inde devait entrer dans la course aux armements nucléaires, avaient fait ressortir deux points importants. D'abord, l'analyse française quant à l'utilité pour une nation plus petite de se munir d'armes nucléaires fut généralement acceptée. On soutint à ce propos que même si l'URSS et les États-Unis avaient acquis la capacité de s'attaquer mutuellement à l'aide d'engins thermonucléaires, ni l'un ni l'autre de ces pays ne seraient disposés à employer ces armes ou à lancer une telle attaque à moins que leur survie nationale ne soit en jeu. Cela signifiait que de nombreuses régions n'étaient pas d'un intérêt primordial pour les superpuissances, et qu'elles se trouvaient de ce fait en dehors de la zone nucléaire. Ces régions marginales étaient cependant exposées aux attaques de l'une ou l'autre superpuissance ou même d'une tierce puissance, ce qui affaiblissait sérieusement les garanties de protection nucléaire. L'explosion de la bombe atomique chinoise, suivie de près de celle d'un engin thermonucléaire et de l'essai de fusées à longue portée, accrurent l'insécurité que ressentaient déjà les Indiens. Deuxièmement, en raison de leur scepticisme à l'égard des garanties contre l'emploi des armes nucléaires, les Indiens critiquèrent sévèrement l'efficacité du Traité de non-prolifération nucléaire signé en 1961. La signature et la ratification de ce traité empêcheraient l'Inde de fabriquer et d'acquérir des armes nucléaires, sans aucunement la rassurer quant aux garanties de sécurité données par les puissances nucléaires aux États non nucléaires.

Les Indiens firent aussi valoir que l'obligation d'accepter l'inspection internationale de la recherche nucléaire devrait s'appliquer également aux États possédant des armes nucléaires. En outre, vu l'ab-

sence d'un traité équitable conduisant au désarmement nucléaire et qui, dans l'intervalle, protégerait l'Inde contre une attaque nucléaire venant de la Chine ou de tout autre pays, le gouvernement refusait de souscrire au traité de non-prolifération. Cette conception du traité était largement partagée par d'autres pays qui ne possédaient pas d'armes nucléaires, notamment le Japon, Israël et l'Égypte, lesquels se sentaient plus exposés aux menaces nucléaires que certains pays comme le Canada.

### Moyens de lancement

Les stratèges de la défense de l'Inde savaient bien que le simple fait de posséder la bombe nucléaire ne les mettrait pas à l'abri du chantage. Il fallait acquérir des escadrons de bombardiers rapides à grand rayon d'action, des fusées à portée intercontinentale ou d'autres semblables moyens de lancement. L'avion d'attaque *Su 7* acheté de l'URSS avait une vitesse de 1.7 mach et une charge utile de 4,500 livres, mais sa portée n'était que de 1,000 milles. La solution de rechange leur fut offerte par le programme limité de recherche spatiale à des fins météorologiques, confié en 1961 au ministère de l'Énergie atomique. On s'employa donc à construire dès 1970 une usine pour la fabrication de fusées et, ultérieurement, une usine de propergol solide. Avec la mise au point de systèmes de guidage par inertie, de radar de poursuite de haute qualité et d'autres installations, les Indiens purent envisager pour 1974 le lancement d'une fusée de leur fabrication, capable de larguer une charge de 30 kilogrammes dans une orbite circulaire de 400 kilomètres. Le lancement de fusées pouvant larguer une charge de 1,200 kilogrammes dans une orbite de 40,000 kilomètres suivrait probablement au cours de la période 1975 à 1979. Il est assez clair que ces investissements dans la fabrication de fusées spatiales ont du même coup fourni à l'Inde les installations nécessaires à la production d'un missile balistique à portée intercontinentale pouvant lancer un engin nucléaire ou thermonucléaire sur n'importe quel point d'Asie ou du globe.

La distinction entre une explosion à des fins pacifiques et tout autre genre d'explosion nucléaire est difficile à soutenir. Le traité de non-prolifération de 1961 prévoyait l'établissement de communes mesures de contrôle des armements nucléaires ou «d'autres engins explosifs nucléaires». La Fondation Gandhi pour la paix a fait remarquer que «seuls les plus crédules peuvent penser qu'elle (l'explosion nucléaire) ne vise que des fins pacifiques», et le ministre d'État aux Affaires

étrangères déclarait par ailleurs que l'Inde doit se prémunir contre «les mauvaises intentions» des autres. Les réactions du Pakistan, du Japon, de l'Iran et d'autres États confirment le fait que tous considèrent qu'une explosion est bel et bien une explosion.

### Effets d'émulation

L'essai auquel l'Inde a procédé incitera probablement d'autres pays à mettre au point des engins explosifs. Le Pakistan est manifestement inquiet et a déjà demandé la protection des États-Unis et de l'URSS. Il a en outre envoyé son secrétaire d'État aux Affaires étrangères à Pékin pour solliciter de l'aide. Le premier ministre Zulfikar Ali Bhutto, parlant tour à tour comme ministre des Affaires étrangères et comme politicien limogé, a maintes et maintes fois déclaré que le Pakistan doit égaler la puissance nucléaire de l'Inde, même si les Pakistanais devaient «crever» pour mobili-

ser les ressources nécessaires. Le Japon et l'Allemagne de l'Ouest partagent tous deux l'incrédulité de la France et de l'Inde quant à la protection que peut leur offrir le parapluie nucléaire américain; tous deux possèdent une science nucléaire et une technologie de lancement très avancées, et ni l'un ni l'autre ne sont liés par le traité de non-prolifération. Maintenant que l'Inde a ouvert une brèche dans la forteresse sans s'attirer de graves ennuis (le Canada vient à peine de mettre fin à sa coopération nucléaire et le consortium de pays donateurs, après avoir signifié sa désapprobation, a accepté de lui accorder une aide économique additionnelle de 1,4 milliard de dollars), d'autres pays se joindront probablement au club nucléaire.

Étant donné les aspirations des nations plus jeunes qui veulent être davantage entendues au chapitre des affaires mondiales, et le respect que commande la puissance militaire, il est utopique de

## Réaction canadienne

Dans ses déclarations des 18 et 22 mai, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, exprimait toute l'inquiétude du gouvernement canadien à l'égard de l'explosion d'un engin nucléaire par l'Inde, le 18 mai.

Dans sa première déclaration, M. Sharp constate que le gouvernement de l'Inde a précisé dans son communiqué que l'essai n'avait pas d'autre but que de pousser plus avant les recherches sur l'utilisation d'explosions nucléaires à des fins pacifiques. Or le Canada a clairement affirmé, de poursuivre le ministre, qu'il ne faisait aucune distinction entre les essais d'explosifs nucléaires à des fins prétendues pacifiques et leur utilisation à des fins militaires.

Le 22 mai, M. Sharp s'est dit troublé à la pensée des répercussions que l'initiative indienne, indépendamment de sa motivation, ne manquerait pas d'avoir sur les efforts internationaux actuellement déployés afin de limiter et de contrôler l'expansion d'une technologie des dispositifs nucléaires qui ne permet d'établir aucune distinction entre les applications pacifiques des explosions et leurs applications éventuelles à des fins militaires. «A toutes fins pratiques, l'Inde est maintenant capable de produire des armes nucléai-

res. (...) L'acquisition de cette nouvelle compétence aura nécessairement des répercussions graves dans toute l'Asie, voire dans le monde entier.»

### Deux décennies de coopération

Le Canada, a précisé M. Sharp, déplore vivement le fait que ce nouveau membre du «club nucléaire» soit un pays avec lequel plusieurs gouvernements canadiens successifs ont largement collaboré depuis vingt ans dans le domaine de l'énergie nucléaire. Cette collaboration s'est manifestée notamment par le don, sous l'égide du Plan de Colombo, d'un réacteur de recherche nucléaire, par la fourniture de crédits, la prestation de services d'experts, de matériel et de combustible pour deux réacteurs servant à la production d'électricité et par divers échanges techniques et la formation de personnel. Cette assistance, a expliqué le ministre, devait aider l'Inde à répondre à ses besoins urgents d'énergie; elle a été fournie à l'Inde et acceptée par elle à la condition d'être utilisée à des fins strictement pacifiques. Au cours de discussions internationales et dans le cadre de nos échanges bilatéraux avec l'Inde, nous avons insisté sur le fait que les explosions nucléaires réalisées à des fins prétendument pacifiques ne pou-

s'attendre à ce qu'un accord sur les armements puisse figer l'actuelle hiérarchie des puissances dans le monde. Tant que les États-Unis et l'URSS continueront de consacrer des sommes fabuleuses aux armements, le reste du monde, y compris les nations défavorisées, continuera aussi à affecter ses revenus à l'acquisition d'armes, y compris les armes nucléaires. L'an dernier, les différents pays ont dépensé au total 200 milliards de dollars pour des armes très puissantes, et rien ne semble indiquer que la course aux armements touche à sa fin. Malheureusement, il est à craindre que la technologie nucléaire se répande de plus en plus et que les matières fissiles deviennent davantage disponibles, jusqu'au jour où la mini-bombe nucléaire tombera entre les mains de groupes comme l'Armée républicaine irlandaise ou l'Armée de libération palestinienne.

L'explosion du premier engin nucléaire par un pays bénéficiaire d'aide étrangère

pose la question de savoir si cette assistance technique doit être maintenue. Bien que le Canada reste fermement opposé à la prolifération de la technologie des armes nucléaires, Ottawa doit s'accommoder d'un ensemble de conditions en vertu desquelles les plus jeunes nations opposent la domination des nations occidentales plus développées qui ont réglé la marche des relations internationales depuis trente ans.

La cessation de l'aide canadienne en réponse à cette démonstration de puissance accrue rangerait le Canada du côté des tenants du *statu quo*, augmentant la tension entre ceux qui aspirent à la puissance et ceux qui défendent jalousement leur prédominance. Rien ne saurait éprouver davantage la compréhension du Canada et son désir d'un monde plus juste que la tâche d'aider les pays moins puissants à se tailler une place au sein de la communauté internationale.

vaient pas être considérées comme «servant des fins pacifiques» au sens de cette expression dans nos accords de coopération.

Le Canada, a-t-il poursuivi, respecte entièrement la souveraineté et l'indépendance de l'Inde à tous égards, mais on ne doit pas s'attendre à ce qu'il fournisse de l'aide et des subventions, directement ou indirectement, à un programme d'énergie nucléaire qui, sous un rapport important, affaiblit une position que le Canada défend depuis longtemps avec vigueur et qui est, à son avis, la plus favorable pour la paix et la sécurité mondiales.

### Interruption des envois

Monsieur Sharp a précisé que le Canada se propose de réévaluer sa coopération nucléaire avec l'Inde. Le gouvernement canadien a interrompu ses envois d'équipement et de matières nucléaires à l'Inde, a-t-il annoncé, et a demandé à l'Énergie atomique du Canada Limitée d'interrompre les échanges de coopération touchant les projets de réacteurs nucléaires et les accords d'échanges techniques généraux qu'elle a conclus avec la Commission indienne de l'énergie atomique.

Le Canada proposera la tenue pro-

chaine de discussions avec l'Inde sur les relations futures entre les deux pays, d'ajouter M. Sharp, et notamment un examen des répercussions que pourrait avoir la récente explosion sur les priorités économiques de l'Inde.

Le Canada n'ignore pas que l'utilisation plus poussée de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques est très coûteuse et il sait mesurer l'importance des ressources supplémentaires — matériel, compétences administratives et moyens techniques — nécessaires à la mise au point des engins nucléaires. Le Canada, a dit le ministre, n'a pas l'intention d'assumer la moindre partie de ces dépenses. Le gouvernement canadien n'est donc pas disposé, à ce stade, à consentir à un réaménagement de la dette commerciale de l'Inde envers le Canada, dette qui découle pour une large part du programme indien d'énergie nucléaire. Il n'envisage pas, toutefois, d'interrompre son programme d'aide alimentaire et agricole au sous-continent, mais il remettra à l'étude certains autres éléments du programme d'aide dans le cadre de consultations avec les autorités indiennes.



# Signes d'un meilleur rapport entre Washington et l'Amérique latine

par James Nelson Goodsell

Les pays latino-américains entretiennent depuis toujours avec Washington des relations à la fois amicales et hostiles. Ils trouvent tout aussi difficile de s'accorder avec les États-Unis que de se passer d'eux. S'ils reprochent souvent aux Américains de les négliger, ils souhaitent fréquemment d'autre part voir disparaître leur géant voisin au nord. Ainsi sont-ils prisonniers d'un dilemme qui les tourmente depuis des années et qui a empoisonné leurs rapports avec Washington. Le vieux proverbe mexicain qui dit: «Loin de Dieu et si près des États-Unis» résume assez bien l'essentiel de cette attitude de l'Amérique latine.

Certains indices nous font cependant croire que les relations entre les États-Unis et l'Amérique latine sont en train de changer. S'il est trop tôt pour en dégager des conclusions précises, il existe néanmoins plus d'une raison de supposer que l'ancienne relation est sur le point de se transformer. Depuis que M. Henry Kissinger est passé de la Maison Blanche au Secrétariat d'État, l'an dernier, les signes de ce genre se sont multipliés.

En premier lieu, les Latino-Américains ressentent instinctivement de l'amitié et du

respect pour M. Kissinger. Ils voient en lui un *norte-americano* sincère et attrayant, beaucoup plus sympathique que d'autres secrétaires d'État des dernières années et que la plupart des autres représentants américains.

De son côté, M. Kissinger leur rend la pareille et manifeste pour l'Amérique latine et ses populations un degré d'intérêt inconnu à Washington depuis le bref séjour de John F. Kennedy à la présidence. Malgré ses préoccupations au sujet du Moyen-Orient et toutes ses démarches pour favoriser la détente avec Moscou et Pékin, M. Kissinger a consacré plus de temps en un an à négocier avec les Latino-Américains, individuellement ou par groupes, que n'en avait trouvé M. William P. Rogers pendant les cinq années de son mandat de secrétaire d'État.

Il a rencontré en cinq occasions au moins le ministre des Affaires étrangères du Mexique, M. Emilio O. Rabasa, s'est entretenu à déjeuner avec les ministres des Affaires étrangères d'Amérique du Sud rassemblés à New York à l'occasion de l'Assemblée générale de l'ONU en octobre dernier, a reçu une demi-douzaine d'autres ministres d'Amérique latine à Washington, s'est rendu à Panama au début de février pour signer une déclaration sur la révision du traité sur le canal de Panama, a rencontré de nouveau les ministres des Affaires étrangères à Mexico en février, puis à Washington et à Atlanta en avril. Il a même passé sa lune de miel à Mexico!

## Nouveau style

Le style est si nettement nouveau et dynamique et présente un tel contraste avec le passé que les Latino-Américains ont été pris quelque peu au dépourvu; mais ils ne sont pas moins enchantés du résultat.

Il circule dans l'hémisphère, au sujet de M. Kissinger et de ses méthodes, un tas d'histoires dont certaines sont d'une authenticité douteuse. On dit qu'en février dernier à Mexico, lors d'une réunion de ministres des Affaires étrangères, M. Kissin-

---

*Chef de la section d'Amérique latine au Christian Science Monitor depuis dix ans, M. Goodsell rentre d'une visite aux pays de cette région au cours de laquelle il a rencontré les ministres des Affaires étrangères et assisté à la réunion de l'Organisation des États américains. Outre les analyses et les documents de fond qu'il a rédigés pour le Monitor, M. Goodsell a édité, en collaboration avec M. W. Raymond Duncan, The Quest for Change in Latin America et publié l'automne dernier un livre sur Cuba sous le régime Castro. Son étude des problèmes avec lesquels le régime de Salvador Allende était aux prises au Chili a paru dans Perspectives Internationales, numéro de juillet/août 1973. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.*

ger aperçut soudain l'ambassadeur d'Argentine, M. Hector José Campora. Il s'empressa d'aller saluer le diplomate argentin et lui donna l'accolade en l'appelant «Monsieur le Président», faisant allusion, non pas à la brève présidence intérimaire de M. Campora l'an dernier en attendant l'arrivée de Juan Domingo Peron, mais plutôt l'époque lointaine où M. Kissinger l'avait connu alors qu'il était président de la Chambre des députés. On est sensible en Amérique latine aux attentions de ce genre et le nouveau secrétaire d'Etat le sait fort bien.

Toutefois, le nouveau climat des relations entre Washington et l'Amérique latine n'est pas simplement dû au changement de secrétaire d'Etat. En réalité, le phénomène est plus profond et s'extériorise de diverses façons. L'accession de M. Kissinger au Secrétariat d'Etat a coïncidé avec l'avènement de certaines modifications tant dans les attitudes de Washington que dans celles de l'Amérique latine. M. Kissinger a certainement joué un rôle important dans cette transformation, mais il n'est pas le seul à y avoir contribué.

### Volonté de dialogue

L'Amérique latine tente depuis plus d'un an d'établir un nouveau genre de dialogue avec les États-Unis, ayant conclu que les attitudes manifestement anti-américaines qu'elle affichait depuis longtemps et qui ont donné lieu à des échanges acerbes entre Washington et les capitales latino-américaines, n'étaient guère rentables. Dès janvier 1973, certains milieux latino-américains ont manifesté l'intention d'aborder à neuf avec les États-Unis une foule de questions, notamment le commerce, l'aide au développement, les investissements américains, les sociétés multinationales, la réforme de l'Organisation des États américains, la situation de Cuba dans l'hémisphère, l'échange de connaissances technologiques. La Colombie et le Venezuela ont proposé l'ouverture de pourparlers sur ces questions, proposition qui a été secondée par plusieurs autres gouvernements. Mais il s'est produit des retards et des complications: l'Argentine a été distraite par une suite d'élections présidentielles; le Chili était bouleversé par les politiques socialisantes de M. Salvador Allende; Panama cherchait à faire régler par le Conseil de sécurité des Nations Unies la question de son différend avec les États-Unis au sujet du canal, et de nouvelles élections s'annonçaient non seulement en Argentine mais aussi en Colombie, à Costa Rica, en République dominicaine, au Guatemala et au Venezuela.

Ainsi que le faisait observer en mars

1973 un représentant du ministère des Affaires étrangères de la Colombie: «Le temps n'est pas propice au dialogue avec Washington»; mais le même personnage affirmait en octobre suivant que «le moment était venu». Des tas de raisons motivaient un changement. D'une part, la fin abrupte de l'expérience marxiste de Salvador Allende au Chili avait modifié la carte politique de l'Amérique latine. Certains gouvernements eurent tôt fait de réviser de façon radicale leur rhétorique pro-gauchiste. «La chute d'Allende a transformé la scène politique de toute l'Amérique du Sud» écrivait un éditeur de *La Prensa* de Buenos Aires. Des observateurs ont fait remarquer que l'ancien dictateur de l'Argentine, Juan Peron, élu à la présidence en septembre dernier, modifié ses tactiques électorales et adopté une attitude plus conservatrice presque immédiatement après la chute du gouvernement Allende au début de septembre.

Toutefois, d'autres événements d'importance survenus à la même époque ont échappé à l'observation, bien qu'ils aient peut-être influé davantage sur le changement d'attitude de l'Amérique latine que ne l'a fait l'échec de l'expérience Allende.

### Crise économique

En tête de liste figurait un début de crise économique dans de nombreux pays latino-américains, amorcée par l'escalade des prix des importations de toute une gamme de produits de base essentiels, à partir des denrées alimentaires jusqu'au pétrole. Cet automne, les commentaires au sujet de la crise se sont multipliés au fur et à mesure que les gouvernements tentaient de résoudre le problème en recourant à des mesures telles que les programmes d'austérité, la limitation des importations et l'incitation à l'exportation.

Lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères de l'hémisphère occidental à la Conférence de Tlatelolco, la plupart des conversations «de corridor» portaient sur la crise de l'énergie et les difficultés éprouvées par la plupart des gouvernements dans le domaine commercial. «Il nous faut apporter des solutions à ce problème nouveau», déclarait M. Mario Gibson Barbosa du Brésil. Mais il n'avait rien de plus à offrir à cet égard que ses homologues. C'est ainsi que les ministres ont affirmé l'un après l'autre à Mexico que l'on trouverait sûrement des solutions en y travaillant tous ensemble, invoquant par là l'aide des États-Unis et de M. Kissinger.

Ce sont les petits États de l'hémisphère qui ont ressenti le plus vivement la gravité de la crise économique suscitée par la modification des structures commercia-

les internationales et l'escalade des prix, principalement parce qu'il leur manquait l'amortisseur d'une économie bien développée et diversifiée. La Jamaïque, par exemple, a parlé de hausser le prix du seul produit qu'elle exporte, la bauxite, afin de compenser le trop lourd fardeau du relèvement de 23 p. cent accusé par ses importations en 1973, et en prévision de nouvelles hausses plus importantes en 1974. Le ministre des Affaires étrangères de l'île, M. Dudley Thompson, a souligné à plusieurs reprises que les prix du blé et du soja posaient un grave problème. Un de ses collègues affirmait: La Jamaïque aurait pu s'en tirer, s'il n'y avait eu que cela, mais la hausse de prix du pétrole nous a touchés et nous avons constaté que la seule solution possible était de majorer le prix de notre bauxite.» La Jamaïque, comme plusieurs États latino-américains, blâme l'accord soviéto-américain pour la hausse du prix du blé l'an dernier.

#### Plaintes adressées à Kissinger

Le secrétaire d'État américain a encaissé toutes ces plaintes à Mexico au cours de rencontres avec ses homologues latino-américains. Pendant plusieurs réunions à huis clos, ils lui ont parlé ferme et très net, mais, selon les délégués qui y assistaient, sans rancœur. «Nous avons échangé des vues et parlé très franchement» a ensuite expliqué M. Kissinger. Un délé-

gué de Costa Rica qui assistait à une réunion à huis clos a eu ce commentaire plus imagé: «Disons que Kissinger n'avait pas sitôt fini de digérer mentalement les propos dont nous venions de l'assaillir, que nous revenions à la charge pour lui en servir davantage.»

Bien sûr, les États latino-américains savent que les États-Unis ne sont pas responsables de tous leurs tracas, mais ils sont plus conscients que jamais du fait que Washington est en mesure de les aider à aplanir bon nombre de leurs difficultés. Et c'est ce à quoi ils visent.

Toutes ces questions figuraient à l'ordre du jour de la réunion des ministres des Affaires étrangères de Mexico en février et de celle de Washington en avril, ainsi que de l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains, tenue à Atlanta plus tard le même mois. Si peu de décisions ont été prises, l'atmosphère n'en a pas moins été amicale. De nombreux observateurs estiment que c'est de bon augure. C'est la première fois depuis nombre d'années que des Latino-Américains réunis en conférence avec les États-Unis en repartent plus ou moins contents.

#### Bons partenaires

Presque tout le mérite en revient à M. Kissinger. Sans signer d'accord, il a promis à l'Amérique latine de lui faciliter l'accès au marché américain, d'encourager de



Téléphoto AP - Wide World

*Le secrétaire d'État américain, M. Henry Kissinger, retire ses écouteurs pour s'entretenir avec M. Galo Plaza (à gauche), secrétaire général de l'Organisation des États américains, au cours d'une des séances de l'assemblée de l'O.E.A. tenue*

*à Atlanta (É.-U.) en avril. La réunion s'est déroulée dans le cadre d'une série d'entretiens destinés à favoriser un rapprochement entre l'Amérique latine et les États-Unis.*

nouvelles études et la multiplication des échanges technologiques, et de favoriser la restructuration de l'Organisation des États américains. Il a même ajouté une nouvelle étiquette à la longue liste qui qualifie déjà les relations entre les États-Unis et l'Amérique latine, lorsqu'il a parlé de «la politique de bons partenaires».

Kissinger sait bien qu'il y a une marge entre se dire «bons partenaires» et agir en conséquence. Il semble pourtant décidé à s'y employer. Les problèmes qu'il doit surmonter à cet égard sont légion. Il avait à peine promis aux ministres des Affaires étrangères d'Amérique latine de faciliter l'accès de leurs exportations au marché américain que les États d'Amérique du Sud avaient un nouveau grief à exposer. Des fonctionnaires de la Trésorerie américaine s'étaient apparemment rendus en Colombie et au Brésil pour étudier la façon dont ces pays encouragent leurs exportateurs, et avaient laissé entendre que Washington pourrait imposer de nouveaux droits si les exportateurs bénéficiaient de subventions gouvernementales.

Ces fonctionnaires avaient plus particulièrement pour mission d'examiner le bien-fondé de rapports selon lesquels le Brésil aurait accordé des subventions à son industrie de la chaussure, dont le chiffre d'affaires annuel avec les États-Unis s'élève à 81 millions de dollars, et d'autres voulant que la Colombie ait fourni une aide semblable aux producteurs de fleurs coupées qui vendent annuellement aux États-Unis pour huit millions de dollars d'œillets et d'autres fleurs.

De telles accusations sont de nature à flétrir les promesses de M. Kissinger. De fait, peu après le discours qu'il a prononcé à Atlanta devant les ministres des Affaires étrangères, les griefs de la Colombie et du Brésil au sujet de cette enquête se répandaient partout. «Comment Kissinger peut-il nous donner des assurances et s'attendre à ce que nous soyons satisfaits si le Trésor fait autrement?», demandait un Brésilien.

«Washington joue sur les deux tableaux», se plaignait un représentant de la Colombie qui assistait à la réunion. «Nous nous souvenons très bien que le président Johnson nous incitait à diversifier nos exportations et que le président Nixon nous a promis d'ouvrir le marché américain à nos produits, mais voilà qu'on nous menace d'imposer de nouveaux droits. C'est à se demander s'il y a quelqu'un à Washington en qui nous puissions avoir confiance.»

De son côté, le Secrétariat d'État affirme que le Trésor n'a fait qu'appliquer une loi peu connue qui lui prescrit d'enquêter sur tout rapport de subventions à

l'exportation et, si l'accusation est fondée, d'imposer des droits compensateurs équivalant à la subvention versée.

Pour les Latino-Américains, cette attitude ne fait que poser avec plus d'acuité le problème de remédier à leur sous-développement économique, si Washington entend leur couper l'herbe sous le pied à chaque occasion. Après tout, disent-ils, n'est-ce pas Washington qui parle de relations spéciales entre les États-Unis et le reste de l'hémisphère? M. Kissinger ne nous a-t-il pas qualifiés de «bons partenaires»? De toute façon, ajoutent-ils, on ne peut les tenir responsables du récent déséquilibre de la balance commerciale américaine, car les États-Unis ont un excédent commercial de sept cents millions de dollars par rapport à l'Amérique du Sud.

Voilà le genre de problème auquel M. Kissinger fera face à mesure qu'il traitera plus directement avec l'Amérique du Sud dans les mois à venir. Il semblait y faire allusion quand il a déclaré à Atlanta en avril que «certaines inégalités doivent être corrigées».

### Le cas de Panama

Le redressement des inégalités dont souffre l'Amérique du Sud mettra à l'épreuve les qualités diplomatiques de M. Kissinger. Le cas de Panama est typique. Les États-Unis ont fini par reconnaître que l'ancien traité conclu entre les États-Unis et Panama au sujet du canal devrait être refait. Cet accord consacrait à perpétuité la souveraineté virtuelle des États-Unis sur le canal et ses abords. «Nous ne pourrions conclure pareil traité de nos jours», faisait récemment remarquer un porte-parole du secrétariat d'État. «Tout y serait à changer». Washington s'y est engagé et M. Kissinger a signé un accord de principe garantissant des modifications lors de sa rencontre en février dernier avec le ministre des Affaires étrangères de Panama, M. Juan Antonio Tack.

Rédiger un nouveau traité, passe, mais obtenir ensuite son adoption par le Congrès ne se fera pas en un tour de main. Tout comme dans le cas des enquêtes de la Trésorerie à propos de subventions à l'exportation, le Congrès pourrait entraver les initiatives de M. Kissinger. Sans compter que les Latino-Américains attendent beaucoup de lui.

Pour l'instant, toutefois, l'évidente sincérité de M. Kissinger et son désir de corriger «certaines inégalités» ont contribué à rendre les Latino-Américains bienveillants à l'égard du secrétaire d'État. Il lui reste maintenant à produire des résultats. Une fois terminés les négociations avec le Moyen-Orient et les pourparlers

avec l'Union soviétique, il aura probablement plus de temps à consacrer à l'Amérique latine. Sa conduite sera alors surveillée par les Latino-Américains qui, malgré le plaisir évident qu'ils ont à traiter avec lui, ne lui feront pas la partie plus facile qu'à Mexico, Washington et Atlanta.

#### **Pouvoir de négociation**

Les pays latino-américains souhaitent l'amélioration de leurs relations avec Washington, mais ils s'attendent à d'importantes concessions réciproques. Ils savent qu'ils possèdent plusieurs des produits dont les États-Unis ont toujours besoin (pétrole, minéraux, produits agricoles), et qu'ils ont maintenant un certain pouvoir de négociation dans la vente de ces produits. On peut s'attendre à ce qu'ils jouent cette carte pour s'assurer en retour certains avantages tels que l'accès au

marché des États-Unis, l'aide technologique et une influence accrue au chapitre des affaires hémisphériques grâce à la restructuration de l'OEA et à la réadmission de Cuba au système interaméricain. Cette dernière question ne fait pas l'unanimité en Amérique latine, mais les États de ce continent s'y montrent de plus en plus sympathiques.

La promesse qu'a faite M. Kissinger à Washington et à Atlanta d'accéder à la demande des Latino-Américains à propos de Cuba, bien qu'elle comporte certaines ambiguïtés, a été partout acclamée en Amérique latine et, comme tant d'autres événements survenus dernièrement dans le cadre de l'hémisphère, elle semble présager un meilleur climat de compréhension entre le géant du Nord et ses voisins du Sud.

---

## La Thaïlande aspire à une démocratie foncièrement asiatique

par David Van Praagh

Si quelqu'un avait affirmé, il y a un an, que la Thaïlande se conduirait bientôt de façon exemplaire en luttant chez elle pour la démocratie et pour la paix en Asie du Sud Est, on lui aurait probablement conseillé d'aller se mettre au courant des faits en Asie.

---

*M. David Van Praagh vient de revisiter l'Asie afin de compléter ses recherches pour un ouvrage qu'il achève sur les pays d'Asie du Sud et du Sud Est. Il est professeur adjoint invité à l'École de journalisme de l'Université Carleton et rédacteur des Rapports du C.R.D.I., publication trimestrielle du Centre de recherches pour le développement international. Journaliste depuis 21 ans et correspondant du Globe and Mail en Asie du Sud et du Sud Est de 1965 à 1972, M. Van Praagh est l'auteur de divers articles qui ont paru dans d'autres journaux au Canada et aux États-Unis. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

La faute en est imputable d'une part aux Thaïs et de l'autre aux Occidentaux, surtout les Américains, qui pensaient comprendre la Thaïlande. La plupart des Thaïs n'ont apparemment pas fait grand-chose pour dissiper le mythe qui les veut apolitiques et grands jouisseurs, disposés à se vendre corps et âme au Pentagone en même temps que les bases aériennes d'où l'on peut bombarder d'autres pays asiatiques. Cette image convenait d'ailleurs à une certaine mentalité officielle américaine, formée au Vietnam. Dans cette optique, la Thaïlande représentait un domino, amusant à manier mais susceptible à tout instant de prendre le moule vietnamien.

Il y avait certes dans tout cela une part de vérité et, comme tous les mythes, celui-ci n'est pas facile à dissiper même à la lumière des faits. Disons premièrement que la société thaïe a des assises plus profondes et plus larges que les pistes d'atterrissage et les salons de massage qui préoccupent beaucoup de militaires américains en Thaïlande. Notons ensuite que

l'opinion publique thaïe, s'adaptant à bien autre chose qu'à la présence militaire américaine, a rapidement dépassé ces dernières années, comme expression du sentiment populaire, toute autre nation de l'Asie du Sud Est et peut-être de toute l'Asie.

Le processus de démocratisation, encouragé d'abord secrètement et ensuite ouvertement par le roi Bhumiphol Adulyadej, a atteint un point culminant, le 14 octobre 1973, lorsque des milliers d'étudiants réussirent par leurs manifestations à renverser le gouvernement militaire du pays. Cet événement ahurissant, suivi de l'instauration d'un gouvernement civil et d'une constitution démocratique, représentait aussi une sorte de sommet de l'histoire thaïe. Une personne bien informée me confiait à Bangkok au début de 1974: «Ce fut comme une naissance prématurée; nous attendions certes l'événement, mais il s'est produit plus tôt qu'on ne l'avait prévu.»

### **Tendance à la dictature ailleurs**

Ce changement est survenu au moment où les pays non communistes de l'Asie penchaient vers la dictature, où l'on croyait généralement que la Thaïlande serait le théâtre de la prochaine confrontation militaire en Asie du Sud Est (après le Vietnam), et où la Chine et le Japon tentaient d'améliorer leurs relations avec les petites nations asiatiques.

La tendance politique n'a pas changé en Asie, de sorte que la nouvelle démocratie Thaïe s'expose à un avenir troublé. N'empêche que, un an après la disparition du gouvernement populaire aux Philippines, ancienne colonie américaine, la Thaïlande y devenait la seule nation à se consacrer activement au progrès de l'idéal démocratique.

Son absence de passé colonial rend la Thaïlande plus attrayante comme modèle aux mouvements de protestation en Indonésie, en Corée du Sud, aux Philippines et dans d'autres pays qui cherchent à se libérer de régimes autoritaires. Ce qui s'est passé dans les rues de Bangkok prouve que les militaires, du moins pour la plupart, ne fusillent pas nécessairement les étudiants qui réclament un changement.

Rien n'exclut la possibilité d'un conflit militaire et d'une confrontation des grandes puissances en Thaïlande, car si le courant d'insurrection à tendance communiste ne s'est pas amplifié depuis la fin d'un gouvernement militaire qui a duré 16 ans, il n'a pas diminué non plus. Toutefois, les risques d'intervention par la Chine, le Nord-Vietnam ou l'Union soviétique en faveur des quelque 7,000 rebelles armés en Thaïlande du Nord, du Nord-Est et du Sud ont diminué, ainsi que la pro-

babilité de voir les forces américaines se porter à la défense du gouvernement de Bangkok.

L'exil des dirigeants militaires de la Thaïlande a peut-être plus contribué à la paix et à la sécurité futures de l'Asie du Sud-Est que les accords signés plus tôt en 1973 avec le Sud Vietnam et le Laos. N'eut été le changement de gouvernement en Thaïlande, il aurait été plus difficile de donner suite, en avril 1974, à l'accord instaurant un nouveau gouvernement de coalition au Laos. Bien que les hostilités se poursuivent toujours au Vietnam et au Cambodge, l'aviation militaire des États-Unis basée en Thaïlande est moins susceptible d'intervenir de nouveau dans ces conflits.

Dans le cadre général de l'Asie, les événements de Thaïlande fournissent aux dirigeants chinois et japonais l'occasion d'en arriver à un *modus vivendi* avec les pays en voie de développement de l'Asie du Sud-Est, orienté vers la création d'un nouveau régime rationnel et coopératif en Asie et dans le Pacifique.

### **Engagement chinois**

Le premier ministre Chou En-lai a déclaré privément au nouveau gouvernement que Pékin n'appuierait pas directement les insurgés thaïs et qu'il ne s'opposerait pas catégoriquement à la présence des bases américaines en Thaïlande. Cette attitude va de pair avec les efforts déployés par la Chine pour endiguer coûte que coûte la puissance soviétique et se ménager des zones-tampons au Laos et au Cambodge. Par ailleurs, les Japonais éclairés, dont le premier ministre Kakuei Tanaka, savent qu'il importe d'apaiser le ressentiment engendré en Asie du Sud-Est par le déséquilibre des balances de paiements et l'exploitation commerciale. A l'instar de Chou En-lai et d'autres Chinois, ils voient dans l'avènement d'un régime plus libéral en Thaïlande l'occasion de manifester leur désir de collaborer de façon constructive avec les pays du Sud-Est asiatique.

C'est beaucoup dire pour la Thaïlande, même en admettant qu'elle soit la plaque tournante de l'Asie du Sud-Est. Voilà donc que, de tous les Asiatiques, les Thaïs épïcuriens se présentent tout à coup comme modèle démocratique. Ce pays de 40 millions d'habitants fait subitement volte-face: au lieu de jouer le rôle de base avancée des États-Unis en Asie du Sud Est, il offre à la Chine sa meilleure voie d'accès à la région. Et cette nation qui comptait parmi les plus conservatrices de l'Asie devient, du jour au lendemain, le précurseur d'une ère nouvelle en Asie et dans le Pacifique!

Assistons-nous à la création d'un nouveau mythe?

En un sens, oui, bien qu'il soit encore loin d'égaliser l'ancien. Il serait peut-être plus exact de dire que la Thaïlande est en train d'affirmer sa personnalité foncièrement asiatique, qu'elle compte maintenant sur ses propres ressources et que, loin de pencher vers l'isolationnisme, elle attache plus d'intérêt aux liens avec ses proches voisins qu'à ses rapports avec des puissances éloignées.

Comme on l'a vu, la voie que suit maintenant la Thaïlande n'a rien d'absolu. Une fois débarrassée de ses tyrans militaires de façon typiquement thaïe (le roi et les étudiants agissant de concert), le pays a progressé graduellement et même plus lentement à certains égards qu'on ne le prévoyait en octobre dernier. Mais son orientation générale ne fait aucun doute.

Seni Pramoj, ancien premier ministre et démocrate royaliste au meilleur sens de ce terme en Thaïlande, faisait observer il y a quelques mois avec une joie mêlée de nostalgie: «Le peuple fut notre seule arme durant 27 ans. Tel un diable à ressort, nous resurgissons toujours. Je serais heureux même si la situation actuelle ne durait que trois jours, car elle se reproduirait constamment s'il le fallait».

#### **Descendants des Thaïs libres**

Seni parlait évidemment au nom des démocrates, parti d'opposition sous les divers régimes militaires qui se sont succédé après la Seconde Guerre mondiale. Assez mal organisés, ces démocrates sont les successeurs des Thaïs libres, mouvement fondé par Seni aux États-Unis durant la période de collaboration officielle de la Thaïlande avec le Japon pendant la guerre. Avocat, poète et historien culturel, pour lui le mouvement, le parti et le nouveau courant de libération thaïe sont les témoignages d'une tradition démocratique plus ancienne que la Grande Charte. Ils sont le noyau d'une élite démocratique à développer, si l'on veut assurer le succès d'un régime libéral dans ce pays où les rois, les généraux et les bureaucrates ont toujours tacitement encouragé l'autoritarisme politique. On assiste actuellement en Thaïlande à un conflit entre la tradition démocratique et le penchant autoritaire. Celui-ci a prévalu la plupart du temps, mais non sans exception, depuis le renversement de la monarchie absolue en 1932.

Après quelque vingt ans de rivalité entre le maréchal Pibul Songgram et M. Pridi Phanomyang (un libéral que certains Thaïs espèrent voir rentrer de Paris et jouer un rôle principal sous le nouveau régime), le maréchal Sarit Thanarat im-

posa un régime militaire corrompu à la Thaïlande en 1957. L'année suivante, il serra la vis en s'arrogeant le pouvoir absolu. Ses successeurs au pouvoir, de plus en plus voués à la réalisation des objectifs de guerre américains en Indochine, furent les maréchaux Thanom Kittikachorn et Praphas Charusathien. Eux aussi montèrent un coup d'État qui mit fin, en novembre 1971, à une brève expérience de partage limité du pouvoir avec une chambre basse du Parlement, élue par le peuple. Tout comme Sarit, ils se donnèrent un successeur en la personne du colonel Narong Kittikachorn, fils de Thanom et gendre de Praphas le dur.

Cette fois, cependant, les jours de la minorité dirigeante étaient comptés. La junta militaire commença à perdre sa raison d'être et son aplomb au fur et à mesure que les États-Unis réduisaient leur activité militaire au Vietnam, en dépit du fait que les bombardements du Nord Vietnam, de même qu'au Laos et au Cambodge, intensifiés par ordre du président Nixon, mirent plus que jamais à contribution en fin d'année 1971, en 1972 et au début de 1973, les B-52 et les chasseurs bombardiers de sept ou huit bases thaïes.

A la réflexion, il paraît douteux que les dirigeants militaires thaïs aient jamais possédé les qualités requises pour s'identifier avec la nation. Se sentant faibles et osant à peine espérer que l'époque de la dictature touchait à sa fin, les étudiants avec une ardeur politique tardivement éveillée chassèrent Thanom, Praphas et Narong d'une barricade à l'autre durant les journées tumultueuses des 13 et 14 octobre, pour les exiler finalement avec l'aide du roi.

#### **Calendrier des élections**

La réalisation de l'objectif d'une constitution démocratique par le gouvernement intérimaire du premier ministre Sanya Dharmasakti, toujours recteur de l'Université de Thammasat, prendra plus de temps qu'on ne le pensait. Sanya a démissionné en mai 1974, mais on l'a persuadé de diriger un nouveau gouvernement intérimaire où ne figure aucun militaire. Adoptée ou non de propos délibéré, cette mesure ouvre logiquement la voie à l'élection par le peuple d'un gouvernement constitutionnel, comme le faisait aussi la déclaration antérieure du roi décrétant la tenue d'une Convention nationale de 2,346 hommes et femmes, suivie immédiatement de l'élection par la Convention d'une Assemblée nationale intérimaire de 299 membres chargée d'approuver la nouvelle constitution dont l'adoption aura vraisemblablement lieu vers la fin de l'année. Les

premières élections auraient lieu au début de 1975.

A moins d'être considérablement modifiée, la Constitution établira un Parlement composé de deux chambres, l'une élue et l'autre choisie parmi des candidats agréés du roi; elle prévoit aussi un cabinet composé de représentants des deux chambres. Toutefois, aucun militaire ne pourra accéder à l'une ou l'autre chambre sans avoir préalablement démissionné du service. La constitution prévoit également des garanties contre une reprise du pouvoir par les militaires, certains pouvoirs discrétionnaires dévolus au roi et la sauvegarde de libertés fondamentales.

Aucune constitution ne saurait résister aux blindés. Cependant, le fait que la plupart des officiers de l'armée et de la police, notamment le chef d'état-major de l'armée, le général Kris Sivara, n'ont pas tiré sur les étudiants de la classe moyenne en octobre porte à croire, entre autres raisons, que l'époque de la domination militaire est révolue. Un officier de police de l'entourage du roi Bhumipol (constamment en contact avec le palais par radio portative), le colonel Vasit Dejkujorn, me disait que les officiers ayant le plus d'expérience s'attendent à servir de conseillers et d'administrateurs. Les militaires thaïs, ajoutait-il, veulent imiter l'armée turque, gardienne apolitique de la constitution et toujours prête à rappeler à l'ordre les politiciens qui s'écartent des aspirations nationales.

### Réaction des étudiants

Il semble assez improbable que les étudiants thaïs, généralement considérés comme le groupe de pression le plus important du pays, vont se répartir en groupes extrémistes à tendance communiste, genre que redoutent les militaires. On a été surpris de la réaction féroce de certains étudiants du génie et d'autres branches professionnelles lors de l'insurrection d'octobre (qui ne prit cependant pas l'envergure d'une révolution). Bien que le mouvement étudiant soit de nouveau fragmenté, la plupart des jeunes Thaïs instruits semblent partager les convictions modérées mais fermes de Sombat Thamrongthanyawong, secrétaire général du Centre national des étudiants de la Thaïlande. Fils de cultivateur, Sombat a déclaré que 12 ans suffisaient pour la réalisation de réformes économiques et pédagogiques «qui serviraient mieux les pauvres et les aideraient à poursuivre leurs études»; sinon il craignait qu'on recoure à la violence.

Plus d'un Thaï, en effet, redoute le retour à la violence et l'intervention militaire, si l'écart entre riches et pauvres et



Photo Van Praagh

*Les étudiants thaïlandais ont été l'élément clé de la rébellion qui a renversé la junte militaire en octobre 1973. On les considère encore comme l'un des groupes de pression les plus importants du pays. On voit ici (à gauche), conversant avec un collègue, l'un des meneurs de la faction étudiante, Sombat Thamrongthanyawong, secrétaire général du Centre national des étudiants de Thaïlande, à Bangkok.*

entre Bangkok et la campagne n'est pas réduit plus rapidement. Sumalee Viravaidya, journaliste et collaboratrice du *Bangkok Post*, la seule femme membre du Comité de rédaction de la constitution, exprimait l'opinion suivante: «Nous avons l'occasion de faire des changements importants, mais les gens plus âgés ne s'en rendent pas compte. Cette attitude pourrait conduire au désastre».

A quoi Seni Pramroj a répondu au nom de la vieille génération: «Pour que le socialisme se mette en marche, il nous faut tous être bouddhistes — on ne saurait imposer d'idéologie à un pays comme celui-ci».

Seni a retiré sa candidature au poste de premier ministre après les élections populaires, quoique ses démocrates joueront sans doute un rôle dans le gouvernement de coalition dont on prévoit la formation. Les candidats en lice sont Puey Ungphakorn, ancien gouverneur de la Banque de Thaïlande, et Kukrit Pramroj, rédacteur en chef du *Siam Rath* et président de l'Assemblée nationale intérimaire; ce dernier tient à souligner qu'il ne partage pas les opinions de son frère Seni, mais en réalité il n'est que partisan plus bravache dans le camp royaliste. En fait, le roi est le personnage le plus important en Thaïlande, non seulement parce qu'il



est vénéré de tous comme symbole de l'unité nationale, mais aussi parce qu'il s'est montré prêt à appuyer de son prestige l'instauration d'un gouvernement acceptable, composé de civils.

Ce monarque de 47 ans, Rama IX de la dynastie des *Chakri* qui a régné sur la Thaïlande durant deux des sept siècles de son histoire, a joué de la sorte un rôle essentiel au cours des récents événements historiques dans son pays. Unie par le bouddhisme et tablant sur ses petits cultivateurs, propriétaires de rizières, la Thaïlande a toujours évité les extrêmes tant sur le plan intérieur que dans ses rapports avec l'étranger. C'est ce que certains étrangers appellent plier au vent, mais il serait plus exact d'y reconnaître une crainte instinctive de tout système ou de toute puissance étrangère qui saperait l'intégrité du pays et de son peuple. Dans cette optique, rien de plus naturel que la Thaïlande ait rejeté une bureaucratie militaire ne servant que ses propres intérêts, et qu'elle tienne à adapter les structures de la démocratie occidentale à celles de la société thaïe traditionnellement respectueuse de l'autorité. Elle est également en train de passer d'une étape d'excessive subordination aux États-Unis à une position d'accommodement avec cette grande puissance asiatique qu'est la Chine.

#### **Influence militaire**

Assez ironiquement, c'est l'ancien ministre des Affaires étrangères, Thanat Khoman, celui précisément qui avait signé l'accord relatif aux bases aériennes avec les États-Unis, qui a le mieux décrit récemment le lien insidieux entre l'influence militaire étrangère et la répression politique intérieure, lorsqu'il déclarait au *Bangkok Post*: «Les autorités militaires ont favorisé la présence de forces armées étrangères dans l'espoir que ces dernières consolideraient leur pouvoir et leur position. Quant aux militaires étrangers, ils étaient naturellement heureux qu'on leur donne accès au territoire thaï ainsi que des bases et autres installations allant à l'encontre de l'intérêt national de la Thaïlande».

Toutefois, ni les bases aériennes ni l'influence de la vieille génération ne sont près de disparaître brusquement. Même l'émoi causé parmi les étudiants par la découverte d'une lettre qu'un dirigeant insurgé dans le nord-ouest aurait envoyée à Sanya, bien qu'elle ait été forgée, dit-on, par la CIA, ne leur a pas fait exiger la révocation immédiate des droits aux bases aériennes. L'aviation américaine est en train de réduire ses effectifs en Thaïlande à moins de 400 avions de combat et d'appui, et à environ 25,000 hommes (soit à

peu près la moitié des effectifs maximums de ces dernières années). Mais elle n'en demeure pas moins l'armée aérienne la plus puissante en Asie du Sud-Est. Si les nouveaux dirigeants thaïs sont persuadés que sa présence contribuera à ce qu'ils appellent «l'équilibre des intérêts» en Asie, plutôt qu'à un simple équilibre de puissance, et qu'en fait la Chine ne s'y oppose pas, un marché sera alors conclu.

Par ailleurs, si la Thaïlande ne réussit pas à faire accepter le double échange de relations diplomatiques avec Taiwan et avec la Chine (comme l'ont fait les États-Unis), elle procédera vraisemblablement à un échange d'ambassadeurs avec Pékin. La conduite de la Malaisie, également membre de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), aura une certaine influence à cet égard. Mais contrairement aux dirigeants malaisiens, qui ont une minorité chinoise proportionnellement plus élevée à apaiser, la plus importante question pour le gouvernement thaï est celle d'établir entre la Thaïlande et la Chine des relations à la fois mutuellement utiles et respectueuses.

#### **Cette promesse de Chou En-lai**

Les Thaïs sont particulièrement anxieux de savoir si l'on tiendra la promesse officieuse que leur a faite Chou En-lai de ne pas appuyer directement les insurgés dont certains ont été formés en Chine. Plus que le Nord Vietnam, c'est la Chine qui est le foyer du mouvement de «libération» thaï. Bien que ces guérilleros paraissent beaucoup plus audacieux et mieux armés dans leurs récentes échauffourées avec les forces de sécurité, leur mouvement officiellement fondé en 1965 n'a pas encore dépassé le stade de recrutement des paysans. Toutefois, par suite de l'aliénation des paysans et des tribus montagnardes largement provoquée par le gouvernement (notamment par la corruption locale et le bombardement de villages tribaux), des zones importantes de la région économiquement déprimée du nord-est, ainsi que nord isolé près de la triple jonction des frontières de la Thaïlande, du Laos et de la Birmanie, sont tombées aux mains des insurgés en 1971. En outre, les autorités civiles et militaires de la Thaïlande ont raison de s'inquiéter au sujet de la route construite par les Chinois, de Yunnan à travers le Laos septentrional jusqu'au Mékong, car elle s'oriente directement vers la vallée nord-sud de Nan qui traverse le centre de la Thaïlande.

Retrouvant cette attitude réaliste envers l'étranger qui a permis à la Thaïlande de rester libre de l'emprise coloniale de la France à l'est et de celle de la Grande-

Bretagne à l'ouest, l'actuel gouvernement cherche des occasions d'entente avec le nouveau gouvernement de coalition au Laos, où le Pathet Lao joue un rôle décisif, ainsi qu'avec le Khmer rouge au Cambodge. Réagissant en partie aux suites possibles de la subordination de leur réalisme aux objectifs des États-Unis dans la région, les Thaïs craignent les conséquences d'une grande offensive du Nord Vietnam vers le sud qui pourrait bien les obliger à prendre une attitude ferme et des décisions désagréables à l'endroit des bases américaines.

En attendant le jour où le Laos et le Cambodge pourraient effectivement servir de zones-tampons protégeant la Thaïlande et la Chine méridionale, le nouveau gouvernement trouve encourageant que la Chine lui vende volontiers le gasoil nécessaire à l'économie thaïe. Il insiste aussi auprès du Japon, non sans succès, pour une amélioration des conditions du commerce. Sous un gouvernement civil, la Thaïlande se réaffirme en Asie, tout en créant tranquillement son image nationale de démocratie asiatique.

## Méthodes scientifiques d'évaluation en politique étrangère

par Don Munton

«Interpolimétrie» est le terme dont on se sert de plus en plus pour désigner les travaux universitaires portant sur l'application des méthodes scientifiques à l'étude de la politique internationale et de la politique étrangère. Pour employer le jargon courant, ces études font appel à des techniques quantitatives de collecte et d'analyse des données afin de mettre à l'essai et de perfectionner des hypothèses et des modèles théoriques. L'objectif essentiel n'est nul autre que la connaissance explicative et la prédiction des phénomènes internationaux, bien que la plupart des adeptes reconnaissent qu'il s'agit là d'un objectif à très long terme.

Il y a dix ans, le nombre de ces études était insignifiant. Elles sont maintenant assez abondantes, et ce flot ne semble pas près de tarir. Ceux dont les travaux sont orientés vers ce genre de recherche ne constituent encore qu'une minorité d'universitaires, mais leur nombre augmente considérablement. Comme c'est le cas pour la plupart des sciences sociales et physiques, il se fait actuellement plus de recherche «interpolimétrique» aux États-Unis que n'importe où ailleurs. Cet

état de choses est évidemment fonction de l'ampleur des milieux universitaires aux États-Unis, mais on trouve néanmoins des chercheurs en ce domaine dans beaucoup d'autres pays, notamment en Europe occidentale, en Scandinavie et au Japon. Il y en a même en Europe de l'Est et on en trouve un petit groupe qui s'élargit progressivement au Canada. L'«interpolimétrie» est donc scientifique par ses objectifs, quantitative par ses techniques et de portée internationale.

*M. Don Munton est professeur adjoint de sciences politiques au Centre d'études de la politique étrangère de l'Université Dalhousie. Ses travaux de recherche portent notamment sur la politique étrangère contemporaine du Canada, sur les méthodes de recherche en sciences sociales et sur la prévision en politique internationale. Le professeur Munton a écrit un certain nombre d'articles traitant des techniques de quantification des données de fait et de leur application à l'étude des tendances de la politique étrangère. Les vues exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.*



Ces nouvelles études ont été critiquées à plusieurs égards. Leurs principes de base sont, au jugement des critiques, d'une naïveté décourageante, les données, d'une précision qui induit en erreur, les hypothèses et les modèles, grossièrement surgénéralisés, la langue, d'un jargon excessif, les méthodes, d'une complexité extraordinaire et les résultats — comme on pouvait s'y attendre — généralement décevants. Ses adversaires estiment en outre que cette approche est dangereuse parce qu'elle détourne l'analyste des réalités de la politique et enlève toute pertinence aux résultats obtenus par rapport aux problèmes d'actualité.

Certaines de ces critiques sont sans doute valables. De fait, la plupart d'entre elles ont été formulées d'une façon particulièrement convaincante par des érudits qui se diraient partisans de l'«interpolimétrie». Critiques et partisans admettent que les études actuelles comportent des faiblesses notoires; ils sont en désaccord, toutefois, sur l'effet de ces défaillances. La plupart des critiques y voient des problèmes débilissants et insurmontables. La majorité des partisans les considèrent comme des difficultés graves, mais éventuellement résolubles ou à tout le moins maniables. L'avenir seul donnera raison soit au pessimisme des critiques soit à l'optimisme des partisans.

#### Utilité pour les décisionnaires

Une question vitale et souvent débattue est celle de l'utilité que les études d'interpolimétrie offrent ou peuvent offrir aux milieux politiques. Les critiques font naturellement ressortir que leurs diverses imperfections démontrent la non pertinence de la méthode. L'opinion partisane est plus divisée. Certains estiment que les études actuelles sont encore trop préliminaires et expérimentales pour avoir beaucoup d'utilité; à leur avis, ce n'est qu'après élaboration de modèles généraux de politique internationale que l'interpolimétrie sera probablement utile, comme l'est devenue la recherche en économie. D'autres s'opposent à toute orientation politique de la recherche interpolimétrique, tendance qui pourrait effectivement nuire au programme essentiel d'élaboration de la théorie. D'autres encore, dont l'auteur de cet article partage les vues, ont constaté qu'en dépit de leurs imperfections les études d'interpolimétrie s'appliquent de plusieurs façons spécifiques à certaines questions d'ordre politique.

Le présent article cherche à montrer, par quelques exemples choisis, comment cette recherche pourrait être utile aux décisionnaires. Deux articles parus dans

*Perspectives internationales* ont traité de la question générale de l'écart qui existe entre les milieux universitaires et les milieux politiques (Geoffrey Pearson: «Apport des universitaires à la politique étrangère», novembre/décembre 1973), ainsi que des divergences apparentes, qui s'accompagnent de similitudes moins évidentes mais considérables, entre les divers genres d'analyse que pratiquent les universitaires et les dirigeants (André Donneur: «Théorie et pratique de la politique étrangère», janvier/février 1974). Le présent article se veut un prolongement de ces études.

Il est un point que nous devons mettre en relief. En employant le terme «interpolimétrique», nous avons explicitement évité de nous servir d'une expression très voisine, «études quantitatives», comme étiquette générale. Le terme «quantitatif» évoque, en effet, quantité de choses différentes pour différents lecteurs. Les analyses interpolimétriques font certes appel dans bien des cas aux méthodes quantitatives, mais ces dernières ne représentent qu'un aspect de ces études. Le mot quantitatif est d'une acception beaucoup plus vaste et peut légitimement englober non seulement des techniques statistiques, mais aussi diverses méthodes comme l'analyse systémique et la planification-programmation-budgétisation. Pour éviter tout malentendu, précisons que notre examen ne s'adresse pas à ces outils très généraux, d'une utilité probable mais d'une application souvent faussée.

La pertinence de l'interpolimétrie en politique dépend non seulement des caractéristiques de ce genre même de recherche, mais aussi des aspects du processus politique auxquels la recherche pourrait s'appliquer. Aucune étude ne peut utilement s'adresser à l'ensemble des activités des milieux politiques. Si nous voulons montrer comment des études de ce genre pourraient se rattacher aux activités particulières des dirigeants, il conviendrait alors de dégager certains types d'activité. Les analystes universitaires jugent bon parfois d'identifier au moins cinq phases du processus politique, à savoir: l'anticipation et l'identification des problèmes, la recherche de l'information, la présentation et le choix des options, la mise en œuvre des décisions et l'examen des résultats. Le processus de la vie politique quotidienne ne pouvant que rarement être analysé avec une telle précision, ces catégories revêtent nécessairement un caractère «idéal». Elles nous permettront néanmoins d'organiser utilement notre discussion.

Il se pose toutefois un premier problème du fait que ces catégories n'englo-

bent pas toutes les activités du milieu politique. Un important aspect qui se trouve ainsi négligé est celui de la formation du personnel en vue de la prise et de l'exécution des décisions. L'espace nous fait ici défaut pour développer ce point, mais il semble exister divers moyens qui permettraient d'appliquer ou d'adapter les techniques interpolimétriques pour qu'elles jouent un rôle utile dans ce travail de formation. Citons à cet égard l'emploi récent, dans un cours sur les tactiques de négociation, d'une simulation mise au point par M. Gilbert Winham, de l'Université McMaster. Cette expérience a donné des premiers résultats très satisfaisants, mais la question générale de l'application des techniques à la formation mérite un examen distinct et plus approfondi. Bien que la classification précitée des diverses phases du processus politique omette ainsi certaines activités du milieu politique, elle reste néanmoins trop vaste pour que l'on puisse procéder à un examen détaillé de ses divers aspects. Le présent article se concentrera donc sur les deux premières phases, soit d'identification des problèmes et la recherche de l'information, remettant à une date ultérieure l'examen des applications possibles de la recherche interpolimétrique aux trois autres phases du processus politique.

### Prévision et identification

Les travaux du professeur John Sigler, de l'Université Carleton, nous fournissent un exemple d'étude interpolimétrique d'une portée particulière en ce qui concerne la prévision et l'identification des problèmes politiques. Voulant évaluer le degré de tension qui a caractérisé les interactions bilatérales entre les États-Unis, l'URSS et la Chine de 1966 à 1971, le professeur Sigler a employé un système de «données-événements» sur le plan international. Ces données représentaient un grand nombre d'événements ou d'actions attribuables aux trois puissances, extraites des comptes rendus de presse par une équipe de chercheurs travaillant à un projet intitulé *Rapport sur les interactions et les événements mondiaux*. Chaque événement y était coté selon le degré de coopération ou de conflit qu'il comportait. Des cotes mensuelles de «positivité» ont ensuite été calculées d'après cette liste de valeurs. Bien qu'une partie de l'analyse ait été réalisée par ordinateur, les résultats définitifs ont été exposés sous forme de graphiques simples qui montraient les tendances et les changements survenus dans les relations au cours de la période de six ans.

Les données recueillies ont montré, par exemple, que les relations entre les

États-Unis et l'URSS ont été moins marquées de conflits à partir de la fin de 1967 et qu'elles se sont améliorées dans l'ensemble, en dépit de la crise tchécoslovaque, durant toute l'année 1968. Cette tendance a continué en 1969 et durant la majeure partie de 1970 sous la nouvelle administration Nixon, mais la situation s'est détériorée par la suite. Au début de 1971, le degré d'interaction-conflit était le plus fort qu'on ait enregistré en trois ans; il égalait, voire dépassait, celui de la période des conflits au Vietnam et au Moyen-Orient de 1966-1967. En ce qui concerne les relations à l'intérieur du triangle des trois puissances, l'analyse du professeur Sigler n'a pas fourni de preuves concluantes à l'appui de l'hypothèse assez répandue selon laquelle une plus grande collaboration entre deux des États provoque à leur égard une hostilité accrue de la part du troisième. C'est ainsi, par exemple, que la coopération américano-chinoise de décembre 1969 n'a pas semblé avoir une influence sur les relations entre les États-Unis et l'URSS; et la détente américano-soviétique de juillet 1970 n'a rien changé apparemment aux relations sino-soviétiques. A certaines périodes, par contre, la coopération États-Unis-URSS a semblé renforcer le conflit sino-soviétique, et la détente de novembre 1970 entre la Chine et l'URSS a été suivie par une période très sombre dans l'histoire des relations américano-soviétiques.

### Surveillance des événements

L'une des tâches importantes de tout ministère des Affaires étrangères consiste à interpréter la masse complexe des événements qui se produisent au jour le jour, de façon apparemment désordonnée et à un rythme rapide, sur le plan international. De l'avis du professeur Sigler, la collecte systématique des données-événements permettrait de dégager leurs structures et tendances. Elle constituerait une forme de «contrôle» régulier, utile aux dirigeants qui doivent dégager le sens d'un flot incessant d'événements et tâcher de prévoir la nature des problèmes qui semblent s'esquisser. On ne prétend évidemment pas qu'un «système» de contrôle des événements internationaux jouerait à coup sûr le rôle de panacée. En tant que technique de recherche, le système des données-événements est encore très récent et il lui reste à surmonter des problèmes d'ordre méthodologique. Parmi ces derniers se trouvent notamment la question de savoir si l'on doit attribuer une cote de pondération aux événements «importants» afin de bien les distinguer des autres, et la façon de mesurer le degré de conflit ou de

coopération se rattachant à un événement particulier. Ces problèmes ne diffèrent aucunement toutefois, *par leur nature*, de ceux que soulève l'emploi d'autres indicateurs d'un usage maintenant très répandu comme l'indice mensuel du coût de la vie ou les taux de chômage. En dépit d'une mise au point encore très défectueuse, les indicateurs de tendances internationales promettent de jouer un rôle tout aussi utile pour l'identification des problèmes et la prévision des tendances.

Une seconde étude qui se rattache dans une certaine mesure à cette phase initiale du processus politique a été publiée en 1971 par M. Istvan Kende, de l'Université Karl Marx de Budapest, et par l'Institut international de recherche consacrée à la paix, d'Oslo. Les universitaires et les hommes politiques de l'Ouest n'approuveront peut-être pas tous les raisonnements et les conclusions du professeur Kende, mais la tâche qu'il a entreprise n'en est pas moins intéressante. Il a identifié 97 «guerres locales» qui se sont produites entre 1945 et 1969, dans des pays tels que la Hongrie (1956), le Tibet (1959), la République Dominicaine (1965), la Guinée-Bissau (1962), le Zimbabwe (1967) et d'autres encore. Le professeur Kende a ensuite examiné ces conflits sous le rapport de la nature et des objectifs des participants, de l'intervention des puissances étrangères, du territoire sur lequel ils se déroulaient et de la durée des hostilités. Puis, il a réparti ces guerres en trois catégories: guerres internes anti-régime, ayant pour objet de renverser le gouvernement central; guerres tribales intérieures, dictées par des conflits de succession ou de groupes minoritaires; et guerres de frontière, impliquant deux pays ou plus au delà de leurs frontières nationales.

Le professeur Kende souligne d'abord l'extension considérable et croissante des guerres dans la période postérieure à 1945. Des conflits se sont produits sur le territoire de 61 États, et 72 pays au total ont été le théâtre d'hostilités ou d'actes de belligérance. Durant ces 25 ans, une guerre nouvelle a été déclenchée tous les trois mois en moyenne, la durée totale de toutes les guerres réunies se montant à plus de 260 ans. A supposer qu'un rappel fût nécessaire à ce sujet, l'ère de la guerre froide ne s'est manifestement pas déroulée sans une importante mesure de conflit réel.

#### **A l'intérieur des frontières nationales**

Le type de guerre prédominant, tant du point de vue du nombre des conflits que de leur durée, a été de loin la guerre anti-régime se déroulant à l'intérieur des frontières d'un même pays. Ces guerres ont

représenté environ 80 p. cent de tous les conflits. Plus de deux sur trois ont été livrées avec la participation de puissances étrangères et cette proportion n'a fait qu'augmenter. Alors qu'il y avait en moyenne 5.8 guerres de ce genre par jour entre 1945 et 1949, on en a compté en moyenne 14.6 par jour de 1965 à 1969. Depuis 1963, de fait, il n'y a pas eu une seule guerre anti-régime, où que ce soit, sans une participation étrangère. La proportion globale des guerres tribales intérieures a aussi augmenté ces dernières années, mais le nombre des conflits de ce genre appuyés de l'étranger a diminué. Ces tendances reflètent sans doute en partie les luttes anti-colonialistes du Tiers monde et, plus récemment, les difficultés intérieures croissantes des nouvelles nations.

Ces données n'apportent pas en elles-mêmes de réponse à la question du choix de politiques. Elles auraient pu aider cependant l'homme d'État, en 1971, à identifier certains problèmes à long terme. Pour un pays comme le Canada qui s'intéresse au maintien de la paix, elles auraient indiqué la continuation à long terme de responsabilités dans ce domaine. La tendance est en effet à l'augmentation, et non à la disparition, des conflits du genre de ceux que visait à l'origine le maintien de la paix. Bien que les tentatives de préservation de la paix aient été difficiles au cours des années soixante, les tendances n'en indiquaient pas moins la probabilité qu'on doive y avoir recours. La persistance et la nature changeante de ces conflits suggèrent aussi le besoin d'adopter une attitude «active» et non simplement «réactive» à l'endroit des événements mondiaux.

#### **Recherche de l'information**

La seconde phase du processus politique précédemment identifiée consistait en la recherche de l'information. Le genre d'information que requiert l'adoption de décisions politiques déterminées va du très précis et du pratique à l'extrêmement général et à l'abstrait. Il peut s'agir, par exemple, de se rappeler comment tel ou tel État a voté à l'Assemblée générale des Nations Unies sur une question donnée ou sur un ensemble de questions. Pour obtenir ce renseignement précis, le diplomate peut consulter des observateurs de longue date aux Nations Unies et mettre ainsi leur mémoire à l'épreuve. Il pourrait aussi, — procédé plus rapide et plus efficace — consulter le répertoire complet des votes par appel nominal qui ont eu lieu à l'Assemblée depuis 1946.

Recueillies par des universitaires à partir des documents des Nations Unies,

les données relatives au vote de chaque membre sur chaque résolution (voix pour, voix contre, abstention ou absence) ont été codifiées et inscrites sur des cartes d'ordinateur. Les résultats de certains travaux de M. Brian Tomlin, de l'Université Carleton, ont été utilisés et ajoutés à ces données. Bien que la recherche du professeur Tomlin ait fait essentiellement appel à l'ordinateur pour l'analyse statistique des données, elle démontre aussi que l'on peut utiliser l'ordinateur pour en tirer un «imprimé» qui fournit les données brutes sous une forme facile à lire. Des copies de ces imprimés (du format d'un atlas moyen) pourraient être fournies à bas prix à tous les milieux politiques intéressés. Le diplomate qui cherche un renseignement précis au sujet d'un vote de l'Assemblée générale y trouverait la réponse en l'espace de quelques secondes. Un «système» aussi simple de recherche d'information a l'avantage de réunir des faits disséminés et de les présenter sous une forme commode (c'est précisément l'avantage d'un atlas par rapport à une collection dépareillée de cartes à petite échelle), sans compter que ces informations peuvent être aisément et continuellement mises à jour.

### Analyse des discours

Un autre projet intéressant et particulièrement utile au stade de la recherche d'information est celui que poursuit présentement M. Robert Friedheim, du Centre d'analyses navales d'Arlington (Virginie). Il y a quelques années, M. Friedheim et ses collaborateurs ont entrepris une analyse du contenu des discours prononcés aux deux premières Conférences sur le droit de la mer. Ils ont élargi ces données en utilisant les comptes rendus sténographiques des débats publics des commissions des Nations Unies et les résumés confidentiels des séances à huis clos. Ils ont identifié au total dans ces discours 189 questions distinctes se rattachant au droit de la mer, y compris par exemple la définition du plateau continental, la liberté de la recherche scientifique océanique, le caractère du cadre juridique actuel relatif au fond des mers, et les pouvoirs de la Commission océanographique intergouvernementale. Pour chacune de ces questions, on a mis au point une échelle englobant toutes les positions adoptées. Ainsi, les points de vue sur la question de la recherche scientifique vont du «maintien de la liberté de recherche» ou «de la recherche scientifique exécutée uniquement sous le contrôle des Nations Unies» à «la recherche scientifique entreprise uniquement avec le consentement de l'État riverain». En lisant et en classant de façon systématique tous les

discours faits par les représentants de chaque pays, M. Friedheim a pu attribuer des cotes reflétant la position de chaque pays sur chacune des questions.

Selon les données de M. Friedheim, la position du Canada sur la liberté de la recherche scientifique, par exemple, était légèrement positive, c'est-à-dire favorable à cette recherche, tandis que l'ensemble des pays se tenaient relativement près de la ligne médiane. Les pays les plus opposés à la liberté de la recherche scientifique étaient, selon les données, divers États de l'Amérique latine et de l'Asie du Sud, notamment le Mexique, le Pérou, le Chili, l'Inde et le Pakistan. On pouvait formuler des observations analogues à partir des données relatives aux 188 autres questions.

Les données de ce genre se prêtent non seulement à diverses analyses savantes et pleines d'intérêt (dont certaines ont été exécutées et publiées par M. Friedheim), mais elles sont également une source d'informations utiles pour les milieux politiques. L'analyse des discours n'est évidemment pas une innovation dans la pratique diplomatique. Elle n'exige pas nécessairement des méthodes strictes d'analyse du contenu ni un système informatique complexe de recouvrement de données. Ce qui donne un caractère exceptionnel au projet de M. Friedheim, ce n'est pas tant la manière dont les données sont réunies mais bien la portée et l'ampleur de ces dernières, la facilité avec laquelle on peut en extraire l'information voulue ou ajouter un supplément d'informations. Par rapport à un point donné dans le temps, ces données fournissent des renseignements précis sur les positions générales, non pas de quelques pays sur quelques questions, mais de tous les pays participants sur chaque élément d'un ensemble étendu, voire exhaustif, de questions. Elles pourraient démontrer également, s'il y a lieu, les changements survenus entre les positions adoptées par tous ces pays à un moment donné et les points de vue auxquels ils adhèrent actuellement.

Il serait donc possible de déterminer avec assez d'exactitude le degré d'analogie des positions adoptées par un nombre de nations à l'égard d'une question, et l'écart ensuite intervenu entre ces nations ainsi que le sens de cette modification au cours d'une période donnée. Pour l'homme politique désireux de savoir s'il sera possible de faire adopter le point de vue de son pays, ces données compléteraient fort utilement les connaissances de ses experts. Fait intéressant, les recherches de M. Friedheim ont été largement utilisées par les milieux diplomatiques américains en vue de leur participation à la Troisième

Conférence sur le droit de la mer qui se déroule cet été à Caracas.

### Utilisation limitée

Chacune des études que nous venons d'examiner offre quelque avantage. En ce qui concerne l'identification des problèmes et l'apport d'information, les données et les résultats des travaux de ces chercheurs semblent avoir une utilité particulière pour qui doit établir et exécuter des politiques. Ces recherches ne sauraient toutefois répondre à toutes les questions que soulèvent la prise de décisions difficiles. Tout d'abord, les études interpolimétriques obligent, par leur nature, à se concentrer étroitement sur un choix de phénomènes au lieu d'envisager sous un angle plus vaste les différents aspects d'une situation. En second lieu, les méthodes employées dans ces études sont coûteuses, absorbent beaucoup de temps et, comme nous l'avons mentionné plus haut, sont encore à un stade rudimentaire. Les chercheurs, en outre, commencent tout juste d'aborder la tâche qu'ils se sont donnée d'élaborer des

théories ou des modèles qui reflètent les réalités de la politique internationale.

Le jour où ces théories seront élaborées, leur importance ne sera probablement pas plus contestée que ne l'est celle des modèles économiques keynésiens. Si l'on parvient à démontrer par exemple qu'un certain mode d'action d'un État dans un contexte déterminé provoque généralement une certaine forme de réaction internationale, et si l'on pouvait expliquer pourquoi il en est ainsi, la théorie ou le modèle en question serait alors d'utilité politique évidente. Mais dans l'avenir prévisible, les résultats de la recherche interpolimétrique vont être beaucoup plus modestes. Sans craindre le proche avènement d'un ministère des Affaires étrangères complètement informatisé et sans attendre trop impatiemment l'élaboration d'une théorie générale de la politique étrangère, hommes politiques et diplomates pourraient néanmoins envisager sérieusement les diverses applications possibles, bien que restreintes, de la recherche interpolimétrique.

---

## La grande presse et la politique étrangère

par J. B. Black et A. E. Blanchette

«Nous devons être en constante communication avec le peuple au sujet des véritables progrès réalisés dans le monde. Il nous faut en même temps lui dire que, malgré de brillantes perspectives d'avenir, la route sera marquée de tours et de détours». (Mao Tsé-toung: *Sur les négociations de Tchong-K'ing*, le 17 octobre 1945). Radio Yenan (plus tard Radio Pékin) se mit à diffuser ses vues sur les sinuosités de la route bien avant la fin de la révolution chinoise en 1949.

Aucun pays ne néglige actuellement les organes de presse dans la formulation et la conduite de sa politique étrangère. Le Canada a été parmi les premiers à créer des services de radiodiffusion tant sur le plan national qu'à l'échelle internationale. Le service international de la Société Radio-Canada (comme on l'appelait à l'époque) a été instauré en 1942. Oeu-

vrant en étroite coopération avec le ministère des Affaires extérieures et l'Office d'information du temps de guerre, il participe activement et efficacement au travail de propagande des Alliés contre la vague de publicité nazie, radiodiffusée de l'Europe occupée sous la direction imaginative et sans scrupules de Joseph Goebbels, ministre de la propagande hitlérienne.

Les services de radiodiffusion dirigés vers l'étranger, les programmes de télévision présentés outre-mer, les journaux, les livres, les films, les expositions, les échanges culturels, sont depuis longtemps considérés comme des éléments utiles au développement des relations étrangères par leur projection outre-frontières d'une image des peuples et de leurs gouvernements, de leurs aspirations, de leurs ambitions et aussi de leurs problèmes.

Le Canada s'en est servi pour favori-

ser son commerce extérieur et son industrie touristique, pour encourager l'immigration, pour expliquer ses politiques économiques et financières, pour promouvoir la paix; bref, pour éclairer l'opinion publique outre-mer et, ce faisant, réaliser ses propres objectifs. Sur le plan personnel, les militaires canadiens et le personnel du service extérieur résidant à l'étranger trouvent que ces programmes (en particulier, les actualités radiodiffusées par le Service international de Radio-Canada) leur permettent de se tenir au courant des événements et des tendances au pays, car ils sont conçus de façon à projeter une image objective du Canada et à présenter la nouvelle sans fard.

Les programmes canadiens sont actuellement radiodiffusés partout dans le monde, en français, en anglais et dans plusieurs langues internationales importantes comme le russe et l'espagnol. Les bulletins de nouvelles, qui font un exposé précis et objectif des événements au Canada et ailleurs, sont particulièrement soignés. Toutefois, la vie courante et ses préoccupations ne sont pas négligées pour autant, et les commentaires, les entrevues, la musique et d'autres émissions divertissantes contribuent aussi à dépeindre ce qui se passe au Canada.

### Définition de la propagande

Certains pays apportent moins d'objectivité que le Canada à cet exposé des événements et se livrent à ce qu'on est convenu d'appeler la propagande. Qu'est-ce que la propagande? Pour beaucoup de gens, ce terme a aujourd'hui un sens péjoratif qu'il n'avait pas à l'origine. L'expression est une abréviation de la locution latine *Congregatio de propagandæ fide*, c'est-à-dire, la Congrégation pour la propagande de la foi, fondée par le pape Urbain VIII durant la première partie du XVII<sup>e</sup> siècle pour initier les prêtres à leurs tâches de missionnaires et à d'autres bonnes œuvres outre-mer. Noble objectif! De nos jours, cela fait penser au SUCO, aux Volontaires du progrès et au *Peace Corps*.

Il existe, bien entendu, plusieurs définitions du terme. L'une des plus savoureuses nous vient de l'humaniste britannique, F. M. Cornford, qui l'appelait: «Cette branche de l'art de mentir, qui consiste à presque tromper ses amis sans toutefois tromper ses ennemis». Au sens général du mot, la propagande est un projet organisé qui utilise les communications de masse pour amener les gens à adopter une opinion ou une ligne de conduite déterminées. Cela peut englober un vaste champ d'activité, outre celui de la politique étrangère. En termes de politique étrangère, il

s'agit habituellement d'un courant d'information «à sens unique» d'un État à l'autre, orienté à l'avantage de l'État diffuseur.

Bien que les hommes d'État, guidés par leur sens politique, la sagesse, l'instinct ou tout simplement la bonne fortune aient utilisé à bon escient, au cours des siècles, les techniques de communication pour influencer l'opinion dans leur pays ou à l'étranger, c'est au XX<sup>e</sup> siècle que l'art des communications a été le plus systématiquement utilisé comme instrument de politique étrangère. L'approche était sans doute moins systématique autrefois, mais certaines techniques diplomatiques de jadis pouvaient cependant être très efficaces. Ayant séduit M<sup>me</sup> de Pompadour grâce à son charme (les moins romanesques prétendent que c'est grâce à son argent), le prince Kaunitz, ministre autrichien des Affaires étrangères a réussi, dit-on, à la persuader d'amener Louis XV à changer le cours traditionnel des alliances de la France en faveur de l'Autriche, alors en difficultés avec la Prusse. L'effort diplomatique du prince fut couronné de succès, mais cela eut malheureusement des suites désastreuses pour les deux pays, surtout la France.

### Lenteur des échanges diplomatiques

Avant l'ère du télégraphe, les échanges diplomatiques se faisaient très posément. Les instructions envoyées aux missions arrivaient des mois plus tard et il en allait de même des dépêches adressées à l'administration centrale. On dit que Thomas Jefferson, mécontent de ce qu'un ministre des États-Unis en Espagne ne lui ait pas écrit des mois durant au sujet d'une négociation délicate, aurait déclaré que s'il n'avait pas de ses nouvelles dans un mois, il lui enverrait un rappel tranchant.

Une telle lenteur s'accompagnait de sérieux inconvénients. Faute de communications rapides durant la guerre de 1812, la bataille de la Nouvelle-Orléans s'est malheureusement déroulée deux semaines après qu'on eut fait la paix à Gand, le 24 décembre 1814. Les nouvelles de cet événement ne sont parvenues en Améri-

---

*M. John Black est professeur adjoint de sciences politiques à l'Université de Guelph et spécialiste des communications de masse. M. Arthur E. Blanchette, chef de la Direction historique du ministère des Affaires extérieures, donne des cours sur les organes de presse à la Faculté des sciences de la gestion de l'Université d'Ottawa. L'article ci-contre n'engage que les auteurs.*



que du Nord qu'au début de février 1815, soit environ six semaines plus tard, le temps qu'il fallait à cette époque pour l'expédition du courrier transatlantique.

Par contre, la rapidité même des communications modernes offre des inconvénients. Ces méthodes tendent à concentrer l'attention sur les questions immédiates et à faire oublier entre-temps les incidences à long terme. Il y a aussi le problème des informations ou des nouvelles hâtivement transmises, et qui s'avèrent fausses ou fondées sur des données trompeuses. Rappelons à cet égard la fameuse dépêche d'Ems, tronquée par Bismarck et communiquée aux journaux, qui fut l'un des facteurs décisifs de la guerre franco-prussienne de 1870.

Il s'écoulait donc autrefois un laps de temps relativement long entre la réception des informations et l'envoi d'instructions aux plénipotentiaires. L'analyse détaillée et l'étude approfondie étaient alors en vogue. Citons, par exemple, la série de dépêches remarquables reçues de l'ambassade du Canada à Washington, analysant les conditions politiques et économiques aux États-Unis durant les années 30. Admirablement rédigées et documentées, ces études avaient souvent de 60 à 80 pages. Elles étaient soigneusement lues et annotées par le premier ministre et d'autres membres intéressés du Conseil. Les diplomates canadiens qui se rendaient aux conférences internationales par bateau ou en chemin de fer disposaient certes du temps nécessaire à la réflexion. Le souvenir de cet aspect de la diplomatie canadienne d'autrefois évoque une certaine nostalgie, mais le rythme de la vie d'aujourd'hui est évidemment trop accéléré pour que l'on puisse se permettre une approche aussi sereine. La rapidité des communications modernes fait actuellement partie intégrante de notre mode d'existence. Les organes de presse font de la vitesse une raison d'être, et l'amélioration des moyens de communication se poursuit constamment.

### Évolution de l'intérêt

Deux facteurs ont surtout contribué au rôle important des organes de presse en politique internationale: notons d'abord plusieurs développements marquants de la technologie des communications de masse, qui ont fort accru leur pénétration et accéléré le processus de diffusion de l'information; puis l'intérêt et la participation accrus du public aux affaires politiques, lesquels ont intensifié le pouvoir d'influer sur les événements et les opinions.

Jusqu'à la Première Guerre mondiale, la conduite des relations entre États n'in-

téressait que les dirigeants ou les gouvernements concernés, les services diplomatiques assurant la liaison nécessaire. Depuis lors, ces rapports se sont élargis de manière à inclure aussi le grand public, et d'autres voies de communication ont été ouvertes. Au fur et à mesure que s'élargissait la base de participation politique au sein des États, le nombre de gens dont les attitudes et les opinions sont politiquement importantes a fort augmenté. Avec l'extension du droit de vote dans les États démocratiques, les détenteurs du pouvoir ont dû tenir compte des vues exprimées par de nombreux secteurs de la population. Même sous les régimes non démocratiques, l'opinion publique est devenue une force qu'on ne saurait ignorer.

L'ère des communications de masse a réellement débuté avec l'invention de la presse rotative à vapeur au début du dix-neuvième siècle. Le *Times* de Londres commença à utiliser ces presses à imprimer en 1814. Toutefois, les plus grands progrès se sont produits lorsqu'on a abandonné les moyens traditionnels de transmettre les messages (c'est-à-dire, le porteur, le cavalier, la diligence, le bateau) en faveur du télégraphe électrique et, plus tard, du téléphone, du télétype et de la radio. Pourtant, ce n'est qu'au cours du dernier quart de siècle que des changements presque incroyables ont transformé la technique des communications: l'avènement du transistor, de la télévision et du câble, du Xerox, du facsimilé, de l'ordinateur et des satellites. Tous sont typiques des techniques de communication de l'époque contemporaine et tous sont utilisés dans la conduite de la politique étrangère.

### Plus de frontières

Les hommes d'État disposent actuellement d'un ensemble de moyens de communication que même les plus experts dans l'art de persuader le public auraient difficilement cru possibles il y a à peine une vingtaine d'années, et dont l'utilisation ne connaît pas de frontières nationales. La radiodiffusion, par exemple, dessert le monde entier depuis quelques décennies, et permet aux dirigeants d'un État de faire appel à ceux d'autres nations ainsi qu'à leurs populations à propos de questions de politique internationale ou même de politique nationale. Elle est encore plus perfectionnée aujourd'hui grâce aux télécommunications par satellites, précurseurs de systèmes par lesquels un État pourra pénétrer directement dans les foyers d'un autre pays et contourner ainsi les mécanismes habituels de contrôle national. Avantage dérivé de ces développements, le

service d'écoute permanent des programmes internationaux de radiodiffusion, dont la majorité proviennent de réseaux contrôlés par l'État, est devenu pour divers ministères des Affaires étrangères un moyen efficace de se tenir rapidement au courant de la politique étrangère d'autres pays.

Partout dans le monde, les gouvernements se préoccupent de l'instruction publique et le rythme d'alphabétisation s'accélère constamment. Un public sans cesse croissant exige le plus grand accès possible aux imprimés comme au matériel audiovisuel disponibles. La diffusion de journaux et de revues ainsi que la publication de livres et de brochures se sont multipliées énormément partout dans le monde. De nouvelles techniques d'imprimerie, comme le tirage en *offset*, permettent d'éditer une foule de publications rapidement, de façon attrayante et à prix modique. Les films, la radio et la télévision sont aussi d'excellents instruments pour lutter contre l'analphabétisme. Dans plusieurs pays, le cinéma en plein air attire un grand public. Une des entreprises canadiennes de publicité les mieux réussies a été la tournée d'une exposition mobile en Afrique occidentale il y a quelques années. Cette caravane présentait des films en plein air, des objets d'artisanat et autres produits canadiens ainsi que des photo-montages qui ont beaucoup plu aux gens des villes et des villages visités. Pour plusieurs, c'était la première fois qu'ils assistaient à une projection cinématographique. Le nombre des auditeurs de programmes d'information de toutes sortes ne fait qu'augmenter à travers le monde et les gouvernements ne l'oublient pas en formulant leur politique étrangère et en élaborant leurs programmes d'aide ou d'activités culturelles à l'étranger.

Les programmes culturels et éducatifs sont parfois appelés «de la propagande en douce». Leur objectif est évidemment à long terme. Ils diffèrent aussi du genre ordinaire de communications, car ils offrent plus qu'un «message à sens unique» du fait que leur teneur sème des idées dont le croisement enrichira ensuite les pays en question.

### Moins de liberté de manoeuvre

A notre époque, le processus de communication dans les deux sens se généralise, influant davantage sur la formulation de la politique étrangère, à mesure que la transmission des informations devient plus rapide, plus compréhensive et d'un plus grand effet sur l'opinion populaire. Le public peut maintenant réagir si vite aux événements que les gouvernements sont

## L'art des communications internationales...



L'ère électronique

*«Je propose que l'on remette à plus tard la discussion sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique pour entreprendre celle de l'utilisation pacifique de l'énergie humaine.»*

relativement moins libres de manoeuvrer à leur aise.

Le spectacle télévisé des cosmonautes atterrissant sur la lune est peut-être l'exemple le plus frappant de la rapidité avec laquelle les organes de presse transmettent aujourd'hui les nouvelles. Il s'est écoulé à peine une seconde entre l'événement qui se passait sur la lune et sa transmission, non seulement sur les écrans de télévision au Canada mais sur ceux du monde entier. Lorsque les nouvelles sont diffusées si rapidement et que, tout comme le gouvernement, le public peut assister aux événements au fur et à mesure qu'ils se déroulent, l'opinion publique peut se cristalliser si vite que les dirigeants politiques risquent de voir se rétrécir leur champ d'action. La vaste et vigoureuse réaction de l'opinion mondiale n'a sans doute pas été sans rapport avec la façon dont les autorités soviétiques ont réglé l'affaire Soljenitsyne. En présentant les combats qui se déroulaient au Vietnam, la télévision américaine a contribué au revirement de

l'opinion publique au sujet de la guerre et exercé une forte pression sur la politique gouvernementale à Washington. La présentation par les organes de presse des événements tragiques au Biafra ont valu à ce pays l'appui et le secours de plusieurs sources étrangères, par suite de l'effet produit sur l'opinion publique.

L'impact des organes de presse est chose établie depuis bien longtemps. A cet égard, citons la réalisation dramatique d'Orson Welles, radiodiffusée en 1938, laquelle s'inspirait du roman de H. G. Wells: *The War of the Worlds*. On se rappelle que ce programme a pratiquement semé la panique dans toute la région de New York et du New Jersey. La multitude d'appels placés par des citoyens affolés ont surchargé les centrales et presque paralysé le service téléphonique. Les grandes routes furent bloquées par l'encombrement des voitures de gens cherchant à fuir devant les «envahisseurs» martiens. Ayant mesuré

l'influence exercée par les différents organes de presse, le président de Gaulle fit observer un jour à propos de ses adversaires politiques en France: «Eux, ils ont les journaux, mais moi j'ai la RTF et j'entends la garder». (N'oublions pas que le réseau d'État de la Radio-Télévision française, actuellement l'ORTF, est devenu l'un des piliers du régime gaulliste.)

Malgré leur rapidité, leur influence et leur pénétration, les différents organes de presse ne sauraient être utilisés indépendamment et efficacement comme instruments de la politique étrangère. Ils sont des moyens, des méthodes, des instruments de transmission. Bien qu'ils semblent parfois jouir d'une vie autonome, ils n'en sont pas moins redevables pour leurs informations aux méthodes traditionnelles de la diplomatie, soit la réflexion, l'analyse, la négociation et l'étude approfondie des réalités politiques et économiques sur lesquelles se fondent la politique étrangère.

---

## OTAN: la Déclaration d'Ottawa

*Les quinze États membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, réunis à Ottawa les 18 et 19 juin, ont adopté une déclaration réaffirmant les principes qui ont guidé l'Alliance depuis sa création il y a 25 ans.*

*La Déclaration sur les relations atlantiques élaborée à Ottawa a été approuvée au cours d'une cérémonie clôturant la session ministérielle de l'OTAN, le 19 juin, et ratifiée aux quartiers généraux de l'OTAN à Bruxelles le 26 juin.*

*Au cours de la conférence de presse qui a suivi la clôture de la session ministérielle, M. Mitchell Sharp, ministre des Affaires extérieures, a qualifié la Déclaration sur les relations atlantiques de document d'une haute importance, étant donné qu'elle venait au moment où la plupart des ententes internationales accusaient des signes d'affaiblissement. «Cet anniversaire est fort remarquable du fait que l'Alliance de l'OTAN demeure aussi solide et unie que jamais...» a noté M. Sharp.*

*Pour sa part, M. Henry Kissinger, secrétaire d'État des États-Unis a précisé*

*que l'accord final concernant la déclaration de l'OTAN était le point culminant du processus amorcé dans son allocution portant sur l'Année de l'Europe en avril 1973. Selon lui, l'Alliance atlantique se devait de tenir compte de l'évolution des relations dans le monde — de l'évolution de la situation stratégique, du fait nouveau des «négociations constantes entre l'Est et l'Ouest et de l'incidence qu'ont sur l'Alliance les événements qui se produisent dans d'autres parties du monde».*

*Voici le texte de la Déclaration sur les relations atlantiques:*

Les membres de l'Alliance de l'Atlantique Nord constatent que le Traité signé il y a 25 ans pour protéger leur liberté et leur indépendance a consacré la solidarité de leurs destins. Sous sa protection, les Alliés ont maintenu leur sécurité, sauvegarde des valeurs qui constituent l'héritage de leur civilisation, tandis que l'Europe de l'Ouest se relevait de ses ruines et jetait les bases de son unité.

Les membres de l'Alliance réaffirment leur conviction que le Traité de l'Atlan-

tique Nord fournit la base indispensable de leur sécurité, rendant ainsi possible la poursuite de la détente. Ils se félicitent des progrès qui ont été accomplis dans la voie de la détente et de l'harmonie entre les nations, et du fait qu'une Conférence de 35 pays d'Europe et d'Amérique du Nord s'efforce actuellement de définir les normes propres à accroître la sécurité et la coopération en Europe. Ils sont d'avis que tant que les circonstances ne permettront pas l'introduction d'un désarmement général, complet et contrôlé, qui seul pourrait apporter aux uns et aux autres une véritable sécurité, il importe que soient maintenus entre eux les liens qui les unissent. Les Alliés ont le désir commun de réduire la charge des dépenses de défense qui pèse sur leurs peuples. Cependant, les États qui veulent maintenir la paix n'y sont jamais parvenus en négligeant leur propre sécurité.

Les membres de l'Alliance réaffirment que leur défense commune est solidaire et indivisible. Une attaque contre l'un ou plusieurs d'entre eux dans la zone d'application du Traité sera considérée comme une attaque contre tous. Le but commun est de prévenir toute tentative d'une puissance étrangère contre l'indépendance ou l'intégrité d'un pays de l'Alliance. Une telle tentative ne mettrait pas seulement en danger la sécurité de tous les membres de l'Alliance, elle menacerait aussi les fondements de la paix mondiale.

En même temps, ils constatent que les données de leur défense commune se sont trouvées profondément modifiées au cours des dix dernières années: les rapports stratégiques entre les États-Unis et l'Union soviétique ont atteint une situation de quasi-équilibre. De ce fait, bien que tous les pays de l'Alliance restent vulnérables à une attaque, la nature du danger auquel ils sont exposés a évolué. En conséquence, les problèmes que pose à l'Alliance la défense de l'Europe ont revêtu un caractère différent et plus spécifique.

Cependant, les éléments essentiels de la situation qui a conduit à la signature du Traité n'ont pas changé. Bien que l'engagement de tous les Alliés de participer à la défense commune réduise le risque d'une agression extérieure, la contribution à la sécurité de l'Alliance tout entière assurée par les forces nucléaires des États-Unis, basées tant aux États-Unis qu'en Europe, ainsi que par la présence de forces nord-américaines en Europe, demeure indispensable.

Il en résulte toutefois pour l'Alliance l'obligation d'apporter un soin attentif aux risques auxquels elle se trouve exposée sur le théâtre européen et de mettre en œuvre

tous les moyens aptes à les conjurer. Les pays européens, qui fournissent les trois quarts du potentiel classique de l'Alliance en Europe, et dont deux disposent de forces nucléaires en mesure de jouer un rôle dissuasif propre contribuant au renforcement global de la dissuasion de l'Alliance, s'engagent à apporter la contribution nécessaire au maintien de la défense commune à un niveau capable de dissuader et, au besoin, de repousser toute entreprise dirigée contre l'indépendance et l'intégrité territoriale des membres de l'Alliance.

Les États-Unis, de leur côté, réaffirment qu'ils s'engagent à n'accepter aucune situation qui exposerait leurs alliés à une pression extérieure politique ou militaire susceptible d'aliéner leur liberté et déclarent qu'ils sont résolus, en union avec leurs alliés, à maintenir des forces en Europe, au niveau que requerra la crédibilité de la stratégie de dissuasion et à maintenir la capacité de défendre la zone de l'Atlantique Nord si la dissuasion échouait.

Les membres de l'Alliance affirment à ce propos que la finalité de toute politique de défense étant d'interdire à l'adversaire éventuel d'atteindre par un conflit armé les objectifs qu'il voudrait imposer, toutes les forces nécessaires seraient employées à cette fin. Tout en réaffirmant que l'un des principaux objectifs de leurs politiques est de rechercher des accords qui réduiraient les risques de guerre, ils déclarent aussi que de tels accords ne doivent pas limiter leur liberté d'employer pour la défense commune, en cas d'attaque, toutes les forces à leur disposition. Ils sont convaincus en effet qu'une telle détermination demeure la meilleure assurance que la guerre sous toutes ses formes sera évitée.

Tous les membres de l'Alliance s'accordent à penser que la présence continue de forces canadiennes et de forces substantielles américaines en Europe joue un rôle irremplaçable pour la propre défense de l'Amérique du Nord aussi bien que pour celle de l'Europe. De manière analogue, les forces substantielles des Alliés européens servent à défendre l'Europe de même que l'Amérique du Nord. Il est également

*Deux études portant sur le rôle actuel de l'Alliance Atlantique Nord paraîtront dans le numéro de septembre-octobre de Perspectives internationales.*

reconnu que les progrès ultérieurs vers l'unité que les États membres de la Communauté européenne sont déterminés à faire devraient, le moment venu, avoir un effet bénéfique sur la contribution à la défense commune de l'Alliance de ceux

d'entre eux qui en sont membres. D'autre part, la contribution apportée par les pays de l'Alliance au maintien de la sécurité internationale et de la paix mondiale est reconnue comme étant d'une grande importance.

Les membres de l'Alliance estiment que leur volonté d'unir leurs efforts pour assurer la défense commune leur fait obligation de maintenir et améliorer l'efficacité de leurs forces, chaque pays devant supporter, en fonction du rôle qu'il assume dans la structure de l'Alliance, sa juste part des charges assurant la sécurité de tous. Inversement, ils considèrent que rien ne doit être accepté à l'occasion de négociations en cours ou à venir qui puisse diminuer cette sécurité.

Les Alliés sont convaincus que pour atteindre les buts qui leur sont communs, il leur faut maintenir entre eux une étroite consultation et un esprit de coopération et de confiance mutuelle, et promouvoir ainsi les conditions nécessaires pour la défense et favorables pour la détente, lesquelles sont complémentaires. Dans l'esprit d'amitié, d'égalité et de solidarité qui caractérise leurs rapports, ils sont fermement résolus à se tenir pleinement informés et à renforcer la pratique de consultations franches et en temps opportun, par tous les moyens qui pourraient être appropriés sur les questions touchant leurs intérêts communs en tant que membres de l'Alliance, en tenant compte de ce que ceux-ci peuvent être influencés par des événements survenant dans d'autres parties du monde. Ils désirent veiller également à ce que leurs rapports essentiels sur le plan de la sécurité s'appuient sur des relations politiques et économiques harmonieuses. En particulier, ils s'attacheront à écarter les sources de conflit entre leurs politiques économiques et à encourager entre eux la coopération économique.

Ils rappellent qu'ils ont proclamé leur attachement aux principes de démocratie, de respect des droits de l'homme, de justice et de progrès social, fruits de leur héritage spirituel commun, et ils déclarent leur intention de développer et approfondir la mise en œuvre de ces principes dans leur pays. Ces principes interdisant, par leur essence même, tout recours à des méthodes incompatibles avec la promotion de la paix dans le monde, ils réaffirment que leurs efforts, tendant à préserver leur indépendance, à maintenir leur sécurité et à améliorer le niveau de vie de leurs peuples, excluent toute agression contre qui que ce soit, ne sont dirigés contre aucun autre pays et visent à l'amélioration générale des relations internationales. En Europe, leur objectif demeure la recherche de l'entente



Photo UPI

*Dans la salle de conférence de la réunion ministérielle de l'OTAN à Ottawa, le secrétaire général, M. Joseph Luns, plaisantant avec le secrétaire d'État américain, M. Henry Kissinger, semble lui reprocher d'être en retard pour la cérémonie.*

et de la coopération avec tous les pays du continent. Dans le monde, chacun d'entre eux reconnaît l'obligation d'aider les pays en voie de développement. Il est de l'intérêt de tous que chaque pays bénéficie du progrès technique et économique dans un système mondial ouvert et équitable.

Ils reconnaissent que la cohésion de l'Alliance a trouvé son expression non seulement dans la coopération entre les gouvernements des pays membres, mais aussi dans les libres échanges de vues entre les représentants élus des peuples de l'Alliance. En conséquence, ils se déclarent prêts à promouvoir le renforcement des liens entre les parlementaires.

A l'occasion du 25<sup>e</sup> anniversaire de sa signature, les membres de l'Alliance réaffirment leur attachement aux buts et aux idéaux du Traité de l'Atlantique Nord. Les pays membres tournent leurs regards vers l'avenir, certains que la vitalité et la créativité de leurs peuples sont à la mesure des défis qui les attendent. Ils se déclarent convaincus que l'Alliance de l'Atlantique Nord continue de jouer un rôle essentiel dans la paix durable qu'ils sont résolus à édifier.

# Section de référence

## Relations étrangères du Canada

### I. LIVRES

Binhammer, H. H., *Money, banking and the Canadian financial system*. Deuxième édition. Toronto, Methuen, 1972. xvii, 632 p. bibliographie.

Bond, David E. and Ronald A. Shearer, *The economics of the Canadian financial system: theory, policy and institutions*. Scarborough, Ont., Prentice-Hall of Canada, 1972. xiv, 633 p.

Canada. Ministère des Affaires extérieures. *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada*. Volume 5, 1931-1935. Alex I. Inglis, éditeur. Ottawa, Information Canada, 1973. cxv, 818 p. Textes français et anglais. Volume 6, 1936-1939. John A. Munro, éditeur, Ottawa, Information Canada, 1972. cxlv, 1334 p. Textes français et anglais.

*Era of negotiations: European security and force reductions* (Prepared by Wolfgang Klaiber and others.) Lexington, Mass., Toronto and London. D. C. Heath, 1973. xiv, 192 p.

Günter, Hans, éditeur, *Transnational industrial relations; the impact of multi-national corporations and economic regionalism on industrial relations*. Un symposium tenu à Genève par The International Institute for Labour Studies. London, Macmillan, St. Martin's Press, 1972. xvii, 480 p.

Newman, Peter C., *Home country; people, places, and power politics*. Toronto, McClelland and Stewart, 1973. 244 p.

Rotblat, Joseph, *Scientists in the quest for peace; a history of the Pugwash Conferences*. Cambridge, Mass.; London. MIT Press, 1972. xix, 399 p.

Rotstein, Abraham, *The precarious homestead; essays on economics, technology and nationalism*. Toronto, New Press, 1973. xvi, 331 p.

Rowland, Wade, *The plot to save the world; the life and times of the Stockholm Conference on the Human Environment*. Toronto, Vancouver, Clarke Irwin, 1973. xi, 194 p.

Stairs, Denis, *The diplomacy of constraint: Canada, the Korean War, and the United States*. Toronto, University of Toronto Press, 1974. xv, 373 p. bibliographie.

Teeple, Gary, éditeur, *Capitalism and the national question in Canada*. Toronto, University of Toronto Press, 1972. xv, 256 p.

### II. ARTICLES

«Beyond NATO». Dans *International journal* 29: 155-278, printemps 1974. Table des matières: «The Atlantic condition», par Ronald S. Ritchie; «How troubled a partnership?» par Pierre Hassner; «Semi-neutrality and Canada's security», par Nils Orvik; «Mini-nukes and strategy», par Colin S. Gray; «MBFR», par R. J. Hill; «CCMS: the environmental connection», par Patrick Kyba; «Beyond NATO?», par Peyton V. Lyon.

«Canada's links with Australia». Dans *Canadian business* 47: 24-26, mai 1974.

«Current history. Canada, 1974». 66: 145-181, 183, avril 1974. Table des matières: «Canada in perspective», par Richard H. Leach; «The surge of nationalism in Canada today», par Kenneth M. Glazier; «Quebec and Canadian unity», par Henry S. Albinski; «Canada's last frontier: the North», par Robert M. Bone; «Trends in the Canadian economy», par Albert Breton; «Developing regionalism in the Maritimes and western Canada», par Thomas Allen Levy; «Canadian parties and politics», par Peter Regenstreif; «Native minorities and ethnic conflict in Canada», par Jean Leonard Elliott.

D'Aquino, Thomas, «The Prime Minister's Office: catalyst or cabal? Aspects of the development of the Office in Canada and some thoughts about its future». Dans *Administration publique du Canada* 17: 55-79, printemps 1974.

Davidson, John, «Canadian banks think globally». Dans *Canadian banker* 81: 8-12, janvier-février 1974.

Doyle, James, «From conservative alternative to vanishing frontier: Canada in American travel narratives», 1799-1899. Dans *Canadian review of American studies* 5: 26-35, printemps 1974.

Fulford, Robert, «Canada wants out (of the United States)». Dans *The New York Times magazine*, avril 21, 1974. p. 18-19, 22.

Granatstein, J. L., «Getting on with the Americans: changing Canadian perceptions of the United States, 1939-1945». Dans *Canadian review of American studies* 5: 1-17, printemps 1974.

Luard, Evan, «The law of the Sea conference». Dans *International Affairs* 50: 268-278, avril 1974.

Lundqvist, Lennart J., «Do political structures matter in environmental politics? The case of air pollution control in Canada, Sweden, and the United States». Dans *Administration publique du Canada* 17: 119-141, printemps 1974.

O'Brien, William V. and Armando C. Chapelli, «The law of the sea in the Canadian Arctic: the pattern of controversy». Part 1. Part 2. Dans *McGill law journal* 19:322-366, novembre 1973; *McGill law journal* 19:477-542, décembre 1973.

Paterson, D. G., «European financial capital and British Columbia: an essay on the role of the regional entrepreneur». Dans *BC studies* no 21, printemps 1974. pp. 33-47.

Pugwash Continuing Committee, «Despite détente, a mounting danger to world peace, health and security». Dans *Bulletin of the atomic scientists* 30: 24-31, avril 1974.

Roy, Jean-Louis, «Dynamique du nationalisme québécois (1945-1970)». Dans *Revue canadienne des études sur le nationalisme* 1: 1-14, automne 1973.

Savard, Pierre, «L'ambassade de Francisque Gay au Canada en 1948-49». Dans *Revue de l'Université d'Ottawa* 44: 5-31, janvier-mars 1974.

Sharman, G. Campbell, «The Australian states and external affairs: an exploratory note». Dans *Australian outlook* 27:307-318, décembre 1973.

Smith, Denis, «Comments on "The Prime Minister's Office: catalyst or cabal?"». Dans *Administration publique du Canada* 17:80-84, printemps 1974.

Stedman, Charles, «Canada-U.S. Automotive Agreement: the sectoral approach». Dans *Journal of World Trade Law* 8:176-185, mars-avril 1974.

Vickery, Edward, «Exports and North American economic growth: 'structuralist' and 'staple' models in historical perspective». Dans *Revue canadienne d'économie* 7:32-58, février 1974.

## TRAITÉS

### Bilatéraux

#### *États-Unis d'Amérique*

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique prolongeant pour une période de quatorze (14) jours l'accord relatif aux privilèges réciproques de pêche qui a été fait à Ottawa le 15 juin 1973.  
Ottawa, le 24 avril 1974.  
En vigueur le 24 avril 1974.

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique prolongeant jusqu'au 24 avril 1975 l'accord entre le Canada et les États-Unis d'Amérique relatif aux privilèges réciproques de pêche dans certaines régions sises au large de leurs côtes, accord qui a été fait à Ottawa le 15 juin 1973.  
Ottawa, le 8 mai 1974.  
En vigueur le 8 mai 1974.

Accord relatif aux services aériens non réguliers entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique.  
Ottawa, le 8 mai 1974.  
En vigueur le 8 mai 1974.

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique relatif au prédédouanement dans le domaine du transport aérien.  
Ottawa, le 8 mai 1974.  
En vigueur le 8 mai 1974.

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique modifiant l'accord relatif aux transports aériens du 17 janvier 1966.  
Ottawa, le 8 mai 1974.  
En vigueur le 8 mai 1974.

#### *Fidji*

Accord relatif aux transports aériens entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de Fidji.  
Suva, Fidji, le 30 avril 1974.  
En vigueur le 30 avril 1974.

#### *France*

Accord sur les relations cinématographiques entre le Canada et la France.  
Ottawa, le 8 mai 1974.  
En vigueur le 7 juin 1974.

### Multilatéraux

Protocole prolongeant la Convention relative à l'aide alimentaire de 1971.  
Washington, le 2 avril 1974.  
Signé par le Canada le 19 avril 1974.

Protocole prolongeant la Convention sur le commerce du blé de 1971.  
Washington, le 2 avril 1974.  
Signé par le Canada le 19 avril 1974.



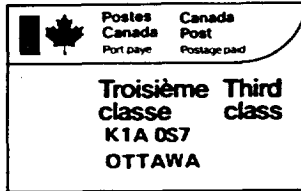
EAB.X.FR.  
DEPT OF EXTERNAL AFFAIRS  
L B PEARSON BLDG  
----- ECL -----  
OTTAWA ON K1A 0G2

*ECL*

---

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





embre/octobre 1974

# Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires extérieures



Affaires extérieures  
Canada

External Affairs  
Canada

Orientations de la politique étrangère  
en Europe

---

Déplacements de puissance dans le  
monde

---

La recherche du désarmement  
se prolonge

---

Évaluations de la Déclaration d'Ottawa

---

Le pétrole et le Tiers monde

---

## **Perspectives internationales**

**Directeurs de rédaction:**

E.-R. Bellemare  
Murray Goldblatt  
Alex I. Inglis

**Comité éditorial:**

M. B. M. Williams, président  
M. A. J. Andrew  
M. Y. Beaulne  
M. A. E. Blanchette  
M. G. Choquette  
M. M. de Goumois  
M. J. J. Dupuis  
M. J. W. Graham  
M. J. J. Hadwen  
M. E. G. Lee  
M. C. J. Marshall  
Mlle P. McDougall  
M. J. S. Nutt  
M. G. A. H. Pearson  
M. A. B. Roger  
M. L. A. D. Stephens  
Mme M. B. Sheldon, secrétaire

Réunissant les écrits d'agents des Affaires extérieures ainsi que ceux de collaborateurs n'ayant aucune attache avec le ministère, *Perspectives internationales* présente une forme inédite de publication officielle. Les vues exprimées par les collaborateurs de l'extérieur n'engagent, bien entendu, que leur auteur.

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

JAN 14 1975

*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. Les lecteurs sont invités à offrir leurs commentaires sur les questions dont traite la revue.

Tarif des abonnements: Canada, \$3.00 l'an ou 75 cents le numéro; autres pays, \$4.00 l'an ou \$1.00 le numéro. Les remises s'établissent à l'ordre du Receveur général du Canada et doivent être adressées à *Information Canada*, 171, rue Slater, Ottawa, K1A 0S9. Envoi postal de troisième classe autorisé.

## Table des matières

septembre/octobre 1974

Europe de l'Ouest:	
Nouvelle étape des relations É.-U.-Europe/ <i>Nils Orvik</i>	2
La politique étrangère française sous Giscard d'Estaing/ <i>Robert J. Jackson</i>	7
L' <i>Ostpolitik</i> que pratiquera M. Schmidt/ <i>Robert Spencer</i>	12
<hr/>	
Ressources naturelles et puissance mondiale/ <i>Harold von Riekhoff</i>	18
<hr/>	
Sécurité et désarmement:	
A la recherche d'un modèle de coopération/ <i>Jeanne Kirk Laux</i>	23
MBFR et les chances de contrôle des armements/ <i>Robin Ranger</i>	27
<hr/>	
L'Alliance atlantique:	
Réalisation d'un consensus à l'OTAN/ <i>C. J. Marshall</i>	33
Les problèmes de structure de l'OTAN/ <i>Thomas Hockin</i>	37
<hr/>	
Problèmes fondamentaux de la réforme monétaire/ <i>Grant L. Reuber</i>	41
<hr/>	
La crise du pétrole:	
Répercussions sur les pays moins développés/ <i>Edith Penrose</i>	44
Avantages de la contestation/ <i>Jacques Henry</i>	48
<hr/>	
Revue littéraire:	
Progrès en droit international/ <i>L. C. Green</i>	54
<hr/>	
Section de référence	58

# Facteurs à réconcilier dans l'équation des rapports É.-U.-Europe

par Nils Orvik

La détérioration évidente des rapports entre les États-Unis et l'Europe représentée par la Communauté économique des Neuf n'est pas sans troubler depuis quelque temps les observateurs des deux côtés de l'Atlantique. Bien qu'on ait soin habituellement de refaire la devanture lors d'événements officiels tels que la récente réunion des ministres de l'OTAN à Ottawa, les frustrations et les tensions éprouvées de part et d'autre n'en percent pas moins. Vu l'importance des relations atlantiques, hier, aujourd'hui et demain, il nous paraît essentiel d'étudier certains facteurs qui brouillent les rapports entre les deux grands partenaires occidentaux. Le syndrome qu'ils présentent est complexe, comportant des aspects économiques, nucléaires et peut-être même idéologiques. Dans ce cadre général, nous allons tâcher de limiter notre examen à trois variables principales: le développement entravé de la Communauté européenne, le problème de l'hégémonie et la portée croissante des engagements américains à travers le monde.

Voilà les éléments qui ont dicté au moins en partie l'opposition de la France

à l'entrée de la Grande-Bretagne au Marché Commun, avec ses répercussions sur la possibilité d'une option européenne valable au cours des années soixante. Entraient également en jeu l'intensification de la guerre du Vietnam par le président Johnson en 1964-65, et enfin la diplomatie d'envergure mondiale de l'époque Nixon-Kissinger. Bien qu'il se fût produit peu de problèmes de ce genre au cours des années cinquante, les réactions de l'Europe à la stratégie McNamara et l'avortement du projet d'une force nucléaire multilatérale laissaient déjà percer les doutes ressentis à l'endroit du leadership américain dès la fin de l'époque Kennedy. On ne saurait trop souligner que les tensions surgies entre les États-Unis et la Communauté des Neuf découlaient surtout de cette question de leadership. Cependant, ce fut la guerre du Vietnam, considérée par la plupart des Européens comme une diversion dangereuse, qui les a complètement éveillés à ce problème de l'hégémonie ainsi qu'à l'orientation extra-européenne ou mondiale de la politique étrangère américaine.

Deux grands problèmes sont venus troubler les relations des pays d'Europe avec les États-Unis depuis 1965. Anciennes puissances mondiales, les nations européennes ont voulu avancer de pair avec les Américains ou tout au moins rester visibles sur le tableau international. Elles ont tâché, d'autre part, d'éviter tout engagement de nature à les mêler directement aux conflits et aux entreprises menés par les États-Unis en dehors de l'Europe.

## A la queue du Vietnam

Ce fut particulièrement le cas de la Grande-Bretagne et de la France qui ont eu beaucoup de mal pendant environ deux décennies à s'adapter aux nouveaux équilibres de puissance qui sont apparus après 1945. Le Vietnam a pourtant marqué un tournant décisif, car il a fait clairement comprendre aux trois grandes puissances européennes que l'Europe de l'Ouest se classait, pour les États-Unis, en marge des problèmes et des efforts principaux de la

*Depuis longtemps universitaire-conseil en relations internationales et en recherche de la défense, M. Orvik est professeur de politique internationale au Département d'études politiques de l'Université Queen's. Ancien professeur à l'Université d'Oslo, il a été attaché à plusieurs reprises en qualité de chercheur au ministère norvégien de la Défense et à son Institut de recherches. Il occupe depuis 1965 le poste de directeur des études internationales à l'Université d'Oslo où il anime une équipe de chercheurs. Le professeur Orvik a souvent fait des conférences et écrit de nombreux articles sur les relations entre les États-Unis et l'Europe et sur les questions de sécurité. Son étude sur la «Semi-neutralité et la sécurité du Canada» a paru dans le numéro du printemps 1974 de l'International Journal traitant de l'OTAN sous divers aspects. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*





*Marquant un renouveau de cordialité dans les relations États-Unis—Europe, le secrétaire d'État américain, M. Henry Kissinger, porte un toast avec trois de ses homologues européens — M. Jean Sauvagnargues de France, M. Hans-Dietrich*

*Genscher d'Allemagne de l'Ouest, et M. James Gallagher de Grande-Bretagne — à l'occasion de l'approbation de la Déclaration d'Ottawa pendant la réunion de juin des ministres des Affaires étrangères de l'OTAN.*

politique étrangère américaine. Des diversions comme celle du Vietnam semblaient devoir les priver du leadership intime et positif ainsi que du traitement privilégié que leur ménageaient les États-Unis avant l'intensification du conflit vietnamien.

A partir de 1965, les Européens se sont sentis délaissés et relégués à un rang secondaire dans l'ordre des priorités du gouvernement américain. L'OTAN, le plus fort lien entre les nations atlantiques, s'en est ressentie également. Les Européens se refusant à tout engagement direct en dehors des limites définies de la région nord-atlantique, l'OTAN se trouvait à perdre peu à peu tout rapport avec l'entreprise cardinale de la politique étrangère américaine.

Il y a lieu de se demander pourquoi, laissés à eux-mêmes, les Européens de l'Ouest n'ont pas cherché à compenser l'absence de leadership américain en tâchant plus énergiquement de transformer le Marché Commun en une communauté plus large et plus puissante. Cette question appelle deux réponses. Tout d'abord, le chemin d'une plus large intégration avait été bloqué par le général de Gaulle en 1963 lorsqu'il rejeta la demande d'admission de la Grande-Bretagne. Et quand il poursuivit sa politique séparatiste en ordonnant le retrait de la France des institutions militaires de l'OTAN en 1966, l'impasse devint

presque totale. Il ne pouvait exister d'option européenne valable sans la France. L'engagement de plus en plus entier des États-Unis en Asie du Sud-Est et l'orientation de la France vers une semi-neutralité laissaient fort peu de choix aux autres Européens. L'*Ostpolitik* amorcée vers cette époque par l'Allemagne de l'Ouest n'était en fait qu'une nouvelle expression d'unilatéralisme, bien que les modalités en fussent généralement plus acceptables que le déviationnisme français.

L'impasse survenue en Europe de l'Ouest vers la fin des années soixante est peut-être due aussi à un autre facteur. Convaincus dès le début que l'engagement trop poussé des Américains au Vietnam était une erreur, les Européens s'attendaient à ce qu'on la corrige bientôt d'une façon ou de l'autre. Ils ne pouvaient guère s'imaginer que le gouvernement américain mettrait huit ans à terminer cette aventure malheureuse. C'est donc avec un pessimisme croissant qu'ils attendirent d'année en année que les Américains se rendent compte de la futilité de l'aventure vietnamienne et «reviennent au bercail européen».

Lorsque le président Nixon et Henry Kissinger, tous deux versés dans les affaires d'Europe, prirent la direction de la politique étrangère américaine en 1969, on a cru pour un instant que cette politique allait reprendre son orientation atlantique

et européenne. Mais ce fut une illusion vite dissipée, d'abord par la doctrine Nixon puis par le rapprochement des États-Unis avec les deux principales puissances communistes, politique dont dépendait le plan formulé par M. Kissinger pour mettre fin à la guerre du Vietnam. Loin de « rentrer au bercail » et d'y reprendre la direction positive et énergique de l'Alliance atlantique, les Américains se sont précipités dans une autre entreprise d'envergure mondiale, laissant de côté encore une fois les Européens.

### **Effets de la politique de détente**

La détente Est-Ouest recherchée par l'administration Nixon-Kissinger et qui a trouvé expression dans les entretiens SALT I et les accords commerciaux privilégiés É.U. — URSS, a posé pour les Européens des problèmes contradictoires. Si, d'une part, ils souhaitent depuis longtemps un réel climat de détente pouvant atténuer la menace soviétique et permettre la réduction de leurs effectifs de défense nationale, ils sont vivement conscients, de l'autre, d'un accroissement marqué de la puissance militaire soviétique et du besoin continu de la participation active des États-Unis aux mesures de sécurité européennes. Lorsque les Américains se mirent à négocier sur un plan presque exclusivement bilatéral avec l'Union soviétique, les Européens de l'Ouest ont commencé à s'inquiéter de la conclusion, à leur insu, d'ententes peut-être préjudiciables à leur sécurité. De leur côté, les Américains considéraient la détente comme une voie nécessaire à la solution d'urgents problèmes tels que la conclusion de la guerre du Vietnam et la domination de crises mondiales, par exemple les troubles au Moyen-Orient. La détente en Europe, à laquelle les Soviétiques semblent attribuer la plus grande priorité, est ainsi devenue une sorte de monnaie diplomatique, une forme de « paiement » grâce auquel les Américains espèrent s'assurer la coopération des Russes à l'endroit de questions qu'ils jugent essentielles à leurs intérêts.

L'équipe Nixon-Kissinger s'est trouvée prise jusqu'à un certain point à son propre jeu, car le but ultime de cette politique restait inconnu. Si la détente lui apparaissait de fait comme un expédient, mesurée avant tout à l'aune des intérêts américains, on pouvait difficilement reprocher aux Européens d'ajouter foi à ces assurances d'une détente continue, et de réduire leurs efforts de défense nationale en raison du fait qu'une situation manifeste de détente, telle que proclamée par les déclarations conjointes des États-Unis et de l'URSS, écartait le besoin d'une forte

organisation militaire.

Il est clair que les Américains ne pouvaient gagner sur les deux tableaux. Il se peut que la détente, telle qu'esquissée par les Russes depuis le milieu des années soixante et acceptée par les Américains au cours d'une longue série d'entretiens et de négociations depuis 1971, ait aidé l'administration Nixon à régler plus d'un problème vital aux intérêts américains sur le plan mondial. Cependant, tout comme pour le Japon dans le domaine économique et pour l'Europe en ce qui a trait à la sécurité, il y a un compte à solder dont les conséquences à long terme dépassent souvent les avantages temporaires obtenus au cours des difficiles négociations de l'opportunisme.

### **Rivalités européennes**

Vu le rôle prédominant qu'ont joué les Américains pendant la dernière décennie, l'attention tend à se concentrer sur eux. Cependant, ils ne sont pas seuls responsables des difficultés qui ont surgi dans les relations euro-américaines. On reproche en effet aux Européens de l'Ouest, depuis le début des années cinquante, leur incapacité de s'unir et de « parler d'une seule voix ». De très nombreuses raisons, découlant surtout de craintes et de rivalités entre l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne, les ont empêchés d'y parvenir jusqu'à présent. On ne saurait guère prétendre que les Européens eux-mêmes ne sont pas responsables de ce manque de succès. Comme nous l'avons noté d'ailleurs ce résultat n'est pas sans rapport avec la politique américaine vis-à-vis de l'Europe et l'influence des États-Unis sur les principales nations européennes.

Il se peut que les occasions de mieux faire aient été minces, étant donné les situations et le cadre dans lequel les problèmes se sont développés. On ne saurait nier cependant que l'approche détournée de la Grande-Bretagne à l'égard de l'intégration européenne découlait en bonne part d'une confiance trop prolongée dans ses relations spéciales avec les États-Unis. En revanche, la politique des États-Unis vis-à-vis de la France a toujours eu un côté irrationnel. Sans doute le président de Gaulle et ses successeurs ont-ils été d'un commerce difficile, mais beaucoup de ces conflits étaient attribuables à des différences de style. Dans leurs relations avec la France, les Américains se sont montrés incapables de distinguer entre la forme et le fond. Stridente et émotive, la réaction américaine portait souvent à faux. Par ailleurs, si les préoccupations de Washington au sujet de l'Allemagne de l'Ouest ont eu dans l'ensemble un effet

stabilisateur sur les relations euro-américaines, il n'en reste pas moins que de longues années d'attentions particulières ont créé des habitudes et des espoirs qui pourraient retarder les efforts que fait l'Allemagne pour s'adapter à une situation internationale très différente.

N'oublions pas que le concept de l'haltère, ou des deux piliers, est d'invention américaine. Chacun des gouvernements américains de l'après-guerre s'est efforcé à sa façon d'encourager une plus grande intégration européenne, à condition toutefois que cette unification réponde aux grandes orientations de la politique étrangère américaine. En pratique, cela pourrait suggérer que les États-Unis se réservent l'approbation des engagements de l'Europe à l'échelle mondiale, ce qui équivaldrait au droit de veto à l'égard de politiques étrangères et d'attitudes nettement contraires aux leurs.

Les inconséquences et les contradictions de la politique américaine à l'égard de l'Europe se sont clairement manifestées durant la période Nixon-Kissinger. M. Kissinger est largement admiré et respecté en Europe pour ses brillants succès comme dépanneur et artisan de la paix. Mais sa politique européenne n'a pas complètement réussi et les espoirs soulevés par son discours de 1973 sur l'«Année de l'Europe» ne se sont pas réalisés. Il s'est écoulé un an avant que son agenda de travail lui permette de reprendre la discussion du projet de la «Charte de l'Atlantique», et le résultat de ces entretiens a été moins qu'impressionnant. Les tensions euro-américaines qui s'étaient accrues du fait des «chocs monétaires» de 1971, du conflit au Moyen-Orient et de la crise de l'énergie ont été récemment exacerbées par la crise de Chypre.

De telles circonstances semblaient souligner le besoin d'un front commun européen, et le défaut de s'accorder sur une commune politique énergétique a embarrassé la Communauté des Neuf. Par ailleurs, chaque fois que les Neuf ont réussi à s'accorder et à présenter une politique commune, l'administration Nixon les a accusés d'une «attaque concertée» contre les États-Unis!

### Centres de puissance

Selon le système pentagonal d'équilibre de puissance envisagé par Nixon-Kissinger, les cinq centres de puissance devraient avoir à peu près la même importance, mais cela n'est pas le cas actuellement et ne le sera pas avant très longtemps. La Chine, le Japon et la Communauté européenne fonctionnent à des niveaux de rendement bien inférieurs à ceux des États-Unis et

de l'Union Soviétique. La tendance depuis quelques années est au règlement des crises par les superpuissances, c'est-à-dire que les Américains et les Russes ensemble tâchent d'en arriver à une entente commune sur une solution qu'ils invitent ensuite les parties au conflit [et tous autres États intéressés] à accepter. Il en a été de même aussi lors de quelques crises antérieures, mais le procédé semble en voie de se standardiser. Ce sont les pratiques de ce genre qui illuminent la célèbre remarque de M. Kissinger, voulant que l'Europe ait des intérêts régionaux tandis que les États-Unis ont des responsabilités mondiales.

Il serait difficile à l'heure actuelle de contredire cette assertion. A moins que la Communauté des Neuf ne réussisse à adopter des positions communes à l'égard de problèmes d'ordre mondial qui ne se rapportent pas directement à l'Europe, elle devra forcément se cantonner dans un rôle régional. Or, même si les Neuf se résignaient à une telle compression de leurs responsabilités, les dernières crises, par exemple au Moyen-Orient, au Portugal et à Chypre, ont effectivement démontré que la sécurité d'une zone donnée ne saurait toujours être assurée conformément à la démarcation traditionnelle des régions.

C'est là un des principaux problèmes de l'OTAN qui demeure toujours le grand cadre d'organisation du dispositif de défense euro-américain. Est-il réaliste de penser que la sécurité d'un pays quelconque de l'OTAN peut se restreindre à telle ou telle région bien délimitée? Est-il possible de distinguer nettement de nos jours entre les problèmes de sécurité d'ordre régional et mondial? Ce n'est certes pas sans raison que les Européens ont pu prétendre que la guerre du Vietnam ne les regardait pas, bien qu'elle parût être d'intérêt capital pour les États-Unis. Et que dire du Moyen-Orient d'où l'Europe de l'Ouest tire ses approvisionnements de pétrole? Est-ce qu'un conflit dans ce secteur ne revêt pas la même importance pour tous les pays de l'OTAN? Quant au présent conflit à Chypre, ne se déroule-t-il pas au sein des territoires de l'OTAN? Est-ce un problème régional ou mondial? Les Européens doivent-ils ranger les cas de ce genre dans la catégorie des problèmes mondiaux que les superpuissances sont les plus aptes à régler ou doivent-ils se charger de régler eux-mêmes de tels différends et, dans ce cas, par le truchement de quelle organisation et par quels moyens?

Ces questions se situent parmi les problèmes généraux d'intervention et de solution des crises mondiales qui dépassent de beaucoup la portée de cet article. On ne saurait toutefois nier leur pertinence pour

la Communauté atlantique de pays européens et nord-américains agissant dans un milieu commun. Étant donné la nature actuelle des conflits internationaux et leur chevauchement national-global, et vu leur complexité découlant de l'action de participants transnationaux aussi bien que nationaux et de celle de factions et de groupes semi-officiels dont les opérations se déplacent d'un pays ou d'un continent à l'autre et sont réellement d'envergure internationale, il convient de se demander si l'OTAN et les autres institutions traditionnellement chargées du maintien des relations É.-U. — Europe peuvent continuer de fonctionner dans les limites de leurs cadres actuels.

### Besoins réciproques

Ces considérations s'appliquent également à la Communauté des Neuf. Les États-Unis voudraient, semble-t-il, une Communauté européenne dont les membres, après avoir consulté séparément le gouvernement américain, élaboreraient une politique commune agréable aux États-Unis, plutôt que de s'entendre d'abord entre eux et de parler «d'une voix unanime». Or, les États-Unis ne sauraient l'emporter dans les deux cas. S'ils désirent que la Communauté européenne fasse figure de partenaire égal et utile, ils doivent s'habituer à l'idée que la Communauté tendra à formuler des vues qui reflètent ce que les Neuf estiment être les intérêts harmonisés de l'Europe. Cela ne coïncidera pas toujours en tous points avec les vues américaines, mais si l'héritage commun d'institutions politiques, de valeurs, de traditions et de cultures que partagent les pays atlantiques a quelque bien-fondé, on devrait pouvoir s'accorder sur les questions de principe à longue échéance, plus importantes pour tous que les initiatives d'un opportunisme à court terme.

La question de leurs besoins réciproques tels que compris par les deux partenaires fournira probablement la clef du problème. Si les États-Unis ont un pressant besoin d'aide de la part des Européens, ils soigneront davantage leurs relations avec l'Europe. La même règle s'applique aux Européens de l'Ouest. On ne saurait nier ni d'un côté ni de l'autre l'existence de tels besoins, mais on prétendra probablement qu'ils ne sont pas urgents. Ce climat d'incertitude porte les uns et les autres à trop présumer de leur collaboration, ce qui est d'un mauvais effet sur les deux parties. Comme nous l'avons noté depuis quelques années, il y a une limite à la mesure où l'on répond à ces besoins, ainsi qu'aux moyens à employer. Qu'on l'envisage par conséquent du point de vue européen ou américain, il y aurait lieu de tirer immédiatement

au clair le dilemme régional-mondial, tant au profit du fonctionnement futur de l'OTAN que de la conduite générale des relations euro-américaines. Les récents événements de Chypre ont certes mis en relief l'acuité de ces problèmes. Le conflit gréco-turc souligne une fois de plus la complexité du dilemme régional-global, l'inapplicabilité des contraintes géographiques et l'embarras croissant des relations euro-américaines.

Tout comme la plupart des organisations internationales, l'OTAN repose sur le principe d'une égalité formelle. Jusqu'au milieu des années soixante, la prédominance des États-Unis de même que leur aptitude et leur empressement à se charger de tout fardeau, d'ordre régional ou mondial, étaient si énormes que les distinctions de ce genre entre membres paraissaient oiseuses. Il n'en est plus ainsi, car le leadership américain est mis en doute sur les deux plans.

Aux termes de la doctrine Nixon, l'apport des États-Unis aux causes communes se limitera à une proportion raisonnable de celui des autres pays membres. Cette règle s'applique à l'éventail entier des tâches à tous les niveaux, du régional au local. Tant que les membres européens de la Communauté atlantique jugeront que leur apport à la sécurité occidentale ne saurait dépasser l'ordre régional, c'est-à-dire national, on comprend difficilement qu'ils puissent prétendre influencer de façon décisive les décisions majeures sur le plan mondial. Dans une situation critique du genre de celle que nous abordons, semble-t-il, il va falloir accepter quelque proportionnalité entre l'apport et l'influence exercée. On a donné le nom de «consultations» aux délibérations de l'Alliance à ce sujet. Pris comme synonyme d'«information», ce terme ne crée guère de problèmes. D'autre part, l'idée de consultation implique au fond un droit de veto de même que celui de proposer des solutions de rechange.

Cette question des apports et de l'influence demeure par conséquent le plus critique et de loin le plus troublant des éléments de désaccord dans les relations euro-américaines. Si les Européens veulent accroître leur apport, il leur faudra intégrer leurs efforts nationaux dans le cadre de la Communauté des Neuf. Si, d'autre part, les Américains désirent vraiment un apport européen de l'ordre qu'ils réclament, ils devront traiter avec une communauté dont les positions seront négociées à l'avance et dont le point de vue sur les problèmes mondiaux ne sera pas toujours conforme à la politique que préconisent les États-Unis. La voie douteuse de la semi-neutralité serait désastreuse pour tous.



# La politique étrangère française: seul le style a changé

par Robert J. Jackson

L'élection de M. Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la France a donné lieu, dans les capitales étrangères, à bien des conjectures sur l'imminence de changements dans la politique étrangère française. Une évaluation plus réaliste indique toutefois qu'on assistera à un changement de forme plutôt que de fond. L'imbroglio de la vie politique en France appelle une politique étrangère réaliste et suivie, s'appuyant sur les réalisations du passé. Avec M. Giscard d'Estaing au pouvoir, cette combinaison va presque certainement s'affirmer.

Les objectifs et les mots-clés des affaires étrangères françaises resteront probablement les mêmes pendant un certain temps, et cela pour trois raisons. En premier lieu, les politiques du passé sont consacrées par le temps; leurs constantes sont fixées depuis 1946 et ne doivent pas leur importance uniquement au général de Gaulle. Ensuite, ces politiques découlent logiquement de diverses hypothèses concernant les intérêts de la France et les intérêts mondiaux. Troisièmement, le déploiement des forces politiques en France est tel que tout changement radical serait téméraire, voire dangereux. Au jugement nord-américain, la France a tenté d'élargir son rôle et son influence dans le monde, sans pouvoir toutefois réaliser l'équilibre de ses objectifs et de ses ressources; pour les Français, par contre, seule une France forte et indépendante saurait se défendre contre un monde injustement dominé par les deux superpuissances.

Les thèmes de «sécurité», de «prestige» et d'«indépendance» dominent la scène française depuis au moins la Seconde Guerre mondiale, si l'on s'en tient à l'époque contemporaine. Dans son premier discours à l'Assemblée nationale, au printemps, M. Jacques Chirac, premier ministre de 41 ans choisi par Giscard lui-même, n'a pas manqué de souligner que l'«indépendance nationale» continuerait d'être la pierre d'angle de la politique étrangère de son pays. Cette effusion d'amour-propre national découle du fait, souvent oublié, que la France n'a pas cessé de lutter pour

l'indépendance de l'Europe contre l'envahisseur nazi.

Une fois que l'économie de la Quatrième République se fût remarquablement relevée des suites de la défaite et de l'occupation allemande, le gouvernement français a dû reconnaître l'existence de trois changements importants dans le monde. Il y avait d'abord, dominant la sphère internationale, deux grandes puissances, puis deux alliances: celle du Pacte de Varsovie dirigée par l'Union soviétique, et l'OTAN influencée par les États-Unis. Les Français se méfiaient de l'Amérique et n'entendaient pas être retranchés à jamais de l'Europe orientale. Née sous la Quatrième République, cette attitude fut particulièrement en évidence durant la présidence du général de Gaulle et on la retrouve dans la pensée française actuelle. M. Jacques Chirac n'a fait que la confirmer en parlant du besoin d'une coopération chaleureuse avec les États-Unis, bien que «sur un pied de stricte égalité».

## Liens franco-allemands

En second lieu, la France a dû reconnaître que son avenir dans le monde dépendait de la réconciliation franco-allemande. La France comptait, bien entendu, être le partenaire principal dans cette nouvelle

---

*M. Robert Jackson est professeur de sciences politiques à l'Université Carleton et spécialiste de l'étude comparée des gouvernements et des politiques. De 1971 à 1973, il a été conseiller législatif et directeur de la recherche au cabinet du président du Conseil privé. Auteur de plusieurs ouvrages et articles sur la Grande-Bretagne, la France, le Canada et les Philippines, il a publié des articles analytiques sur la vie politique française dans le Political Quarterly, l'International Journal et le Commentator. Le professeur Jackson est membre du conseil de rédaction de l'American Political Science Review, de Sage Publications et de Macmillan of Canada. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



association privilégiée avec l'Allemagne, ennemi repentant et corrigé. Le troisième changement se rapporte à la France d'outre-mer. L'une après l'autre, à commencer par le Vietnam, les colonies françaises se sont révoltées et, en fin de compte, ont dû être abandonnées. C'est ce qui a donné à croire que la France n'avait plus d'intérêts spéciaux que dans quelques parties du monde, notamment le Maghreb et l'Afrique francophone auxquels se sont ajoutés, lors de la crise pétrolière des années 70, les pays arabes de la Méditerranée.

L'accent mis sur la fierté et l'indépendance nationales, face à ces trois changements majeurs, a fait penser qu'il fallait se doter d'un puissant arsenal militaire. L'amertume laissée par la Seconde Guerre mondiale engendrait la ferme conviction que seules les armes pouvaient garantir l'indépendance. Dans l'esprit de Georges Pompidou, cela s'est traduit par l'idée que la politique française, malgré l'atténuation de la menace soviétique et la fin de la guerre froide, devait toujours s'inspirer du principe: «défense plus détente égale sécurité».

Cette doctrine politique fut mise en relief par le style hautement personnel du général de Gaulle, caractérisé par un manque d'appréciation des problèmes quotidiens et des grandes inégalités de la vie française. En politique étrangère, il exerçait avec un air de grandeur une autorité personnelle que les Anglo-Saxons trouvaient difficile à accepter. Lors de son accession à la présidence en 1969, Georges Pompidou modifia subtilement le style de ces rapports, se montrant plus soucieux de l'économie et un peu moins dur à l'égard des Américains. On peut s'attendre à une continuation de cette politique par M. Giscard d'Estaing. En revanche, le but, les conditions et le réalisme de la politique française empêcheront ces raisons de forme de modifier sensiblement le fond de la politique étrangère.

#### Initiative en Europe

La conduite des affaires étrangères en France restera vraisemblablement analogue, sous M. Giscard d'Estaing, à celle qu'ont pratiquée les deux premiers présidents de la Cinquième République. La nomination de M. Jean Sauvagnargues au poste de ministre des Affaires étrangères ressemble à la plupart des nominations antérieures à ce poste. Ancien fonctionnaire (ambassadeur à Bonn de 1970 à 1971), il comblera certainement tous les désirs du Président (comme le firent MM. Michel Jobert et Maurice Couve de Murville); sa grande connaissance de l'Europe et particulièrement de l'Allemagne devrait aider

M. Giscard d'Estaing à maintenir d'étroites relations personnelles avec le nouveau chancelier allemand, M. Helmut Schmidt.

Eu égard aux objectifs et aux conditions précitées, c'est l'Europe qui offre le terrain le plus propice à l'initiative française. Tandis que de Gaulle voulait que la France joue un des tout premiers rôles sur la scène mondiale, M. Giscard d'Estaing optera probablement pour une Communauté économique européenne renforcée, fondée sur la coopération franco-allemande et pouvant en soi constituer une puissance mondiale. Le vif intérêt qu'il porte aux affaires d'Europe l'a poussé à déclarer durant la campagne électorale: «L'Europe constitue pour moi la priorité essentielle». Bien qu'il n'ait pas nommé de ministre des Affaires d'Europe (M. Jean Lecanuet, candidat logique, est devenu ministre de la Justice), il a annoncé qu'il profiterait du passage de la France à la présidence de la Communauté (de juillet à décembre 1974), pour prendre des mesures qui devraient «assurer l'union de l'Europe en 1980». Les occasions ne lui manqueront pas au cours de cette période, car le président de la France est habilité, depuis la réunion de Copenhague l'an dernier, à convoquer toute réunion des dirigeants de la Communauté



*Le changement de dirigeants à Paris et à Bonn donne un nouvel accent aux affaires étrangères. En fin de soirée à Paris, M. Giscard d'Estaing reconduit le chancelier ouest-allemand, M. Helmut Schmidt, à son hôtel près du palais de l'Élysée.*

qui pourrait paraître nécessaire. Il reste encore à expliquer comment il entend procéder pour réaliser l'union européenne d'ici 1980. Tout en considérant la CEE comme une simple confédération, il s'est dit favorable à l'élection directe d'un parlement européen.

L'optimisme à l'égard d'une Union européenne a faibli depuis un an et l'on ne voit pas très bien comment la CEE pourrait, face à une inflation excessive, hâter ce projet d'union même à la faveur d'une nouvelle approche. La conjoncture économique autorise au contraire à supposer que tous les partenaires rechercheront leur avantage national. En outre, ni la France ni l'Allemagne ne cherchent à modifier les méthodes actuelles d'élaboration des politiques de la CEE. Ce sont plutôt les exigences protectionnistes de l'Italie et le désir de la Grande-Bretagne de renégocier ses relations économiques avec la Communauté qui sont susceptibles de heurter les objectifs fondamentaux traditionnels de la CEE. A tout prendre, M. Giscard d'Estaing tentera probablement d'amener l'Europe à harmoniser ses politiques par des mesures successives et de portée restreinte plutôt que par de grands changements d'orientation.

Les négociations européennes à venir refléteront dans une certaine mesure les rapports de la Communauté avec les États-Unis. Bien que MM. Giscard d'Estaing et Chirac aient parlé en termes chaleureux des États-Unis (on a fait valoir tant et plus que le nouveau président avait parlé anglais lors de sa première rencontre avec la presse), il est douteux que la France soit disposée à suivre l'orientation américaine en politique étrangère. Contrairement aux Canadiens, la majorité des Français ne fait pas aveuglément confiance aux Américains. La gauche se méfie tout particulièrement de la politique américaine, et il ne faut pas oublier que de Gaulle a obtenu plus de deux millions de voix communistes grâce en partie à son anti-américanisme. Même si cette situation lui déplait, M. Giscard d'Estaing doit en tenir compte. Le nouveau président s'est exprimé très nettement au sujet de Washington, affirmant que si la France et les États-Unis doivent être partenaires, la France doit rester indépendante de son allié. Tout en consentant à un échange d'information et à des consultations entre l'Europe et les États-Unis, il a déclaré fermement que «ce ne peut être en rien une structure contraignante pour nous» et que la France doit être indépendante «du monde extérieur en matière de défense, de monnaie, de politique étrangère et de culture».

### Politique d'outre-mer

La politique traditionnelle de la France outre-mer va survivre à de Gaulle et à Pompidou. L'absence d'un gouvernement colonial autonome a empêché des États comme le Vietnam, le Maroc, la Tunisie et l'Algérie de se ménager une transition pacifique. Mais si ces pays ont obtenu leur indépendance par les armes et au moyen de dures négociations, la France n'en a pas moins confiance en sa supériorité culturelle, convaincue que la langue française est un excellent instrument pour l'assimilation de peuples divers. Le retentissant discours à propos du «Québec libre» s'inscrivait dans cette tradition, de même que la décision prise en 1970 de créer une agence de coopération technique et culturelle réunissant 21 pays francophones. Le Canada s'en est tiré dans ce dernier cas en consentant à ce que l'entente porte la double signature du gouvernement fédéral et du Québec. L'agence n'a peut-être pas réalisé ses projets ambitieux, mais elle demeure un symbole des aspirations françaises sur le plan international.

La France continue de porter un vif intérêt aux pays en voie de développement. L'aide qu'elle leur fournit dépasse largement un pour cent de son produit national brut (PNB) et la place parmi les principaux pays donateurs, bien que ce pourcentage plutôt élevé du PNB comprenne les apports de la France à ses propres départements et territoires d'outre-mer. D'une façon générale, le nouveau président poursuivra probablement la politique de M. Pompidou en ce qui concerne la création d'un *hinterland* économique et politique au Maghreb et dans les pays arabes de la Méditerranée, et il maintiendra certainement la présence de la France en Afrique. Quelle que soit l'aversion manifestée par certains commentateurs à l'égard de l'influence française dans ces pays, la France considère ces politiques comme essentielles. Elle a besoin de l'énergie et des matières premières que produisent ces pays pour soutenir sa rapide expansion industrielle, et doit vendre des armements pour assurer le perfectionnement de son arsenal militaire. La seule initiative anti-gaulliste que le président ait eue jusqu'ici (et peut-être la dernière) a été le retrait de M. Jacques Foucart, le puissant secrétaire général aux Affaires africaines et malgaches, de son poste à l'Élysée. M. Foucart passait pour un symbole vivant de la tradition gaulliste, et son renvoi signifie la fin des symboles mais non des politiques gaullistes en Afrique.

### Dissuasion nucléaire

Les politiques les plus stables de la France

se situeront probablement dans le domaine de la défense nationale. La politique militaire — reconnue comme d'inspiration gaulle — a commencé sous la Quatrième République et se poursuivra sous M. Giscard d'Estaing. Il est à présumer que la France continuera de développer sa « force de frappe » et ne voudra pas réintégrer ses troupes dans l'OTAN. Encore une fois, cette ligne de conduite est dictée par l'importance que la France attache à son indépendance et par la reconnaissance du principe selon lequel seules les armes nucléaires peuvent assurer la sécurité nationale. Une juste évaluation de cette attitude est difficile à réaliser, si l'on tient compte du scepticisme de certains experts à l'égard des forces militaires françaises. On pourrait cependant voir en cette force de dissuasion un symbole d'indépendance vis-à-vis de l'Amérique plutôt qu'une arme. Aucun homme politique français n'est convaincu que l'arsenal militaire de la France peut concurrencer celui des deux superpuissances. La politique de défense française repose sur le désir de résister à une hégémonie russo-américaine en Europe, sur la conviction que la France peut rendre vaine toute attaque contre son territoire et sur la certitude qu'elle peut rivaliser avec la Grande-Bretagne en tant que puissance nucléaire.

Vers 1980, l'arsenal français de bombardiers, de sous-marins lance-missiles et de missiles à base terrestre devrait en effet lui permettre de surclasser la Grande-Bretagne. D'ici deux ans, sa position se consolidera par l'installation de nouvelles ogives à hydrogène sur les missiles sous-marins, dont la puissance sera ainsi portée de 450 kilotonnes à une mégatonne (un million de tonnes de TNT). Le refus de participer à des entretiens généraux sur la limitation des armements et aux négociations de Vienne sur les réductions mutuelles des forces est conforme à la doctrine française. Moins les non-superpuissances posséderont d'armes nucléaires, plus la France deviendra forte par rapport à ces puissances. Le programme spatial de la France est le troisième en importance dans le monde, après ceux de l'Union soviétique et des États-Unis. Les programmes nucléaire et spatial ont eux aussi une valeur d'appoint du fait qu'ils ont contribué au développement d'industries d'une haute technicité. Cela permet à la France, par exemple, de concurrencer les États-Unis en ce qui concerne les ventes d'avions à l'OTAN.

Les observations défavorables à l'égard de la force de dissuasion française sont généralement lancées à l'occasion d'explosions nucléaires ou de ventes d'armements. La politique nucléaire de la France

a néanmoins eu un caractère suivi. Les bombes que le général de Gaulle a fait exploser ont été conçues à l'époque de la Quatrième République, et la décision prise en 1974 par M. Giscard d'Estaing de faire exploser de nouvelles bombes dans l'atmosphère prolonge cette politique. Les explosions thermonucléaires réalisées sur l'atoll de Mururoa, dans le Pacifique Sud, furent le dernier essai de la série d'expériences entreprises en 1970. Ces bombes ne produisent que peu de retombées, la seule source de radiation étant le petit mécanisme qui déclenche la fission. Les dernières expériences étaient nécessaires parce que l'on doit faire l'essai dans l'atmosphère de ces armes tactiques avec leur système de lancement. Les essais ont continué aussi parce que M. Giscard d'Estaing avait soulevé la question durant sa campagne électorale. En dépit des surcroûts de dépenses, la Direction des Centres d'expérimentation nucléaire a déjà annoncé qu'à partir de 1975 tous ses essais nucléaires seront souterrains. La raison en est certainement les nombreux avantages que présente cette décision, et non les attaques bien orchestrées de M. Jean-Jacques Servan-Schreiber. Ces avantages vont de l'élimination des critiques des milieux diplomatiques à propos d'explosions dans l'atmosphère, à la réduction de la pollution atmosphérique dont la France se préoccupe; il y aura aussi cet avantage pratique que les essais n'auront plus besoin d'être groupés, car les conditions météorologiques n'entrent plus en cause. Nous devons nous attendre à une « volonté de continuer la modernisation de la force de dissuasion », comme l'a déclaré le Premier ministre Chirac. Mais là encore souvenons-nous que la dissuasion nucléaire ne se comprend facilement que si elle est considérée comme symbole d'indépendance à l'égard des États-Unis.

Dans le domaine des armements, on a assisté à un grand déploiement de rhétorique. Pendant sa campagne électorale, M. Giscard d'Estaing a déclaré qu'il frapperait d'interdiction les ventes d'armements susceptibles de porter atteinte à l'autodétermination des nations. Cela ne l'a pas empêché d'annoncer, quelques semaines plus tard, une grande vente d'armements. Ce paradoxe est fort compréhensible. Ce qui, sous de Gaulle, avait débuté essentiellement comme une politique visant à diminuer l'influence anglo-américaine est devenu, sous Pompidou, une orientation économique. Et il est probable que cette orientation se confirmera sous Giscard d'Estaing. Pendant la présidence de de Gaulle, les ventes d'armes de la France ont quadruplé, grâce principalement aux exportations vers les pays arabes ainsi qu'à

l'exploitation de l'embargo imposé par les Nations Unies sur les ventes d'armes à la Rhodésie et à l'Afrique du Sud. Dans les années 70, la France a de nouveau triplé ses exportations d'armes et elle ne le cède qu'à l'URSS et aux États-Unis dans ce domaine. La politique des armements est aussi liée à la position militaire, les forces françaises étant équipées dans toute la mesure possible d'armes qui peuvent être vendues à l'étranger.

### **Priorités économiques**

L'opposition du président de Gaulle aux États-Unis s'étendait à la guerre économique. Il voulait mettre fin à l'influence, à ses yeux exorbitante, que le dollar exerçait à l'intérieur du système monétaire international. La grande «guerre de l'or» ne constituait pas une recherche anachronique du vieil étalon-or; elle traduisait plutôt le souci de barrer la voie à l'inflation exportée par les États-Unis et visait à rendre ces derniers moins capables d'acheter d'importants secteurs des économies européennes avec de l'argent obtenu dans ces pays. La priorité accordée à ce genre de questions économiques devrait s'intensifier sous Giscard d'Estaing. De Gaulle avait accepté le principe selon lequel ni la France ni l'Allemagne n'auraient jamais réalisé quoi que ce soit de grand sans une intervention militaire importante; M. Giscard d'Estaing pourrait fort bien donner à ce postulat la tournure suivante «rien de grand n'arrive jamais sans une économie forte».

Il y a eu des blagueurs pour soutenir que le nouveau président s'occuperait peut-être plus de questions fiscales et monétaires que des Français, et il y a certainement du vrai dans l'idée qu'il connaît mieux les questions économiques que celles de la politique étrangère en général. Les années qu'il a passées à la tête du ministère des Finances et sa formation à l'École Polytechnique devraient porter M. Giscard d'Estaing à préférer les solutions techniques. La nomination du nouveau ministre des Finances laisse prévoir qu'il entend opter pour des réponses techniques précises plutôt que de grands desseins. A l'instar de M. Sauvagnargues, à qui on a confié le portefeuille des Affaires étrangères, M. Jean-Pierre Fourcade est ancien fonctionnaire, ayant précédemment œuvré au ministère sous M. Giscard d'Estaing et dans le monde bancaire.

Le nouveau président se trouve devant une situation difficile. A son entrée en fonctions, il a déclaré privément que l'on devait s'attendre cette année à une inflation de 17 p. cent, et d'autres ont estimé que le déficit de la balance commerciale

atteindrait 6 milliards de dollars en 1974. Cette situation aura des répercussions considérables, non seulement sur la vie quotidienne des Français, mais aussi sur l'«indépendance» politique de la France. Le nouveau gouvernement a reconnu publiquement l'interdépendance de sa politique étrangère et de la stabilité économique de la France lorsqu'il a déclaré, en juin 1974, qu'«il n'y a pas de transformation de la société, dans le sens d'une plus grande justice, qui soit compatible avec l'inflation. Il n'y a pas d'indépendance nationale compatible avec un déficit extérieur et l'endettement à l'étranger.» Le gouvernement a alors annoncé un plan d'austérité visant à réduire en majeure partie la hausse des prix dans l'espace d'un an et à éliminer le déficit commercial en moins de deux ans. Ces mesures économiques contribueront à encourager la justice fiscale en France, mais c'est dans le domaine de la diplomatie qu'elles auront probablement le plus d'effet. La coopération franco-allemande s'en tiendra aux mêmes principes économiques, l'Italie et la Grande-Bretagne seront invitées à se serrer la ceinture et à ne pas vivre au-delà de leurs moyens et, si elle réussit, la France pourra maintenir sa politique d'«indépendance» vis-à-vis des États-Unis.

### **Rôle de la politique sociale**

La victoire serrée de M. Giscard d'Estaing sur M. François Mitterand (51 p. cent des voix contre 49 p. cent) signifie que le nouveau président doit constamment surveiller la Gauche. L'élection a été déterminée dans une très grande mesure par le vote des classes et le président devra élaborer une politique sociale énergique et riche de sens, s'il ne veut pas voir la Gauche enfoncer le centre aux prochaines élections parlementaires. Cette mise en garde est d'autant plus sérieuse que la limite d'âge a été abaissée à 18 ans. Si les quelque deux millions et plus de jeunes âgés de 18 à 21 ans avaient voté lors du dernier scrutin, François Mitterand aurait été élu président. Qui plus est, M. Giscard d'Estaing n'a pas une majorité de partisans au Palais Bourbon et doit éviter les grands changements d'orientation en politique étrangère, s'il ne veut pas se voir contraint de dissoudre prématurément l'Assemblée nationale. Et bien que les réformes de la constitution soient aujourd'hui moins fréquentes, le président voudra sans doute gouverner avec l'Assemblée nationale et non contre elle.

Vu ces considérations d'ordre national, on peut s'attendre à ce que M. Giscard d'Estaing concentre le gros de ses efforts sur l'avenir économique et social de la nation. Sa principale initiative en

matière de politique étrangère se manifestera probablement à l'égard de questions économiques dans le cadre de la CEE. M. Tindemans, premier ministre de Belgique, a laissé entendre qu'il existait des possibilités de changement lorsqu'il déclarait récemment que «le sort de l'Europe est entre les mains de la France». Mais il reste voir si M. Giscard d'Estaing pourra, dominant son penchant pour les solutions techniques, conduire la France à l'unification européenne par une voie moins prosaïque.

Il est difficile de calculer les chances de succès de l'initiative française face aux dures réalités de la situation économique

mondiale. Comme le faisait observer *Le Monde*, le 3 juillet, «comment unir des économies quand il ne s'agit plus de partager les bénéfices d'une expansion certaine mais de répartir le déficit d'un ralentissement inévitable?» L'approche économique empruntée par M. Giscard d'Estaing est-elle venue trop tard dans l'histoire moderne de son pays? Impossible de répondre avec certitude à cette question. Il est à espérer toutefois que le conservatisme dynamique de M. Giscard d'Estaing ne se terminera pas en «profil perdu», pour emprunter une expression au dernier roman de M<sup>me</sup> Françoise Sagan.

## L'Ostpolitik et la succession de M. Brandt

par Robert Spencer

Dans un bref article publié il y a deux ans dans cette revue, j'ai tâché de faire le bilan de l'Ostpolitik de Willy Brandt et de dégager certaines de ses conséquences tant pour l'Allemagne de l'Ouest que pour le monde occidental. On semblait alors avoir franchi deux grandes étapes de la mise en œuvre des politiques adoptées après les élections de septembre 1969 et l'avènement de la coalition des partis social-démocrate et libéral. Des traités de non-agression, garantissant le respect des frontières existantes, avaient été conclus

*Le professeur Spencer est membre du département d'histoire de l'Université de Toronto depuis 24 ans et spécialiste de l'histoire et de la politique allemandes. En plus de ses travaux de recherche et de ses cours, M. Spencer est doyen adjoint des études supérieures à l'Université. Il est co-rédacteur de la revue trimestrielle de l'Institut canadien des affaires internationales, l'International Journal. Il a examiné les conséquences de l'Ostpolitik pour l'Europe dans un article paru antérieurement dans Perspectives internationales (septembre-octobre 1972). Le présent article n'engage que l'auteur.*

avec Moscou et Varsovie, et des accords restreints concernant les déplacements avaient été signés avec l'Allemagne de l'Est (République démocratique allemande) à la suite de l'accord quadripartite relatif à Berlin. Restaient à conclure des traités visant à normaliser les relations avec la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Bulgarie; par-dessus tout, les négociations se poursuivaient toujours en vue de la signature du *Generalvertrag*, traité de portée générale qui devait régir les relations entre Bonn et Berlin-Est (et sanctionner incidemment la division de l'Allemagne).

Au cours de la bataille parlementaire axée sur l'approbation des traités avec l'Est, la faible majorité qui soutenait les politiques Brandt-Scheel s'était progressivement effritée. Au début de l'automne de 1972, le chancelier Brandt faisait face à une élection que chacun considérait comme critique mais dont personne ne se sentait en mesure de prédire le résultat avec certitude. Quelle qu'en soit l'issue, on était généralement d'avis que le verdict serait serré. Et l'avenir de l'Ostpolitik de Brandt semblait mis en jeu.

Les élections du 19 novembre 1972 (tenues après que M. Brandt eut provoqué

la défaite de son propre gouvernement) ramenèrent la coalition au pouvoir avec une bonne majorité et en firent le premier gouvernement stable appuyé par la gauche dans toute l'histoire de l'Allemagne. Le corps électoral enregistra un vote record de 91 pour cent; le FDP franchit facilement l'écart critique de cinq pour cent des voix; l'Union chrétienne démocrate (CDU) et, ce qui est encore plus significatif, l'Union chrétienne sociale (CSU) en Bavière perdirent des voix au parti social-démocrate (SPD) et ne se maintinrent qu'en recueillant les suffrages anciennement accordés au parti national-démocrate (NPD). Comme pouvait le prétendre à juste titre le chancelier Brandt, ce fut «la plus grande victoire que le SPD ait connue au cours de ses 110 ans d'existence».

On ne saurait dire au juste dans quelle mesure ce succès pouvait s'attribuer à la popularité de l'*Ostpolitik* (couronnée quelques jours auparavant par un accord sur le *Generalvertrag*), mais il n'y a aucun doute que ce fut une «élection Brandt» qui conférait au chef du SPD la stature et le prestige accordés avant lui à Konrad Adenauer. Le résultat mit l'opposition en déroute. Six mois plus tard, l'infortuné leader du CDU, Rainer Barzel, démissionnait précipitamment, ruiné par deux défaites et par l'opposition au sein de son propre parti. L'étoile de Franz Josef Strauss aussi semblait pâlir. Signe indicatif des problèmes qui assaillaient le CDU, la direction parlementaire allait échoir à un nouveau venu au Bundestag, inconnu jusque-là mais attirant et capable, le professeur Karl Carstens, tandis que la présidence allait bientôt être assumée par Helmut Kohl, ministre-président du Palatinat. Quoi qu'il en fût, le chancelier Brandt et M. Walter Scheel allaient être en mesure de poursuivre leur *Ostpolitik* durant les prochains 18 mois, peu gênés par l'opposition. Au début de 1974, toutefois, cette solide position commença à se désagréger.

### Prestige déclinant de l'*Ostpolitik*

Dans l'intervalle, les résultats de l'*Ostpolitik* se faisaient moins spectaculaires. Le réseau diplomatique de Bonn s'était élargi, mais il n'intervenait plus de choix important ni de décision historique (comme l'acceptation du *statu quo* territorial dans le cadre des traités de Moscou et de Varsovie). On entra dans la phase plus prosaïque d'un travail de construction effectué à partir des accords précédents. Comme l'a fait observer M. Egon Bahr, auteur incontesté de cette politique, le mirage des premières semaines s'était éclipsé et Bonn se retrouvait devant les réalités matérielles de la vie quotidienne. Plus d'un

signe indiquait que le public ouest-allemand en était venu à prendre l'*Ostpolitik* pour acquise. Lors du débat sur le *Generalvertrag* en février 1973, le Bundestag était à moitié vide, et la signature d'un nouveau traité ou la visite du ministre des Affaires étrangères dans une capitale de l'Est paraissaient chose courante.

En dépit de tout cela, la signature du *Generalvertrag* (entré en vigueur le 20 juin 1973) fut un événement historique. Vingt-huit ans après la fin de la guerre et quarante après l'avènement du Troisième Reich qui y avait conduit, les deux Allemagnes ratifiaient de leur propre gré la constatation juridique de leur division. La vision qu'avait eue Walter Rathenau en 1919 d'une ligue rhénane faisant face à un État slave semblait se matérialiser. «Nous voilà deux» faisait observer l'*Economist* sur un ton sardonique. Après des années d'affrontement amer, le traité entre les deux États allemands paraissait être le symbole d'une stabilisation pacifique de la situation en Europe centrale. Et pourtant, comme l'a fait observer Peter Bender, «le caractère particulier des relations entre les deux États allemands se résume au fait qu'elles sont particulièrement mauvaises. Tout officiels qu'ils soient devenus, les liens entre Bonn et Berlin-Est ne se sont guère «normalisés». «La méfiance réciproque», commentait plus tard le *Frankfurter Rundschau* (qui n'est aucunement un journal de droite) «est un trait permanent de ces relations».

Après tout, le traité ne pouvait changer ni les conditions de vie ni les intérêts des deux États; il ne représentait de part et d'autre que l'acceptation à contrecoeur d'un état de choses inéluctable. Ni les divergences politiques ni les réserves juridiques ne disparaissaient. Lorsque M. Michael Kohl, de l'Allemagne de l'Est, se présenta au cabinet du chancelier à Bonn avec le titre d'ambassadeur, le représentant ouest-allemand, M. Günther Gaus, dut traiter bon gré mal gré avec le ministère des Affaires étrangères d'Allemagne de l'Est. On peut juger peut-être de la froideur de ces relations au fait que, le jour même de l'arrivée de M. Gaus, un homme fut abattu alors qu'il essayait de s'enfuir de Berlin-Est. La réconciliation ne mettait aucun terme au *Schiessbefehl*, car les fusils restaient armés le long de la muraille; elle n'arrêtait pas non plus le renforcement progressif des barrières érigées aux frontières occidentales de la RDA.

Bien que l'*Abgrenzung* fût envisagée comme fait historique plutôt qu'obligation politique, on n'en a pas moins restreint l'accès de la RDA aux visiteurs de l'Ouest par l'élargissement presque ridicule des

catégories de personnes et de groupes auxquels tout contact avec ces visiteurs était interdit. Le changement intervenu dans la direction de Berlin-Est après la mort de M. Walter Ulbricht en août 1973 n'a pas favorisé la réconciliation. M. Erich Honecker l'a remplacé à la tête du parti communiste et, après la mutation de M. Willi Stoph au poste symbolique de président du Conseil d'État, c'est un « faucon » acharné, M. Horst Sindermann, qui s'était distingué à la direction du parti de Halle, qu'on a nommé Premier ministre. Fort de la décision rendue en juillet 1973 par la cour constitutionnelle de Karlsruhe, Bonn a continué de soutenir que le *Generalvertrag* était entièrement conforme à la disposition de la Loi fondamentale selon laquelle « Le peuple allemand tout entier est invité à parachever, par libre autodétermination, l'unité et la liberté de l'Allemagne ». De son côté, la RDA n'a perdu aucune occasion de faire observer que le traité, tout en ayant force obligatoire en droit international, écartait toute possibilité d'unifier des ordres sociaux aussi foncièrement différents.

#### Division confirmée

Leur division fut confirmée lorsque, trois mois après l'entrée en vigueur du *Generalvertrag*, les deux États allemands furent admis aux Nations Unies en qualité de 134<sup>e</sup> et 135<sup>e</sup> membres. L'admission à l'ONU est un objectif que la RDA avait longtemps poursuivi afin d'être reconnue sur le plan international, mais vu les événements récents, cette adhésion n'avait plus l'importance qu'on lui prêtait antérieurement. Contrairement aussi aux prédictions antérieures, l'amer débat inter-allemand ne s'est pas transporté sur les bords de l'*East River*. Les délégations des deux Allemagnes ont évité la polémique et, siégeant l'une à côté de l'autre, ont opté pour les pratiques de bon voisinage.

L'espoir qu'entretenait le gouvernement de Bonn de se présenter aux Nations Unies, le 18 septembre 1973, ayant complété son *Ostpolitik* par la signature de trois traités non encore conclus avec l'Est, s'est malheureusement heurté à des difficultés dépassant toutes prévisions à cet égard. Le problème juridique spécial et complexe que posait le désir de la Tchécoslovaquie de faire déclarer non valable *ab initio* l'accord de Munich de 1938, a nécessité de nombreux mois de négociations avant la mise au point d'une formule acceptable. Par un stratagème juridique bien étudié, les deux pays ont convenu de considérer le traité de Munich comme « nul en ce qui a trait à leurs relations mutuelles » tout en protégeant les droits de

particuliers contre les complications juridiques découlant de son existence. En outre, le problème de Berlin est venu compliquer de façon gênante la conclusion du traité avec Prague, ainsi qu'avec Budapest et Sofia (le traité avec la Tchécoslovaquie servant en quelque sorte de paravent aux deux autres), et la visite du chancelier Brandt à Prague pour la signature du traité fut retardée de trois mois, les Tchèques hésitant à accepter l'exigence de Bonn selon laquelle toute future ambassade d'Allemagne aurait le droit de représenter les personnes et les institutions de Berlin-Ouest. N'empêche qu'au printemps de 1974, la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Bulgarie étaient toutes trois représentées sur les bords du Rhin.

Cette négociation de traités avec Prague, Budapest et Sofia démontre que Berlin n'a pas encore tout à fait perdu sa fonction de pierre de touche de la détente, en dépit des accords quadripartites et inter-allemands. On n'a qu'à jeter un coup d'œil sur les statistiques du trafic de transit à destination et en provenance de Berlin-Ouest, ou sur celles des visites de Berlinoises de l'Ouest ou d'Allemands de l'Ouest en RDA, pour constater les changements qui se sont produits depuis 1971. Ce qui n'a pas changé, toutefois, c'est le rôle de Berlin qui s'apparente au gage déposé dans un mont-de-piété, gage que Moscou ou Berlin-Est peuvent à leur gré retirer ou remettre, selon l'expression d'un commentateur allemand, pour se rendre ennuyeux. La création du Bureau fédéral de l'Environnement (encouragée par le nouveau gouvernement Schmidt et approuvée par les puissances occidentales) et les contre-décisions prévisibles relativement à l'*Autobahn* ont confirmé ce que des incidents antérieurs avaient donné à entendre : l'Allemagne de l'Est et l'Allemagne de l'Ouest sont encore aux antipodes l'une de l'autre dans leur attitude à l'égard de l'ancienne capitale isolée.

Pour les adversaires de l'*Ostpolitik* (et il y a de nombreux sceptiques parmi les gens sérieux), Berlin est le seul endroit où des gains immédiats et tangibles ont été réalisés en échange des concessions qu'exigeait l'acceptation du *statu quo* à l'Est. Il n'est donc guère surprenant que Bonn soit resté sensible aux menaces est-allemandes visant les routes d'accès ou à la persistance avec laquelle Moscou et ses partenaires ont cherché à bloquer dans la mesure du possible l'inclusion de Berlin-Ouest dans les accords conclus avec Bonn. (Lorsque, le 8 mai 1974, un accord relatif aux sports fut enfin conclu avec Berlin-Est, il ne comportait, grâce à un compromis laborieux, aucune mention de Berlin-Ouest, seules étant



désignées les circonscriptions de l'ancienne capitale (par exemple: Berlin-Charlottenburg) comme lieu des matchs. C'est de questions aussi graves que se composent les relations Est-Ouest.)

### Visite de Brejnev à Bonn

Les difficultés qui avaient surgi au sujet de Berlin étaient à l'ordre du jour lors de la visite de M. Léonid Brejnev à Bonn en mai 1973. La visite elle-même était sans précédent. Staline n'était pas allé plus loin que Postdam, et Khrouchtchev avait été limogé à la veille de la visite qu'il projetait. Mais c'est en apôtre de bonne volonté que M. Brejnev s'est présenté sur les bords du Rhin où il surprit les Allemands par la cordialité et l'ampleur du désir de coopération économique de la Russie. Pour citer plus ou moins fidèlement une observation faite à l'époque, il est venu non pour enterrer le capitalisme mais pour en tirer le plus possible de capitaux. Le gouvernement d'Allemagne de l'Ouest s'était engagé à soulever la question de Berlin, ce qui menaçait de troubler l'harmonie de la rencontre, mais Brejnev traita la chose comme une question déjà réglée. Le communiqué final ne fit même pas la moindre allusion à Berlin, se bornant à déclarer que, de l'avis des deux parties, «l'observance stricte et l'entière application de l'Accord (quadripartite) sont la condition préalable essentielle d'une détente durable en Europe centrale et d'une amélioration des relations entre les États concernés...» Étant donné que les difficultés au sujet de Berlin découlent surtout de l'interprétation de l'Accord quadripartite et des autres ententes, cette formule offrait peu d'espoir d'y mettre fin. Le chancelier Brandt eut beau affirmer dans son rapport au Bundestag que «nos relations bilatérales ne sauraient être meilleures que la situation à Berlin», l'atout de Berlin, quoique réduit en importance, n'en demeurait pas moins dans le jeu.

Bien que les jugements de ses détracteurs comme de ses partisans n'aient pas manqué, il est évidemment encore trop tôt pour dresser le bilan final d'une *Ostpolitik* encore en déploiement. On cherche encore à savoir, par exemple, quels sont les origines de cette politique et les liens préliminaires créés par Egon Bahr. En revanche, beaucoup de choses sont claires. Au printemps de 1974, quatre ans et demi d'*Ostpolitik* avaient transformé la position diplomatique de l'Allemagne de l'Ouest en Europe. Lorsque le gouvernement Brandt-Scheel fut constitué à la fin de 1969, il n'y avait aucun lien avec l'Europe centrale et l'Europe de l'Est, à l'exception de ceux qui existaient avec l'Union soviétique (héritage de l'époque Adenauer) et avec la

Yougoslavie et la Roumanie (produits de la grande coalition Kurt Georg Kiesinger-Willy Brandt). Quatre ans et demi plus tard, le réseau diplomatique de Bonn englobait tous les États du Pacte de Varsovie, y compris, évidemment, la jadis innommable République démocratique allemande. L'établissement de ces liens diplomatiques, quelle que fût leur valeur intrinsèque et si indispensables fussent-ils comme base de contacts futurs, n'a pas modifié le système. «Les traités sont maintenant achevés», déclarait le chancelier Brandt dans son message du Nouvel An le 1<sup>er</sup> janvier 1974. «Il s'agit maintenant de traduire dans la réalité les intentions que nous avons formulées dans ces traités.»

La pénible réalité est que les efforts déployés pour bâtir sur ces traités ont produit jusqu'ici des résultats déprimants. Bien que la visite Brejnev eût semblé de nature à consolider les liens entre Bonn et Moscou (Theo Sommer déclarait, dans *Die Zeit*, qu'elle marquait la fin de la Seconde Guerre mondiale et de la guerre froide), beaucoup de questions restaient à régler dans le domaine des rapports économiques et commerciaux qui forment le pivot des nouvelles relations. Parallèlement, l'exigence polonaise de crédits plus importants en échange de la libération de personnes de souche allemande (qui forment un élément restreint, mais hautement compétent et travailleur de la population polonaise) a conduit à de pénibles contestations, de même que la résurrection d'une ancienne réclamation touchant le dédommagement des victimes des camps de concentration.

### Coût de l'Ostpolitik

Le prix du rétablissement diplomatique de l'Allemagne de l'Ouest en Europe centrale et orientale a été l'acceptation des frontières existantes et de la division de l'Allemagne. Ces concessions ont-elles été faites au détriment de l'Ouest? Peut-on dire, à l'instar de l'*Economist*, que «le grand dessein de Herr Brandt... n'a produit presque rien jusqu'ici, à part une légère amélioration de la position de Berlin et la permission accordée à un petit nombre d'Allemands de l'Ouest, qui vivent près de la frontière est-allemande, de rendre visite plus souvent aux membres de leur famille domiciliés du côté Est?» «Est-il logiquement possible», demandait M. Wolfgang Wagner, journaliste réputé d'Allemagne de l'Ouest, «qu'une même politique puisse à la fois résoudre le problème allemand qui a causé tant d'ennuis à l'Europe et laisser la question en l'air?» Peut-on, en acceptant la division, réaffirmer du même coup sa détermination de maintenir la communauté



Le nouveau chancelier d'Allemagne de l'Ouest, M. Helmut Schmidt, plaisante un

moment avec le chancelier sortant, M. Willy Brandt.

nationale? Certes, l'amélioration résultant de la confirmation du statut de Berlin et des garanties relatives aux routes d'accès a été plus que nominale et les déplacements vers l'Est des Allemands de l'Ouest (sinon ceux des Allemands de l'Est en sens inverse) se sont faits plus nombreux. Il est à tout le moins possible de soutenir que rien n'a été abandonné qui ne se trouvait irrémédiablement perdu de toute façon, que les traités comportaient simplement l'acceptation d'un *statu quo* inévitable, que l'*Ostpolitik* n'est en somme que *die Kunst des Selbstverständlichen*, l'art de l'évident.

En ce qui concerne les relations inter-allemandes, M. Peter Bender a soutenu de façon convaincante que, dans le Traité fondamental, la RDA devait payer ses gains en politique étrangère par des pertes sur le plan de la politique nationale: si la RDA a meilleure mine aux yeux de l'Ouest, la République fédérale par ailleurs y a gagné en estime dans l'Est et a perdu, par-dessus le marché, le rôle de croquemitaine qui lui avait été réservé. L'histoire allemande, comme l'a fait remarquer Theo Sommer dans *Die Zeit*, a peut-être montré que l'Allemagne est divisible, mais elle démontre aussi qu'une Allemagne divisée est instable et même dangereuse en l'absence de liberté de mouvement des hommes et des idées. Selon Heinrich Boll et d'autres intellectuels, «la plus grande faiblesse de l'*Ostpolitik*» est le fait qu'elle ne garantit

pas ces libertés. Si les traités avec l'Est représentent des étapes sur la voie de la compréhension, cette route est encore sans revêtement.

En dépit de l'apport universellement reconnu d'Egon Bahr, l'«éminence grise», l'*Ostpolitik*, sous la forme qu'elle a prise depuis 1969, porte particulièrement la marque de Willy Brandt et de la phase berlinoise de sa carrière. Une des bizarreries de l'histoire allemande contemporaine voudrait que ce fût en contemplant par-dessus le mur l'affreux visage du communisme que Brandt et d'autres aient été persuadés de la nécessité d'en venir à un accommodement avec ce dernier. Dès 1973, M. Brandt était devenu — selon le *London Times* — «a man for all Europe» (de l'Est et de l'Ouest), la personnification même de la politique de réconciliation avec l'Est. Voilà bien ce qui a donné une importance particulière à sa démission soudaine en mai 1974. Il s'écoulera des mois, voire des années, avant que tous les détails de l'affaire Guillaume ne soient mis à jour.

#### L'affaire Brandt

La crise s'est développée lentement. Personnalité complexe et plutôt sombre, Willy Brandt s'est trouvé, moins d'un an après une victoire électorale ahurissante, à la tête d'un gouvernement battu en brèche, les sondages d'opinion publique indiquant que le SPD avait perdu au profit de l'opposi-

tion (voire de son partenaire de coalition) l'appui d'une foule d'électeurs. Incapable de maîtriser son aile gauche radicale, M. Brandt devait aussi endurer les flèches de plus en plus nombreuses que lui décochaient d'éminents collègues, dont MM. Helmut Schmidt et Herbert Wehner, voire de son infatigable partisan aux élections, le romancier Günter Grass. Face à une méfiance croissante, M. Brandt semblait avoir perdu son goût du commandement. Il est devenu, selon l'expression allemande, *Amtsmüde*, un chancelier qui avait épuisé son pouvoir de gouverner. Homme profondément sensible, il fut également blessé par l'exploitation cynique à l'Est du fait qu'il avait réussi à persuader les Allemands de l'Ouest de payer le prix fort pour la réconciliation. Le coup de grâce lui fut porté lorsqu'on découvrit qu'un de ses étroits collaborateurs était un espion est-allemand. Face à l'obligation de lutter pour se justifier (choix qui lui répugnait personnellement), de rejeter le blâme sur d'autres (là encore, comme en d'autres occasions, il avait été mal servi), ou enfin de démissionner, M. Brandt assumait toutes les responsabilités et se démit de ses fonctions de chancelier deux ans et demi avant la date prévue des élections. Son geste était sans précédent dans l'histoire de l'Allemagne. Si désireux qu'ait pu être M. Brandt de se soustraire à des charges qu'il ne pouvait plus porter, son dernier geste en qualité de chancelier n'est pas la moindre de ses contributions à la jeune démocratie allemande.

Au début de l'année, l'hésitation bien compréhensible de M. Gustav Heinemann à accepter un nouveau mandat de président et la nomination à ce poste du ministre des Affaires étrangères Scheel annonçaient déjà l'écroulement de l'association remarquablement réussie qui avait présidé aux destinées ouest-allemandes depuis 1969. Mais ce fut le dévoilement de l'affaire Guillaume (qui éclata, ironie du sort, presque en même temps que l'entrée en fonctions à Bonn de l'ambassadeur de l'Allemagne de l'Est), joint à la brusque démission du chancelier Brandt, qui précipita des changements d'une ampleur étonnante. Dans l'espace de quelques jours, la République fédérale eut un nouveau président, un nouveau chancelier et un nouveau ministre des Affaires étrangères.

#### **M. Schmidt au poste de chancelier**

Alors qu'il était ministre des Finances et l'un des vice-présidents du SPD, M. Helmut Schmidt apparaissait déjà comme le successeur tout désigné de M. Brandt.

Pragmatiste résolu, il se montrera certainement un chancelier d'un genre très différent. A une période où l'*Ostpolitik* a toutes les chances de céder l'avant-scène aux problèmes nationaux et à la *Westpolitik*, et où les considérations d'ordre économique dominant le tout, M. Schmidt possède les connaissances et l'expérience requises pour assurer la direction dont la République fédérale a besoin.

En la personne de M. Hans-Dietrich Genscher, l'ancien ministre FDP de l'Intérieur, le gouvernement a un ministre des Affaires étrangères inexpérimenté, mais volontaire et non moins réaliste. Comme l'ont manifesté les électeurs de l'État de Basse-Saxe en freinant le glissement du SPD lors des élections d'État, la nouvelle association Schmidt-Genscher va avoir l'occasion de montrer ce dont elle est capable. L'*Ostpolitik* de Bonn n'a pas été paralysée par l'affaire Guillaume et ses suites (bien que le chancelier Schmidt, dans la déclaration de politique du nouveau gouvernement, l'ait nettement représentée comme étant contraire à l'esprit des traités orientaux et créant des tensions graves dans les relations entre partenaires). Comme l'a fait observer l'ancien chancelier lui-même, «Herr Honecker est peut-être en mesure de renverser un chancelier d'Allemagne de l'Ouest, mais on ne doit à aucun prix le laisser battre en brèche la politique de détente en Europe». Maintenant que M. Willy Brandt et les Berlinoises qu'il avait amenés à Bonn avec lui, MM. Bahr, Grabert et Ehmke, sont bannis du pouvoir, et que M. Gaus est en poste à Berlin-Est, l'*Ostpolitik* sera poursuivie par la nouvelle équipe d'une façon moins fiévreuse et plus prosaïque.

Le discours sobre de M. Schmidt, axé sur les questions économiques, révélait l'intention de se concentrer «avec réalisme et sagesse sur l'essentiel», de viser moins à des résolutions qu'à des «résultats pratiques afin de consolider la politique de détente en Europe». Voilà qui diffère sensiblement de la première déclaration de politique faite par M. Brandt lorsqu'il devint chancelier il y a cinq ans. La période de la *Wiedergutmachung*, de la réconciliation et de la conclusion de pactes est terminée. Il vaudrait peut-être mieux réserver le terme *Ostpolitik* à l'ouverture de l'Est pratiquée par MM. Brandt, Bahr et Scheel et appliquer l'expression «politique de détente» aux tâches que MM. Schmidt et Genscher doivent maintenant aborder — soit de bâtir sur les traités grâce auxquels leurs prédécesseurs ont stabilisé la situation en Europe centrale.

# L'influence des ressources naturelles sur les rapports de puissance

par Harold von Riekhoff

Ironie de l'histoire, voilà qu'après une longue période de libéralisation et de spécialisation des échanges internationaux où l'exercice du pouvoir politique se trouvait dissocié de la possession effective des ressources minières et alimentaires, nous revenons maintenant à une sorte d'esprit mercantile voulant que la notion de puissance soit à nouveau fonction de la possession de matières premières essentielles comme le pétrole. Cette étude des rapports de puissance en fonction des matières premières a pour objet de décrire un nouvel aspect du problème plutôt que de fournir une explication unidimensionnelle de la politique internationale.

La possession de matières premières n'est qu'une des variables de l'équation de la puissance internationale. Elle acquiert cependant une importance croissante au moment où le système économique international subit une profonde transformation en grande partie attribuable à la hausse du prix des matières premières et aux problèmes d'approvisionnement. Durant les périodes d'incertitude créées par une nouvelle conjoncture économique, les États tendent à accorder plus d'importance à la possession de biens essentiels qu'en temps normal, alors que le bon fonctionnement du système intégral semble garantir la protection de leurs intérêts. Cela explique

---

*Professeur de science politique à l'Université Carleton depuis 1966, M. von Riekhoff s'est spécialisé dans l'analyse des théories et des méthodes relatives aux conflits internationaux et dans les questions de sécurité européenne. Outre ses articles sur des thèmes reliés à ce champ d'activité, il a publié deux livres, *Nato Issues and Prospects* (1967) et *German-Polish Relations* (1971) portant sur la politique étrangère de l'Allemagne au cours de l'entre-deux-guerres. M. von Riekhoff fait partie du Groupe d'analyse politique du ministère des Affaires extérieures depuis un an. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

en partie l'importance particulière présentement accordée à la possession de matières premières.

Depuis un an, les problèmes économiques ont nettement pris le pas sur les questions d'ordre stratégique ou purement politique. Dans ce court laps de temps nous avons vu s'effondrer pour de bon le système monétaire international en vigueur depuis les accords de Bretton Woods, surgir dans le monde entier des poussées inflationnistes sans précédent, quadrupler le prix du pétrole et renverser les conditions générales des échanges en faveur des matières premières et des produits alimentaires. La transformation du système économique mondial a déjà modifié l'équilibre mondial de puissance, et il faut s'attendre à d'autres changements.

## Équilibre stratégique

Malgré cette activité économique débordante, l'équilibre stratégique entre les deux superpuissances a conservé une stabilité remarquable. Les récents problèmes qu'a suscités la conduite de leurs relations, mis à jour par la dernière visite du président Nixon à Moscou, semblent plus directement reliés à la technologie et au déploiement des armements qu'aux questions économiques. On continue aussi des deux côtés, malgré une certaine désillusion, à favoriser la détente Est-Ouest. Pendant la crise de l'énergie, l'URSS a agi avec une réserve et une prudence remarquables, se gardant d'aggraver la situation des États industrialisés de l'Ouest en appuyant l'embargo arabe sur le pétrole, ou d'exploiter une aussi riche occasion de propagande. La crise de l'énergie a sans doute souligné en Europe de l'Ouest et au Japon l'importance de l'Union soviétique en tant que fournisseur éventuel de matières énergétiques et d'autres produits de base, mais elle a également fait ressortir le danger de s'en remettre à des fournisseurs étrangers.

Bien que l'équilibre stratégique et les efforts de détente semblent avoir résisté aux changements sur le plan économique, d'autres aspects de l'équilibre mondial de

puissance ont été modifiés par la nouvelle conjoncture. Dans ces conditions, le système international des cinq puissances proposé par M. Kissinger semble, même à titre de modèle théorique, moins convaincant qu'il y a deux ans. Au départ même, il était très douteux que l'Europe de l'Ouest et le Japon (la première n'ayant pas de gouvernement central, le deuxième étant dépourvu de force nucléaire, et ni l'un ni l'autre n'ayant d'engagements d'ordre mondial sauf au point de vue économique) aient qualité d'agir comme centres mondiaux de décision. Or, voilà que la valeur même de l'infrastructure économique de l'Europe de l'Ouest et du Japon a été mise en doute. Le Japon dépend presque entièrement de l'étranger pour son approvisionnement en produits énergétiques et alimentaires, et la dépendance de l'Europe de l'Ouest demeurera considérable malgré l'exploitation des pétroles de la mer du Nord. Il s'ensuit que ces deux éventuels centres de puissance mondiale sont à la merci des fluctuations de prix, de l'inflation et des problèmes de la balance des paiements, sans parler des désorganisations d'inspiration politique provoquées par des fournisseurs étrangers ou certains États maritimes. S'il est vrai, selon la définition de Ranke, que la grande puissance est celle qui est en mesure de se passer de l'aide de puissances étrangères, force nous est de reconnaître que ces deux sociétés vulnérables n'ont pas l'étoffe voulue. Il convient toutefois de noter que cette même vulnérabilité pourrait, assez paradoxalement, contraindre les Européens et les Japonais à vaincre leur répugnance à s'engager politiquement dans des régions comme le Moyen-Orient ou l'Afrique, aux fins d'obtenir les matières premières dont ils ont besoin.

### **Système de trois puissances**

Le modèle d'un système international de trois puissances, qui pourrait se défendre des points de vue stratégique, politique et idéologique, semble être renforcé par la physionomie de la production minière. Les États-Unis, l'URSS et la Chine ont des économies plus autarciques que d'autres candidats au statut de superpuissance, la Chine possédant sur ce plan une plus grande autonomie que toutes les grandes ou les moyennes puissances. Néanmoins, ces trois États ont eux aussi leurs déficiences en matière de produits de base. La Chine et l'Union soviétique dépendent de l'étranger pour leurs céréales, et il est douteux que les États-Unis puissent combler leur déficit de produits énergétiques d'ici 1980. Même en déployant les plus grands efforts, les États-Unis ne sauraient satisfaire plus

de 75 ou 80 pour cent de leurs besoins d'énergie à partir de leurs propres ressources. Quant à l'Union soviétique, son manque de céréales s'explique par des échecs sur le plan tant de la gestion que de la motivation. Comme il ne s'agit pas d'un manque de ressources, la réforme des méthodes pourrait offrir une solution.

Dans le tableau suivant, les pays sont classés d'après leur production de 17 minéraux-clés. On y utilise trois critères distincts, soit le nombre de fois qu'un État s'est classé parmi les dix plus importants producteurs mondiaux, le pourcentage de la production mondiale et la valeur globale de la production minière de chaque pays.

Ce tableau révèle que les États-Unis et l'URSS occupent respectivement les premier et deuxième rangs selon les trois critères, alors que la Chine se classe entre les quatrième et sixième rangs, compte tenu du fait qu'elle aurait peut-être un classement supérieur si nous disposions de données plus précises.

Le deuxième fait important à noter est le relâchement de la cohésion au sein des deux principaux blocs économiques, malgré la suprématie incontestée des deux pays qui les dominent. Au sein du Comecon, la règle voulant que les pays membres effectuent plus de la moitié de leurs échanges avec d'autres membres du bloc a été abandonnée en pratique. La balance commerciale de la Pologne avec les États hors du Comecon est actuellement supérieure à la valeur de ses échanges avec ses partenaires communistes. D'autres membres du Pacte de Varsovie suivront probablement cet exemple. La tendance pourrait même s'accroître si l'Union soviétique n'était plus en mesure de combler les besoins en énergie de ses alliés de l'Europe de l'Est. Cela pourrait se produire dans dix ans, ce qui forcerait les Européens de l'Est à s'approvisionner hors du bloc soviétique.

A l'Ouest, l'effondrement du système monétaire traditionnel, comparable à une révolution copernicienne dans l'univers financier, a enlevé au dollar américain sa position dominante. On s'est en outre rendu compte au plus fort de la crise de l'énergie que les États-Unis seraient incapables, en cas d'urgence, d'approvisionner indéfiniment leurs alliés à même leurs propres ressources, et que leur puissance militaire et diplomatique ne serait peut-être pas de taille à garantir d'autres sources d'approvisionnement. Les alliés des États-Unis devront donc se ménager la possibilité de marchés et d'accords spéciaux avec les fournisseurs de pétrole, même si une telle pratique va à l'encontre des objectifs et des démarches de la politique étrangère américaine au Moyen-Orient.

## CLASSEMENT DES PRINCIPAUX PRODUCTEURS MINIERS (1972)\*

<u>Indice de diversité</u>					
(Nombre de fois classé parmi les dix plus im- portants producteurs mondiaux)		<u>Rapport avec la production mondiale</u>		<u>Classement selon la valeur globale de la production minière</u>	
		(en pourcentage)			
É.-U. ....	17	É.-U. ....	20.4	É.-U. ....	1
URSS ....	17	URSS ....	18	URSS ....	2
Canada ....	16	Canada ....	13.3	Canada ....	3
Australie ....	10	Afrique du Sud ....	6	Chine ....	4
Chine ....	9	Australie ....	4	Venezuela ....	5
		Chine ....	3.3		

\*Établi en fonction des minéraux suivants: pétrole, gaz naturel, charbon, cuivre, nickel, miné-  
rai de fer, zinc, amiante, ciment, potasse, or, plomb, argent, uranium, molybdène, soufre et  
bauxite.

### Cartels de producteurs

Un troisième fait nouveau sur la scène internationale a été la formation de puissants cartels de producteurs de matières premières. De tels blocs s'étaient habituellement constitués jusqu'ici sur la base d'une idéologie ou d'une situation géographique communes, ou encore d'intérêts semblables en matière de sécurité. Dans le cas des associations de producteurs de denrées, c'est le souci de créer un marché favorable à l'écoulement de produits particuliers qui leur sert de dénominateur commun. Le succès remporté par les États membres de l'OPEP, qui ont quadruplé en moins d'un an leurs revenus provenant du pétrole, pourrait vraisemblablement trouver des imitateurs parmi les producteurs d'autres matières premières. Ces cartels de producteurs ou coalitions de fournisseurs de denrées, tels que le Centre inter-américain de promotion des exportations de cuivre (CIPEC) et la nouvelle Association des producteurs de bauxite, pourraient être de plus en plus appelés à harmoniser la stratégie économique de leurs membres, et dans des domaines autres que la commercialisation de produits particuliers. Il serait cependant utopique et inutilement alarmiste de croire que d'autres cartels de producteurs soient en mesure de répéter l'exploit de l'OPEP. Les principaux producteurs d'autres minéraux-clés sont loin d'avoir la cohésion géographique, l'homogénéité culturelle et économique et la motivation politique qui unissaient les producteurs arabes de pétrole. Sans compter que les autres matières premières sont sujettes à de plus grandes fluctuations de la demande et qu'il est plus facile de les remplacer à court terme que le pétrole.

Un quatrième aspect de la nouvelle structure internationale est la subite accumulation de richesses entre les mains de

quelques pays appartenant à ce qu'on est convenu d'appeler le Tiers monde. La notion de Tiers monde a plus d'une signification, pouvant en effet se rapporter à un emplacement géographique, à un niveau de développement économique ou à un état d'esprit. Jusqu'ici, c'est la pauvreté qui était le plus clair attribut commun de ce groupe hétérogène, et qui donnait un sens particulier à ce concept. Or, cette unité dans la pauvreté n'existe plus. Certains observateurs ont donc appliqué le terme de Quatrième monde aux pays défavorisés de ce groupe pour les distinguer de leurs associés nouveaux riches. C'est la juxtaposition de grandes richesses et du manque d'un développement économique, industriel et social qui leur permettrait d'absorber leurs revenus croissants qui confère aux pays de l'OPEP leur pouvoir redoutable au sein du système international. La concentration de plus de 50 milliards de dollars en valeurs liquides entre les mains de quelques grands producteurs de pétrole risque de faire échouer toute tentative d'entente monétaire internationale et a déjà anéanti tout espoir de retour à un système de taux de change fixes. C'est grâce à cette arme financière que la participation des producteurs arabes de pétrole à la réforme du système monétaire international se trouve assurée et qu'ils ont été admis, du jour au lendemain, aux réunions de conseil réservées jusqu'alors aux principales puissances industrielles.

### Accroissement de la capacité d'absorption

On pourrait tâcher de désarmer cette bombe monétaire à retardement par des mesures visant à accroître la capacité interne d'absorption des États producteurs de pétrole, axées sur des projets d'assis-

tance sociale élargis et la création d'une infrastructure industrielle. Ces mesures favoriseraient la demande de produits d'importation provenant des pays industrialisés qui se trouvent dans l'embaras. Une autre méthode consisterait à investir, dans les pays industrialisés, les revenus provenant de la vente du pétrole. Cette solution comporte cependant des inconvénients. Si l'investissement prend la forme de titres à court terme, il conserve son caractère de forte liquidité et compromet la stabilité du système monétaire. Il est en outre probable que de tels investissements se dirigeraient vers les pays industrialisés dont la balance des paiements semble la plus favorable, et qui en ont par conséquent moins besoin. Le chancelier Helmut Schmidt a récemment proposé que les États ainsi favorisés, soit vraisemblablement les États-Unis et l'Allemagne de l'Ouest, servent en quelque sorte de «gare de triage», contrebalançant l'investissement de pétrodollars par l'envoi de capitaux aux pays dont la balance des paiements est déficitaire. D'autre part, si la réorientation des revenus du pétrole se faisait par voie d'investissement direct, toutes sortes d'obstacles politiques surgiraient. Dans le cadre d'une transaction bilatérale, le gouvernement de l'Iran a récemment acquis 25 pour cent des actions de la société Krupp. Si l'Iran en détenait un jour la majorité, il se pourrait que cette société reprenne son rôle historique de fabricant d'armes et produise des tanks et d'autres équipements militaires perfectionnés pour le compte de l'Iran et de ses voisins arabes. Pareille évolution aurait un effet désastreux sur l'équilibre militaire au Moyen-Orient ainsi que sur les relations américano-allemandes.

En dernier lieu, il ne faut négliger aucun moyen d'amener les riches producteurs de pétrole du Tiers monde à participer aux programmes d'aide à l'étranger, afin d'élargir l'apport à ces programmes internationaux et de stimuler aussi la demande de produits exportés par les pays industrialisés. On pourrait envisager, par exemple, des projets mixtes de développement pour la mise en œuvre desquels les grands producteurs de pétrole accorderaient des prêts à faible taux d'intérêt, quitte à recevoir des pays industrialisés au moins une partie de la différence entre les taux privilégiés et les taux ordinaires d'intérêt. Malgré son utilité, il est peu probable qu'une telle solution soit appliquée. A en juger par leur attitude lors de la récente session spéciale de l'Assemblée générale de l'ONU, les pays de l'OPEP sont apparemment insensibles au sort des nations défavorisées du Tiers monde. Ils re-

doutent la défection de certains de leurs membres et l'effondrement des prix qui s'ensuivrait. Ils craignent également que l'on découvre bientôt un substitut du pétrole, ou l'épuisement de leurs ressources en une génération. Peu d'entre eux possèdent d'autres richesses que le pétrole, et la précarité de leur prospérité nouvelle ne les incline ni à l'altruisme ni à l'adoption d'une stratégie mondiale à long terme.

Le rôle ambigu des grands producteurs de pétrole parmi les pays sous-développés se retrouve dans les pays industrialisés qui produisent un excédent de matières premières et qui, comme les premiers, doivent leur importance à cette situation privilégiée. Parmi les plus importants figurent le Canada et l'Australie, suivis de près par d'autres pays comme le Venezuela, le Brésil et l'Afrique du Sud à mesure que progresse leur industrialisation. En tant que sociétés industrialisées, ces nations dépendent moins de l'étranger que les pays du Tiers monde pour ce qui est de la prospection, de l'exploitation et l'affinage de leurs ressources minières. Bien que la valeur des exportations minières du Canada et de l'Australie soit moins impressionnante que les gains enregistrés dernièrement par l'Iran et l'Arabie Saoudite, ces exportations sont beaucoup plus diversifiées et donc moins sensibles aux fluctuations de prix et du taux des échanges.

Comme le démontre le tableau précédent, le Canada se classe au troisième rang, après les États-Unis et l'URSS, parmi les producteurs mondiaux de minéraux-clés; à l'encontre toutefois des deux premiers, il ne consomme qu'une faible partie de sa production et son importance réelle en tant qu'exportateur mondial de produits miniers s'en trouve accentuée d'autant. Le Canada est le seul pays industrialisé de l'Ouest qui pourra, dans un proche avenir, subvenir à tous ses besoins d'énergie. Il est en outre l'un des principaux fournisseurs de denrées alimentaires du monde. En 1973-1974, les exportations canadiennes de blé et de farine correspondaient à 20 pour cent du total des exportations mondiales, et celles des céréales secondaires en représentaient 7 pour cent.

Ces données statistiques sont restées sensiblement les mêmes depuis quelques années. Ce qui a changé, par contre, c'est l'importance que l'on accorde maintenant à ces facteurs devant la pénurie mondiale de denrées alimentaires et la montée en flèche du prix des matières premières.

L'amiante, le zinc et le nickel, dont la production canadienne est comparable, sur le plan mondial, à celle de l'Arabie Saoudite et de l'Iran pour ce qui est du

pétrole, pèsent pourtant moins lourd que l'or noir dans le jeu de la politique de puissance internationale; mais le Canada s'en soucie peu. L'ampleur de ses ressources et son double statut de puissance industrielle et d'important producteur de matières premières renforcent son pouvoir de négocier toute une gamme de questions du domaine international. L'appui qu'il accorde à certaines politiques économiques en particulier dépendra surtout de sa position sur le plan des ressources, tout comme l'heureux dénouement de ces questions découlera principalement de la force réelle de la position canadienne.

En tant que producteur de matières premières, le Canada favorise évidemment toute mesure ayant pour objet de renforcer le contrôle interne des investissements étrangers et de surveiller plus étroitement l'activité des sociétés multinationales. La politique canadienne visant à accroître la proportion de produits ouvrés dans ses exportations minières correspond aux aspirations d'autres États producteurs. Parallèlement, à cause de ses propres investissements à l'étranger et de ses liens étroits avec les principaux pays industrialisés, le Canada s'efforce de faire recon-

naître le principe général selon lequel la nationalisation des avoirs étrangers doit s'accompagner d'une indemnisation appropriée, conformément au droit international. Le Canada adopte la même attitude ambivalente à l'égard d'autres questions, notamment celle des cartels de producteurs. Il reconnaît l'utilité des associations de producteurs, mais afin de prévenir tout abus de leur part il aimerait les transformer en associations de producteurs et de consommateurs, conciliant ainsi les intérêts des deux parties.

Au point de vue historique, c'est immédiatement après la Seconde Guerre mondiale que le Canada a exercé le plus d'influence sur la scène internationale, notamment dans la recherche d'un nouvel ordre mondial. On peut s'attendre à le voir jouer un rôle d'égale importance dans les négociations multilatérales actuellement en cours ou à venir et qui visent à rétablir un ordre économique mondial gravement compromis. En effet, le cadre multilatéral de ces négociations correspond à un penchant diplomatique quasi-intuitif du Canada et il sied en outre à la dualité de ses intérêts sur le plan des ressources.

## En marge du séisme économique...

Cette période (1973-74) a été marquée par un profond bouleversement des rapports économiques mondiaux dont les répercussions se font toujours sentir. Du désarroi et de la controverse qui ont suivi, il ressort clairement que les perspectives de progrès économique et social dans nombre de pays moins développés sont sérieusement compromises.

Les pays les plus pauvres sont le plus gravement menacés. A moins d'un très grand effort par la communauté internationale, 800 millions de personnes de par le monde auront peu d'espoir d'améliorer leur condition de vie avant la fin de cette décennie. Et l'on compte par centaines de millions ceux qui réussiront à améliorer faiblement leur sort.

La recherche de moyens grâce auxquels elle pourrait, avec le concours de la communauté internationale, affronter efficacement ce défi a retenu l'attention de la Banque Mondiale au cours de l'année. La Banque est en train d'adapter la gamme variée de ses activités aux besoins de ses membres, afin d'améliorer son apport au développement dans les circonstances très différentes que présente l'évolution actuelle du monde. ...

On a enregistré durant cet exercice une nouvelle expansion importante de l'aide financière et technique. Le groupe de la Banque Mondiale dans son entier a approuvé des engagements de prêts et d'investissements s'élevant au total à 4,517 mil-

lions de dollars, soit 962 millions de plus qu'en 1973. ...

De façon plus générale, les événements les plus significatifs sur le plan international ont été le rajustement et le flottement des taux de change, une inflation accélérée entraînant la hausse rapide des prix de la plupart des denrées de base et des produits industriels d'exportation, la hausse sensationnelle des prix du pétrole, la pénurie de céréales et d'engrais et le ralentissement de la croissance du produit national brut (PNB) dans les pays industrialisés.

Ces changements ont eu des conséquences de longue portée. Il y a à peine un an, on escomptait que les pays en voie de développement pourraient, en tout et pour tout, réaliser un taux annuel et effectif de croissance du PNB d'un peu plus de 6 pour cent, conformément à l'objectif fixé pour la Deuxième décennie du développement. Il semblerait qu'on ait atteint ce but, dans l'ensemble, entre 1968 et 1972. Il est maintenant à prévoir, cependant, que si certains pays exportateurs de pétrole et de minerais vont dépasser cet objectif, la croissance du PNB dans beaucoup d'autres pays sous-développés sera inférieure à 6 pour cent pendant le reste de la présente décennie. Dans les pays les plus pauvres, y compris quelques-uns des plus peuplés, le taux d'expansion sera si déprimé que le revenu par tête ne se modifiera pas, ou très peu, d'ici 1980. ... (Extrait du *Rapport annuel de la Banque Mondiale pour 1974.*)



# La CSCE, esquisse de la coopération Est-Ouest

par Jeanne Kirk Laux

Après plus d'un an de travaux, la Conférence sur la sécurité et la coopération européennes (CSCE) est maintenant sur le point d'approuver les textes définitifs qui marqueront la fin de sa seconde phase. Cette Conférence, qui regroupe 35 nations et associe le Canada et les États-Unis à tous les pays européens (sauf l'Albanie), s'est donné pour mission de trouver des bases communes de coopération pour résoudre les problèmes politiques, économiques et culturels qui divisent l'Europe de l'Est de celle de l'Ouest.

Pourtant, le public ignore presque tout des négociations de la CSCE qui se déroulent à Genève. Cela ne saurait trop surprendre, car les questions qu'on y traite sont complexes et la discussion porte bien souvent sur des différences sémantiques. Afin de réduire au minimum les efforts de propagande, les réunions se tiennent à huis clos; on ne donne pas de conférences de presse officielles et aucun résumé des débats n'est publié. Mais si la CSCE n'est guère une source de nouvelles sensationnelles, il se pourrait par contre qu'elle influence le cours de l'histoire.

Que peut donc avoir de si particulier cette négociation multilatérale? Tout d'abord, elle a une énorme importance symbolique. Pour la première fois depuis que Winston Churchill a parlé du rideau de fer qui s'abaissait sur l'Europe, les ministres des Affaires étrangères de tous les États européens, du Lichtenstein à l'Union soviétique, se sont retrouvés en un même lieu pour l'ouverture de la CSCE en juillet 1973. (Voir l'étude de la Phase I de la CSCE, publiée par David Karsgaard dans *Perspectives internationales*, septembre-octobre 1973.) Alors que certains ne voient dans la Conférence qu'une borne historique témoignant du chemin parcouru depuis la plus sombre époque de la guerre froide, d'autres estiment que sa véritable importance sera d'avoir marqué le point de départ d'une nouvelle ère de détente entre l'Est et l'Ouest.

D'ores et déjà à Genève, les analogies historiques reviennent constamment dans les conversations avec les délégués, lorsqu'il est question de l'impact que la CSCE pourrait avoir sur l'avenir des relations européennes. Les experts économiques, qui

ont tendance à se sentir isolés des principales préoccupations de leurs ministères, évoquent avec cynisme le souvenir pénible des conférences de la paix, tenues à La Haye au tournant du siècle, tandis que les diplomates conservateurs craignent qu'en paraissant entériner le statu quo en Europe de l'Est, ils participent en fait à un second Yalta. Quant à la majorité des ambassadeurs qui dirigent les délégations des pays de l'OTAN, ils semblent convaincus que les négociations auront un effet positif. La CSCE, font-ils entendre, est en train de créer un nouveau concert européen.

Il serait prudent de ne pas prendre à la lettre l'image d'un nouveau concert européen. La CSCE n'est après tout qu'un des éléments de l'entrecroisement de négociations Est-Ouest dont font partie les entretiens américano-soviétiques sur la limitation des armements stratégiques et les entretiens de Vienne sur la réduction multilatérale des forces armées. Mais si l'on veut que la détente aille au-delà d'un simple contrôle des armes et qu'elle ne se limite pas à quelques grandes puissances, l'apport de la CSCE est manifestement important. Il n'y a qu'à Genève que de nouvelles questions, de nouveaux États et un nouveau style de diplomatie sont intervenus dans les relations Est-Ouest.

## Questions fondamentales

Quelles ont été les questions essentielles débattues au cours de la seconde phase de la CSCE? Les négociations sont réparties entre trois Comités principaux qui traitent respectivement de la Sécurité; de l'Économie, des Sciences et de la Technologie ainsi que de l'Environnement; et enfin,

*Attachée au Département de sciences politiques de l'Université d'Ottawa, le professeur Laux est chargée de cours sur les relations internationales. Parmi ses écrits, on compte des articles sur les questions de sécurité européenne et sur la politique étrangère des États communistes d'Europe. Une bourse du Conseil des Arts a permis à M<sup>me</sup> Laux de poursuivre, en mai et juin derniers à Genève, des recherches relatives à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



de la Coopération humanitaire. Au cours de ses débats, le premier Comité s'est efforcé de définir les principes généraux en matière de relations internationales et de mettre au point des mesures propres à rétablir la confiance, telles que, par exemple, l'annonce préalable de manœuvres militaires. Si des principes tels que l'autodétermination ou la non-intervention sont monnaie courante à l'ONU, les délégués réunis à Genève doivent les renégocier à la lumière des problèmes délicats que posent, entre autres, l'Irlande du Nord, Chypre, les deux Allemagnes ou même la Macédoine.

Le deuxième Comité a été le moins sujet aux tensions politiques, vu que beaucoup des problèmes dont il s'occupe font déjà l'objet de négociations au sein du GATT (auxquelles participent la Pologne, la Hongrie, la Roumanie et la Tchécoslovaquie) ou d'organisations bilatérales. La plupart des délégués se contentent d'éviter d'y compromettre les intérêts poursuivis ailleurs, ou de prendre des engagements superflus. Le Canada, par exemple, ne tient guère à donner son accord solennel à la multiplication d'accords bilatéraux avec des pays qui n'ont presque rien à offrir en matière de technologie de pointe.

Bien que le deuxième Comité ait réussi à achever avant les vacances d'été la plupart des textes qu'il avait à préparer, plusieurs questions n'en ont pas moins prêté à controverse. C'est ainsi que les propositions des pays occidentaux en matière de commercialisation ou de contacts directs entre hommes d'affaires ont constamment posé une sorte de défi aux systèmes socialistes d'échanges commerciaux contrôlés par l'État. Si certains pays socialistes, la Hongrie, par exemple, sont de tendance relativement libérale à ce propos, il est à espérer que les accords de la CSCE leur permettront de continuer dans cette voie en leur offrant quelque protection contre des tendances plus conservatrices — soit à Budapest soit à Moscou. La Communauté économique européenne a pris l'offensive au sous-comité du commerce et, en insistant sur le principe de la «réciprocité», a ouvert la voie aux négociations, après la Conférence, du SNF (statut de la nation la plus favorisée) avec les pays du COMECON. Jugeant que les réductions tarifaires consenties par les économies dirigées ne sont pas un équivalent acceptable du SNF, le Marché Commun exige maintenant en retour de véritables avantages, tels qu'une garantie du volume des ventes pour les exportateurs de la CEE.

### Libre échange des idées

C'est au troisième Comité que de nouvelles

questions d'idéologie des plus délicates ont été introduites dans le cours des négociations internationales. En effet, c'est la première fois qu'une conférence internationale s'adressait au problème central d'une plus libre circulation des gens et des idées à travers les frontières des États communistes. Contrairement à l'attente des Soviétiques qui pensaient au début que la CSCE ne serait qu'une rencontre brève et symbolique, se bornant à consacrer le statu quo, les délégués occidentaux aux entretiens préparatoires d'Helsinki avaient réussi à inscrire la «Corbeille III» à l'ordre du jour\*. Et ils ont tâché, durant la Phase II, d'obtenir des concessions sur certains points spécifiques, par exemple, l'intermariage, la réunification des familles et l'accès à la presse étrangère. Ceci a entraîné, bien entendu, des négociations difficiles.

Le marchandage visant à l'échange de concessions entre les «Corbeilles III et I» a donné aux négociations de la Phase II leur aspect le plus dramatique. Durant les premiers mois (septembre-décembre 1973), l'URSS s'est efforcée de limiter le débat à une simple reconfirmation des recommandations finales des entretiens d'Helsinki (le «Livre bleu»). De leur côté les délégations occidentales ont approfondi chaque phrase du Livre bleu et en ont tiré des propositions grâce auxquelles la session qui s'est déroulée de janvier 1974 aux vacances de Pâques, en avril, a été la plus fructueuse de toutes. Sous rubrique de la première «corbeille», l'URSS défendait le principe de l'«inaltérabilité» des frontières européennes — mettant ainsi un terme aux spéculations sur la réunification de l'Allemagne ou l'autodétermination des Latviens. L'Ouest avait provisoirement accepté de reconnaître en guise de compromis le principe de l'«inviolabilité», à condition qu'on réaffirme d'autres principes signifiant que la possibilité de changements pacifiques n'était pas écartée. Aux termes de la «Corbeille III», les gouvernements occidentaux espéraient à leur tour convaincre l'Union soviétique d'accepter leurs propositions en faveur des droits de l'homme et du libre échange de l'information. Cet échange de concessions n'a pas réussi. Après les vacances de Pâques, les débats de la «troisième corbeille» ont abouti à une impasse lorsque les délégués soviétiques refusèrent de bouger, sauf sur des points mineurs de sémantique.

L'intransigence des Soviétiques remit en cause l'utilité de faire pression sur les pays du bloc communiste: la libéralisation est-elle un processus à long terme

\*Robert Redford a analysé les préparatifs de la CSCE dans *Perspectives internationales* (janvier-février 1973).

ou bien une capitulation pour la forme et à court terme? Voilà le dilemme qui préoccupait les diplomates occidentaux lorsqu'ils eurent à prendre, durant la période de juin-juillet, l'importante décision de prolonger la CSCE ou d'y mettre fin. L'ironie du sort a voulu que les Américains, qui n'avaient prêté jusque-là que peu d'intérêt aux négociations, jouent le rôle de catalyseur dans la décision de réunir la CSCE, le 2 septembre, pour une dernière session.

L'indifférence des Américains à l'égard de la CSCE a fait place à l'impatience, l'été dernier, lorsque l'impasse à laquelle avait abouti la Conférence parut susceptible de nuire à la détente bilatérale américano-soviétique dans une conjoncture particulièrement délicate pour le président Nixon. Au cours de la réunion des ministres des Affaires étrangères de l'OTAN à Ottawa, Henry Kissinger se montra très sceptique à l'égard des débats «théologiques» de Genève, et ce n'est qu'à contre-cœur qu'il capitula devant l'insistance des Européens et du Canada sur la «somme de travail» qu'il restait à faire. Quelques jours plus tard à la réunion au sommet de Moscou, les États-Unis déclaraient soudain, dans le communiqué conjoint, qu'on avait fait des «progrès considérables» à Genève sur des «sujets importants». Ces nouvelles prémisses aboutissaient, cependant, à la même conclusion — à savoir qu'une réunion de clôture au sommet et «au plus haut niveau» devrait avoir lieu «prochainement». Rien de surprenant à ce que M. Kissinger ait été contraint d'user de tout son charme, au cours de la rapide visite qu'il fit aux capitales de l'Europe de l'Ouest, pour convaincre ses alliés que leurs intérêts n'avaient pas été sacrifiés à Moscou. Le succès qu'il a remporté reflétait bien l'évolution de l'opinion chez les diplomates européens. Il fallait sans doute poursuivre les négociations de la Phase II jusqu'à ce que certains points essentiels de la «troisième corbeille» soient acceptés, mais la pierre de touche des intentions soviétiques ne se reconnaît qu'à l'action bilatérale qui suivrait la CSCE. Insister davantage sur la question des droits de l'homme ne pourrait avoir qu'un effet nuisible et entraîner la défaite de Leonid Brejnev au profit des partisans de l'orthodoxie «dure» au Kremlin, qui n'accordent qu'un appui conditionnel à sa politique de détente. (Franklyn Griffiths a défendu ce point de vue dans *Perspectives internationales* de septembre-octobre 1973).

Bien qu'il soit peu probable que les textes définitifs adoptés par le troisième Comité aillent aussi loin que le souhaiterait le Canada, l'apport de la CSCE à ce secteur humanitaire n'en demeure pas

moins considérable. La discussion du difficile problème des droits de l'homme en Europe, si longtemps rejetée par les dirigeants communistes, sera dorénavant la règle et non l'exception des échanges diplomatiques Est-Ouest.

Les problèmes Est-Ouest domineront peut-être les négociations, mais la CSCE est loin de se résumer à une confrontation entre blocs. Pour la première fois, les pays neutres et non alignés qui n'appartiennent à aucun des principaux groupes militaires ou économiques participent directement à l'élaboration de décisions favorisant la détente. Les diplomates de Suède, d'Autriche, de Finlande ou de Yougoslavie ne cachent pas leur enthousiasme et sont parmi ceux qui tiennent le plus à voir donner suite à la Conférence. Deux nouveaux venus sur la scène des négociations politiques internationales étaient représentés à la CSCE: l'Allemagne de l'Est et la Suisse (qui n'envisage que maintenant d'adhérer à l'ONU). L'Espagne, qui est longtemps restée à l'écart de la politique européenne, a envoyé une brillante délégation qui a beaucoup contribué à relever son prestige à Genève.

Le rôle des pays non alignés s'est quelque peu amenuisé depuis Helsinki. A mesure que se durcissaient les négociations de la Phase II, la plupart de leurs propositions (par exemple, sur le désarmement et la solution des conflits) ont été écartées. Mais dans la deuxième sous-commission (rétablissement de la confiance), une de leurs propositions a été retenue comme base de discussion. Les délégués occidentaux estiment que les pays non alignés ont joué à Genève le rôle utile de médiateurs, du fait de pouvoir proposer un troisième choix lorsque le débat aboutissait à une impasse. Les pays neutres ont également présidé les séances libres qu'on tenait en marge des réunions ouvertes pour parvenir plus rapidement à un accord unanime. Suite à la Phase II, même les gouvernements qui ont affiché le plus de cynisme à l'égard des lendemains de la Conférence (la France et les États-Unis) reconnaissent qu'il est indispensable que les pays non alignés participent aux futurs dialogues Est-Ouest. Il ne reste plus qu'à établir de quelle façon.

#### Style nouveau

En plus de soulever de nouveaux problèmes dans les relations Est-Ouest et d'y faire entrer de nouvelles nations, la CSCE a créé une nouvelle forme de diplomatie à la fois multilatérale et consensuelle. C'est surtout grâce à l'insistance de la Roumanie que l'on a adopté à Helsinki des règles de procédure qui donnent à cha-

que pays le maximum de chances de se faire entendre. La présidence de chaque sous-comité revient tour à tour à chacun des 35 pays représentés, et les textes définitifs ne peuvent être approuvés qu'à l'unanimité. Qu'un seul d'entre eux se montre réticent et la proposition doit être remaniée; comme l'a démontré Malte lorsqu'il s'est agi de savoir s'il devait être fait mention de la Méditerranée à Helsinki, un petit État peut fort bien tenir tête aux superpuissances.

De façon générale, les règles de procédure ont été respectées à Genève. La Phase II a montré qu'il est possible d'obtenir l'accord unanime de nations ayant des systèmes politiques, juridiques et économiques totalement différents. Si les textes définitifs de la CSCE n'ont aucune force juridique, ils n'en seront pas moins politiquement convaincants, résultant d'un accord unanime qui comporte l'entière adhésion de 35 États. En dépit de quelques moments de frustration et de la lenteur des négociations, plus de vingt délégués interviewés à Genève étaient totalement d'accord pour déclarer que rien ne saurait remplacer la diplomatie de caractère consensuel.

Bien que les divisions entre l'Est et l'Ouest soient la raison d'être de la CSCE, cette Conférence a également une importante composante Ouest-Ouest dont ont déjà bénéficié indirectement les pays qui y participent. Il est clair que les neuf gouvernements de la CEE et le Canada tirent profit de la prolongation du processus de négociation de la Phase II.

Un des aspects les plus étonnants de la CSCE a été l'étroite et constante coordination qui a régné entre les neuf gouvernements de la Communauté économique européenne. Au moment même où la presse internationale se livrait à des conjectures sur le retrait possible de la Grande-Bretagne, et où le Danemark et l'Italie avaient enfreint les règles fondamentales de la CEE en matière de tarifs, les ambassadeurs des pays de l'Europe de l'Ouest à Genève se félicitaient à qui mieux mieux du succès de leur coopération au sein de la CSCE.

L'harmonisation est de rigueur dans les débats des sous-comités responsables du commerce depuis le transfert de l'autorité des Neuf à la Commission de la CEE en janvier dernier. La Commission, qui participe pour la première fois à une conférence politique, s'exprime au nom des Neuf dans toute question commerciale, et son représentant siège avec la délégation de l'État qui préside le Conseil de la CEE (cette présidence a été successivement assurée par le Danemark, l'Allemagne et

la France, au cours de la Phase II).

Dans les autres sous-comités, les gouvernements des Neuf se servent délibérément de la CSCE pour mettre à l'essai une approche intégrée aux problèmes de politique étrangère. A cette fin, ils ont dû constamment tenir des réunions préparatoires — plus de quinze par semaine — mais il leur a été difficile de s'accorder. A propos surtout de questions telles que la coopération industrielle, pour laquelle la Commission assume le rôle d'interlocuteur «intéressé», la lutte a été rude entre les pays qui veulent restreindre la compétence de la Commission et ceux qui cherchent à l'élargir. Si ce projet de coordination avait échoué au sein de la CSCE, le concept même de l'unité politique de l'Europe aurait été mis en doute; par bonheur, il a réussi.

### Le rôle du Canada

On a déjà analysé les raisons qui sont à l'origine de la participation du Canada à la CSCE. Au cours de la Phase II, le Canada a pris une part particulièrement active aux travaux du troisième Comité en y préconisant une position occidentale dynamique et en soumettant des propositions détaillées concernant, par exemple, la réunification des familles. Ailleurs, il a lutté pour que les Comités II et IV acceptent ses projets de législation en matière d'environnement. Le Canada est maintenant une des nations occidentales les plus désireuses de donner une suite pratique à la CSCE — forum politique où la question des droits de l'homme pourrait trouver de nouvelles solutions. Et puis, comme le soulignait le ministre des Affaires extérieures, M. Sharp, faisant à la fois allusion aux entretiens de la CSCE et des MBFR, «outre l'objectif fondamental que constitue la détente entre l'Est et l'Ouest, les négociations parallèles offrent au Canada la possibilité de coopérer avec les pays européens et, en particulier, avec nos partenaires de l'OTAN».

C'est en effet le cas, car non seulement les chefs de délégation de l'OTAN se rencontrent-ils chaque semaine à Genève pour évaluer la marche générale des travaux, mais leurs adjoints se réunissent avant chaque séance des 12 sous-comités afin d'harmoniser leurs positions. Les réunions de comité de l'OTAN sont forcément compliquées par la coordination préalable effectuée entre les huit pays qui appartiennent également à la CEE. Lorsqu'ils arrivent à ces réunions, les pays de la CEE ont déjà adopté une position commune qu'ils tâchent de faire accepter comme le tremplin de négociation de l'Ouest. La délégation des États-Unis, qu'on aurait cru très sensible à l'endroit d'une telle

coordination des vues de la CEE, n'a joué qu'un rôle effacé aux réunions de comité, comme d'ailleurs, d'une manière générale, à la CSCE. En revanche, le Canada a été très actif, réagissant contre la position des Neuf et relançant au besoin la discussion afin de parvenir à une position plus acceptable pour l'ensemble de l'OTAN.

Comme il faut encore rappeler à certains Européens que l'Amérique du Nord ne constitue pas un monolithe, le Canada a très nettement amélioré son image au cours de la Phase II.

Compte tenu du vif intérêt que le Canada porte aux travaux du Comité III, de son rôle dans les réunions de comité de l'OTAN et de sa décision de devenir membre de la Commission économique européenne, les diplomates de l'Europe occidentale n'ont pu manquer de comprendre qu'il tient à jouer un rôle dans l'avenir de l'Europe et que sa politique étrangère est distincte de celle des États-Unis. Au cas où le Gouvernement libéral voudrait se rappeler qu'il a paternité de l'Option Trois — diversification des relations internationales visant à réduire la vulnérabilité actuelle du pays — la participation canadienne à la CSCE a contribué à rendre cette option plus valable.

Cette analyse de la deuxième phase de la CSCE insiste assez peu sur les déclarations finales qui constituent l'objectif

(Voir Murray Goldblatt dans *Perspectives internationales* de janvier-février 1973)

Après des vacances d'été de six semaines, la deuxième phase de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe a repris ses séances à Genève le 9 septembre.

ostensible des négociations. J'ai préféré souligner l'introduction de nouveaux thèmes de débat, de pays nouveaux et de méthodes nouvelles dans la diplomatie de la détente, ainsi que les avantages tirés du processus de négociations multilatérales par certains participants, dont le Canada et la CEE. En terminant, il convient de rappeler l'importance des textes définitifs. Ils résument les principes fondamentaux des relations internationales en Europe et définissent également les secteurs particuliers de coopération acceptables à tous les gouvernements européens. Les textes de la CSCE serviront à orienter les futures relations bilatérales et à définir les nouveaux mandats de plusieurs organisations internationales (notamment la CEE et l'Unesco). De façon plus générale, cependant, l'importance de la CSCE ressort, comme l'a dit Michael Palmer, «moins de son influence en tant qu'événement isolé que de la possibilité qu'elle offre de poursuivre un dialogue multilatéral sur toute une gamme de sujets et d'y associer les pays de l'Europe de l'Ouest et de l'Est comme ceux de l'Amérique du Nord».

## *Les MBFR à l'avant-scène*

# Évaluation des possibilités de contrôle des armements

par Robin Ranger

Les accords américano-soviétiques sur le contrôle des armements ont pris une importance politique croissante en tant que symboles des relations entre superpuissances, en même temps que diminuait leur impact technique sur le développement et le déploiement de nouveaux systèmes de défense. C'est donc un sens politique qu'il faut réserver aux accords conclus à Moscou, en juillet 1974, par le président Nixon et le chef du parti communiste, Leonid Brejnev. En fait, ni l'accord sur un traité de limitation des essais nucléaires sous-terrains ni l'entente sur les limitations

ultérieures d'un système de défense anti-missiles (ABM) n'entrave sérieusement la mise au point de nouvelles armes nucléaires stratégiques et tactiques. Ces accords traduisent cependant la volonté politique des superpuissances de réaffirmer une détente qui a subi de sérieux contrecoups depuis un an. De même, le fait de ne pouvoir donner suite aux pourparlers sur la limitation des armes stratégiques (SALT I) de 1972 a plus d'importance au point de vue politique qu'au point de vue technique.

Il était improbable qu'un éventuel

accord SALT II impose d'importantes restrictions qualitatives à la course aux armements stratégiques, mais on s'attendait néanmoins à ce qu'un tel accord confirme, dans le domaine stratégique, l'orientation amorcée en 1972 par SALT I vers un climat de coopération entre les superpuissances. Le manque de progrès accusé par les négociations SALT II, après deux ans d'efforts, signifiait que les pourparlers sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces (MBFR) seraient dorénavant le cadre dans lequel les superpuissances s'achemineraient le plus sûrement vers la détente au moyen d'accords nominaux sur le contrôle des armements. L'examen des négociations entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie sur la question des MBFR laissait entrevoir la possibilité d'un accord, pourvu que l'OTAN abandonne l'exigence d'une surveillance techniquement efficace des armements. L'analyse de l'ensemble des mesures de contrôle proposée au sommet de Moscou 1974 confirme, en effet, que la possibilité d'un accord sur les MBFR doit se mesurer en fonction de considérations politiques et non de critères techniques.

Il suffit de comparer les accords intervenus à Moscou avec ceux qu'exigerait un contrôle réel des armements pour voir que les mesures adoptées au sommet de 1974 représentaient un contrôle politique, et non technique. Depuis longtemps déjà, les tenants du contrôle des armements, dont le Gouvernement canadien, prônaient la signature d'un traité d'interdiction totale des essais nucléaires, y voyant un frein efficace au déploiement de nouveaux systèmes d'armes nucléaires. Le Traité sur l'interdiction partielle des essais nucléaires de 1963 ne prohibait que les essais dans l'atmosphère, dans l'espace et sous l'eau, laissant les signataires libres de poursuivre des essais souterrains. La technologie ressortissant à ces essais avait fait

---

*M. Ranger est professeur de sciences politiques à l'Université St-François Xavier d'Antigonish. Il est connu pour ses écrits et ses conférences sur l'évolution de la stratégie internationale. Avant d'occuper son poste actuel, il a été chargé de cours à l'Université d'Aberdeen, à l'Université Queen's et à l'Institut des relations internationales de l'Université de la Colombie-Britannique. Il vient de terminer en septembre une visite de recherche sur les MBFR en Europe de l'Ouest. Le professeur Ranger a publié dans le numéro d'été de World Today, revue du Royal Institute of International Affairs de Londres, un article connexe sur certains aspects techniques des MBFR. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

de tels progrès au cours de la dernière décennie que les membres du cercle nucléaire purent éprouver à loisir toutes leurs armes nouvelles.

### **Rupture de l'équilibre nucléaire**

Certaines de ces armes menacent de rompre l'équilibre nucléaire, notamment les ABM (système de défense anti-missiles), les MIRV (véhicule de rentrée à têtes multiples autoguidées) et, plus récemment, les armes nucléaires tactiques miniaturisées connues sous le nom de «bombes de poche». L'apparition des MIRV a signifié que le premier à attaquer, lors d'un affrontement nucléaire stratégique, pourrait détruire au sol la presque totalité des missiles intercontinentaux ICBM de son adversaire; il s'ensuivait que, d'ici à 1975, les Soviétiques pourraient ainsi, grâce à leurs missiles équipés de MIRV, détruire 95 p. cent des ICBM américains au cours d'une première attaque. Vu toutefois que ni les États-Unis ni l'URSS ne peuvent savoir si l'adversaire est armé de MIRV sans vérifier les ogives sur place, et que l'interdiction d'éprouver les MIRV en vol est presque impossible à contrôler de façon sûre (problème qui a été jusqu'à maintenant la pierre d'achoppement des négociations SALT II), il a semblé qu'un traité d'interdiction totale des essais nucléaires offrait le moyen de limiter l'utilisation des MIRV. En effet, si aucun des camps ne peut mettre à l'épreuve des ogives coiffées de MIRV, ni l'un ni l'autre n'aura la confiance voulue pour attaquer le premier. En outre, si les ogives de l'ABM ne peuvent être mises à l'essai, l'efficacité d'un système ABM contre une attaque aux MIRV reste incertaine, de sorte que l'agresseur éventuel doit anticiper la faiblesse possible de ses MIRV et l'efficacité possible des ABM de l'adversaire, ce qui ne peut que freiner son initiative.

Sur le plan tactique, la mise au point des «bombes de poche» a rouvert le difficile débat sur le rôle des armes nucléaires tactiques dans la stratégie de l'OTAN. D'aucuns avancent de solides arguments en leur faveur, alléguant qu'elles renforcent nettement la capacité défensive du système, mais les partisans du contrôle des armements s'y opposent, estimant que le coût éventuel de la compénétration entre armes nucléaires et armes classiques serait trop élevé par rapport aux avantages offerts. Voilà du moins la raison avancée par les Américains, le 23 mai 1974, pour justifier le renoncement de Washington à ces «mini-bombes», encore qu'il ne s'agisse que d'une déclaration qui sera assurément contestée au sein de la communauté stratégique américaine. On serait plus rassuré

s'il était impossible aux États-Unis et à l'URSS de faire l'essai de cette arme.

Les arguments avancés en faveur d'un traité d'interdiction totale des essais nucléaires, qui limiterait le perfectionnement des ABM, des MIRV et des «mini-bombes», étaient donc des plus solides et renforcées d'autant par l'aptitude, tant des États-Unis que de l'URSS, à déceler les essais nucléaires défendus au moyen de leurs systèmes de détection sismique. Bien que ces systèmes soient si différents que la comparaison de leur capacité de détection ait posé d'importants problèmes techniques, les experts ont conclu qu'ils pouvaient probablement déceler des essais d'une puissance d'au moins 10 kilotonnes. Au prix de dépenses et d'efforts considérables, il est toutefois possible d'«emmitoufler» les essais de 50 kilotonnes de façon à produire des secousses sismiques ne correspondant qu'à des explosions de 10 à 20 kilotonnes. Ainsi, malgré que le traité d'interdiction totale des essais nucléaires eût ouvert la porte à certains essais clandestins dans le domaine tactique, le risque d'être pris en flagrant délit aurait probablement empêché une telle contravention.

### Mesure de compromis

L'obstacle véritable à l'interdiction totale, aux États-Unis comme en URSS, fut la position des militaires et des scientifiques responsables de la mise au point des armes nucléaires, qui estimaient qu'un tel traité compromettrait la sécurité nationale. D'où l'idée d'un compromis, soit une limitation des essais nucléaires souterrains permettant certains essais que chacune des parties pourrait détecter unilatéralement, vérifiant ainsi le respect du traité sans procéder aux inspections sur place que refusait l'URSS. Cependant, le seuil établi par les États-Unis et l'URSS, soit 150 kilotonnes, était trop élevé pour entraver le perfectionnement des armes, sans compter que la date d'entrée en vigueur de ce traité (mai 1976) leur permettait de poursuivre avant l'échéance les essais d'armes dépassant le seuil fixé. En outre, même après cette date, les États-Unis et l'URSS seraient à même de poursuivre l'essai de la plupart des ogives de MIRV et des «mini-bombes». Ils ne pourraient certes plus essayer leurs ogives ABM, de l'ordre de 1 à 6 mégatonnes, mais ils possédaient déjà toutes les données nécessaires au déploiement de systèmes ABM efficaces.

Le traité de limitation des essais nucléaires souterrains, signé à Moscou en 1974, ne pouvait donc être considéré comme une mesure techniquement efficace de contrôle des armes, étant donné que le

seuil sismique élevé qu'elle prévoit (A.5 à A.75 sur l'échelle Richter) mènerait sans doute à des essais de plus de 150 kilotonnes lorsque les scientifiques des deux pays commenceraient à maximiser le rendement des essais permis, comme on le fit à la suite du Traité d'interdiction partielle des essais conclu en 1963. D'ailleurs, la nature politique de ce traité limitatif, conclu à défaut de mieux, est confirmée par son contexte diplomatique. L'idée d'un traité de limitation des essais à seuil fixe n'est apparue comme solution de rechange que lors de la visite de Henry Kissinger à Moscou, en mai 1974, et cela seulement après l'échec des efforts qu'il tenta auprès des Soviétiques pour réussir une «percée idéologique» visant à restreindre le déploiement des MIRV, pierre d'achoppement des négociations SALT II.

La décision prise par les États-Unis et l'URSS de restreindre à un seul site le déploiement de leurs systèmes ABM, au lieu des deux emplacements autorisés par les accords SALT I de 1972, symbolisait au même titre le désir d'une entente politique qui ne limitât nullement le potentiel technique et militaire des parties à l'accord. La formule des deux sites ABM était d'ailleurs un compromis élaboré en raison de l'asymétrie des dispositifs ABM des deux pays. En URSS, le système *Galosh*, moins perfectionné, était déployé de façon à assurer la défense de Moscou, tandis qu'aux États-Unis le système *Sentinel*, plus perfectionné et dont l'installation devait s'achever en 1975, servait à protéger les ICBM *Minuteman* déployés à Grand Forks au Dakota. SALT I permettait donc à l'URSS d'affecter un nouveau système ABM à la défense d'un site ICBM, à l'instar des États-Unis, et offrait à ceux-ci la possibilité de défendre leur capitale tout comme les Russes. Le Sénat américain ayant refusé d'allouer les fonds nécessaires, les États-Unis se sont retrouvés avec un seul site ABM; l'Union soviétique, d'autre part, semblait anxieuse d'affecter ses ressources ABM à l'amélioration de son système de Moscou, peut-être en prévision d'une attaque chinoise. C'est ainsi que l'accord de 1974 prévoyant un seul emplacement ABM pour chaque partie n'a fait que rentabiliser sur le plan politique le statu quo technique. Par ailleurs, il n'a nullement ralenti l'effort intense de recherche et de mise au point déployé par les deux superpuissances en vue de renforcer leurs systèmes respectifs.

### Pas de contrôle qualitatif

Cette évaluation du caractère politique plutôt que technique des accords de Moscou de 1974 s'appuie tant sur l'échec des

supergrands aux négociations SALT II, qui étaient censées établir un contrôle qualitatif efficace de l'arsenal stratégique des E.-U. et de l'URSS, que sur l'impuissance des limitations quantitatives de SALT I à ralentir la course aux armes stratégiques. D'aucuns, dont Henry Kissinger, avaient prétendu que SALT I assurerait un contrôle technique aussi bien que politique des armements, mais ce point de vue était devenu de moins en moins valable. Depuis 1972, l'URSS s'était efforcée, avec succès d'ailleurs, d'atteindre aussi rapidement que possible le plafond quantitatif que lui accordait SALT I tout en réduisant les avantages qualitatifs, notamment en ce qui concerne la technologie des MIRV, qui avaient disposé les États-Unis à accepter l'infériorité numérique que leur imposaient ces négociations.

Contrairement à l'opinion populaire, la course aux armements stratégiques se poursuivait, surtout du côté des Russes, et continuait d'influencer l'interrelation politique des deux superpuissances. Pour faire contrepoids aux facteurs de conflit qui marquaient leurs rapports et que symbolisait cette course aux armements stratégiques, elles ont dû conclure des accords soulignant leur aptitude à coopérer, tels que ceux de SALT I et du sommet de 1974. Ces premiers symboles de détente les ont incité à en chercher d'autres, particulièrement en matière de contrôle des armements, et ont valorisé les pourparlers MBFR à cause du piétinement de SALT II et de l'absence d'autres terrains d'entente sur le contrôle des armes susceptibles de rapporter en 1975.

### Les négociations MBFR

Après la tenue d'entretiens préliminaires (voir à ce sujet l'article du professeur Albert Legault dans *Perspectives internationales*, septembre-octobre 1973), les négociations MBFR démarrèrent à Vienne le 30 octobre 1973. Les Soviétiques prirent l'Ouest par surprise en déposant tout de suite une première proposition qui fut suivie de la présentation par les États-Unis de la proposition agréée de l'OTAN. Depuis lors, on s'en est tenu pour tout progrès à clarifier les aspects techniques de ces propositions, laissant présumer que tout accord à venir serait le fruit d'un compromis entre deux positions initiales qui traduisent l'approche différente de l'Est et de l'Ouest au contrôle des armements. Comme toujours, les Russes sont à la recherche d'un accord essentiellement politique dont les effets techniques sur l'équilibre militaire de l'OTAN et du Pacte de Varsovie seraient minime. L'Union soviétique avait en effet rejeté le concept des

MBFR en faveur d'une réduction mutuelle des forces (MFR) dans le cadre de laquelle on procéderait à de petites coupures égales, de part et d'autre, dans le nombre ou le pourcentage des forces, ce qui préserverait l'actuel équilibre militaire technique qui favorise le Pacte de Varsovie. Sur le plan politique, ces réductions tradiraient l'acceptation par l'Ouest du statu quo territorial et idéologique de l'Europe orientale. A l'opposé, les États-Unis et ses partenaires de l'OTAN, y compris le Canada, s'étaient officiellement engagés à rechercher un accord MBFR, mécanisme fort technique et complexe de contrôle des armements, destiné à réduire l'intensité et le coût de la confrontation militaire entre les deux blocs et à atténuer l'avantage du Pacte dans le cas d'une attaque surprise contre l'OTAN, donc à renforcer en fin de compte la stabilité et la sécurité dans le monde. L'Union soviétique retirerait les mêmes avantages politiques des MBFR que des MFR.

Malgré cette divergence d'attitudes à propos de la réduction des forces militaires, le désir que nourrissait Washington de diminuer ses forces et ses dépenses militaires en Europe et d'adopter, comme symboles de détente, de nouvelles mesures de contrôle des armements semblaient incliner les États-Unis à conclure avec les Russes un accord politique plus proche des MFR que des MBFR. Le statu quo en Europe orientale serait ainsi confirmé et les Américains pourraient plus facilement réduire leurs effectifs en Europe de l'Ouest, laissant l'équilibre des forces de l'OTAN et du Pacte de Varsovie relativement inchangé. Les nouveaux gouvernements d'Europe occidentale étaient plus disposés à accepter une telle décision. De même, une comparaison détaillée des propositions russe et américaine laissait entrevoir la possibilité d'un accord politique sur le contrôle des armements à la condition que Washington abandonne ses exigences à propos des MBFR. Vu que les États-Unis avaient toujours fini par renoncer au contrôle technique des armes en faveur de l'entente politique avec l'URSS, rien ne portait à croire qu'il en serait autrement pour les MBFR.

### La perspective soviétique

Les Soviétiques avaient sans cesse rejeté l'idée d'un contrôle technique des armes, implicite dans le concept des MBFR, selon laquelle les avantages numériques et géographiques dont jouit le Pacte de Varsovie devaient être compensés par des réductions asymétriques dont les effectifs du Pacte feraient en grande partie les frais. Ils insistaient pour leur part sur le prin-



cipe de réductions égales qui n'affecteraient en rien la sécurité des deux camps. M. Leonid Brejnev avait ainsi résumé, le 26 octobre 1973, les principes qui soutiennent la position soviétique: 1. les réductions doivent inclure les forces étrangères aussi bien que nationales; 2. l'aviation est visée au même titre que l'armée de terre; 3. les unités dotées d'armes nucléaires doivent être réduites; 4. les réductions ne doivent modifier l'équilibre des forces ni en Europe centrale ni ailleurs en Europe; 5. les réductions doivent s'effectuer par des coupures égales en pourcentage ou en nombre.

Les propositions soviétiques sur les MFR, présentées le 8 novembre 1973, traduisaient ces 5 principes en 4 points principaux. Premièrement, participeraient à une réduction en 3 étapes toutes les forces étrangères et nationales des onze pays ayant pris part aux négociations. Au cours de l'étape initiale qui prendrait fin en 1975, 20,000 hommes seraient retirés de chaque côté; durant la deuxième étape, prévue pour 1976, 5 p. cent des forces armées seraient retranchés et, au cours d'une troisième étape en 1977, celles-ci seraient de nouveau diminuées de 10 p. cent de leurs effectifs (Point 5 de M. Brejnev). Deuxièmement, les réductions de la première étape toucheraient les unités nucléaires, y compris celles de l'air, ainsi que les forces terrestres et aériennes (Points 2 et 3 de M. Brejnev). Troisièmement, les réductions se feraient au moyen d'échanges symétriques d'unités semblables, le retrait d'une unité particulière du Pacte (chars, infanterie, artillerie) devant être assorti du retrait d'une unité semblable de l'OTAN (Point 4 de M. Brejnev). Quatrièmement, les unités étrangères remporteraient tout leur matériel avec elles au moment du retrait et les unités nationales seraient dissoutes.

Les Soviétiques n'ont donné aucun chiffre quant aux effectifs en place qui seraient touchés par ces réductions, se contentant au cours des négociations ultérieures de réitérer que la première phase des réductions de forces devait inclure les onze pays participant directement aux pourparlers et que seules les forces navales étaient exclues. Le refus d'explicitier leur position ou d'en bouger d'un iota découlait peut-être de leur indifférence à l'égard des MFR, mais il est plus vraisemblable que les Russes aient décidé de recourir à une tactique employée au cours de négociations antérieures sur le contrôle des armements. Celle-ci consistait à déposer sans retard leurs propositions pour être sûrs que les négociations ultérieures portent sur les questions qui les intéressent surtout, et pour

faire valoir leur désir sincère de conclure un accord sur la base des principes qu'ils préconisent. Ayant saisi l'initiative, les Russes n'avaient plus qu'à attendre que les puissances occidentales s'accordent entre elles, processus qui consistait généralement à transformer les propositions occidentales en un ensemble plus acceptable aux Russes. En outre, l'attitude soviétique à l'endroit des MBFR se liait au sommet de Moscou de 1974 et aux négociations de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), lesquels l'emportaient au début de 1974 sur les pourparlers MBFR comme moyens d'atteindre les objectifs politiques de l'URSS. Toutefois, les résultats plutôt décevants du sommet et de la CSCE étaient de nature à porter les Russes à s'intéresser davantage aux MBFR et à susciter quelque effort pour réduire l'écart entre le point de vue soviétique et celui des États-Unis.

### Propositions de l'OTAN

Les premières propositions de l'OTAN au sujet des MBFR ont été présentées par les États-Unis en novembre 1973. L'éternel débat entre analystes à propos des effectifs de l'OTAN par rapport à ceux du Pacte de Varsovie a finalement été résolu, au sein de l'OTAN, par une décision politique selon laquelle les négociations porteraient sur les données suivantes: 925,000 forces terrestres pour le Pacte de Varsovie contre 770,000 pour l'OTAN; 15,500 chars d'assaut du côté du Pacte par rapport à 6,000 pour l'OTAN. Des 310,000 soldats américains affectés à l'OTAN en Europe, y compris les unités aériennes et navales, 199,000 faisaient partie d'unités terrestres alors que les forces terrestres soviétiques comptaient 470,000 hommes au front central. Les États-Unis avaient proposé une réduction en deux étapes. Dans un premier temps, ils retireraient 20,000 hommes d'unités non spécifiées tandis que les Soviétiques retrancheraient 68,000 hommes d'unités de chars désignées. Cette première étape ne toucherait pas les alliés d'un côté ou de l'autre. Pendant la deuxième phase, à être négociée après accord sur la première, les deux côtés réduiraient leurs forces terrestres à un seuil commun de 700,000 hommes, y compris les forces des Alliés et des superpuissances. Ces derniers niveaux soulignaient la différence entre les MFR d'envergure relativement limitée que proposaient les Russes pour assurer le contrôle politique des armements, et les MBFR de plus grande ampleur que désiraient les États-Unis pour en assurer le contrôle technique, à savoir, 820,000 hommes pour l'OTAN et 1.15 million pour le Pacte selon les propositions MFR soviétiques, contre 700,000 hommes

de chaque côté selon les propositions MBFR américaines.

Les négociations ont fait ressortir quatre divergences majeures entre les États-Unis et l'URSS. D'abord, l'OTAN voulait réduire les forces américaines et soviétiques tandis que l'URSS voulait commencer avec les troupes nationales et étrangères; ensuite, l'OTAN voulait s'en tenir à l'armée de terre tandis que l'URSS entendait inclure aussi les forces aériennes; troisièmement, alors que l'OTAN proposait que seules les forces classiques soient touchées, l'URSS incluait les forces nucléaires, savoir, les systèmes de défense avancée, vecteurs des armes nucléaires; enfin, l'OTAN souscrivait au principe des réductions asymétriques dans le cadre des MBFR, tandis que l'URSS continuait de promouvoir le principe des réductions égales par le moyen des MFR.

Malgré ces divergences de vues des États-Unis et de l'URSS, il n'était pas impossible qu'ils réussissent par accommodement politique à surmonter les grands obstacles techniques à leur entente. Dans l'intérêt de conclure un accord avec l'URSS, les États-Unis seraient probablement disposés à renoncer aux réductions asymétriques qu'exige le contrôle technique des armements et voulant que le Pacte de Varsovie effectue des coupures supérieures à celles de l'OTAN, ou du moins à modifier leurs exigences de manière à les émasculer. Les États-Unis se trouveraient ainsi à proposer le retrait de 28,500 de leurs troupes durant la phase I, tandis que l'URSS proposerait une réduction de 20,000 des deux côtés, exigences relativement compatibles pourvu que les deux parties puissent s'accorder sur les forces à réduire et sur la question de savoir si ces réductions toucheraient ou non les superpuissances. Les États-Unis pourraient aisément se défaire d'éléments de leur système de défense avancée, puisque leur valeur symbolique de garantie nucléaire américaine de l'Europe occidentale se trouve

diminuée par le soin qu'ont pris les États-Unis de tenir l'OTAN au courant des débats sur ce sujet dans le cadre de SALT II. En retour d'un tel dégarnissement du système de défense avancée, l'URSS pourrait accepter que la première coupure soit restreinte aux superpuissances, bien qu'assortie de réductions symboliques des autres forces de l'OTAN et du Pacte de Varsovie.

L'élaboration d'un accord quelconque sera fonction, non pas des éléments complexes des divers modèles MBFR que propose l'OTAN, mais bien de l'intérêt politique que les superpuissances attachent aux MFR. Le succès avec lequel l'OTAN a réussi à créer un nouveau mécanisme diplomatique de concertation qui lui a permis d'arrêter une position commune en session plénière à Bruxelles, et de traduire ces directives en une stratégie continue de négociation des MBFR par le Groupe des huit à Vienne, a grandement atténué l'effet diviseur sur l'OTAN des propositions soviétiques au sujet de la réduction mutuelle des forces.

Il est cependant ironique de constater que cette atténuation des conséquences préjudiciables des propositions MFR pour l'Europe occidentale, jointe aux pressions nationales en faveur d'une diminution des dépenses militaires (à témoin, la récente décision des Pays-Bas de réduire leurs forces armées de 20,000 hommes), a contribué à rendre de telles réductions politiquement acceptables en Europe de l'Ouest. Vu que les superpuissances les désirent au même titre, on pourrait s'attendre à voir conclure un accord sur les réductions mutuelles des forces. Ajoutons toutefois qu'une telle entente, tout comme les autres accords sur le contrôle des armements, serait davantage axée sur les rapports politiques des superpuissances que sur les aspects techniques de leur équilibre militaire. Le contrôle des armements, en Europe ou ailleurs, est une question de politique plutôt que de technologie.



# Chemin ardu de l'accord sur la Déclaration de l'OTAN

par C. J. Marshall

Le 19 juin dernier, les ministres des quinze pays membres de l'OTAN se réunissaient au Centre de conférences d'Ottawa afin d'approuver un document de quatorze paragraphes qui avait pour titre officiel «Déclaration sur les relations atlantiques». Mieux connu sous le nom de Déclaration d'Ottawa, ce document a marqué une étape importante de l'expérience unique, que l'OTAN poursuit depuis 25 ans, d'aborder collectivement la solution de problèmes communs.

La marche des négociations qui ont conduit à l'approbation de ce texte est une histoire captivante qui retiendra quelque temps l'intérêt des étudiants en affaires internationales. Dix semaines seulement avant que les ministres se rencontrent à Ottawa, leurs gouvernements semblaient engagés à fond dans un débat acrimonieux sur la manière de conduire leurs relations collectives dans un monde qui a grandement changé depuis la signature du Traité de l'Atlantique Nord, en 1949. Pourtant, à renforts de bonne volonté et de sens pratique et grâce à quelques événements fortuits, la concorde fut rétablie. La Déclaration d'Ottawa qui en est le fruit a signalé à un monde sceptique que l'OTAN reste toujours aux yeux de ses membres un instrument valable pour la solution de leurs problèmes communs.

## **Circonstances changées**

La crise qui s'est développée dans les relations internes de l'Alliance a été le point culminant d'une période d'évolution de circonstances auxquelles ses membres ont dû faire face. Fondée dans le but de parer aux dangers communs qui menaçaient la sécurité de ses membres, l'OTAN a presque trop bien réussi dans l'accomplissement de cette tâche. Depuis 1949, aucun des pays membres n'a été victime d'une agression de l'extérieur, et la négociation plutôt que l'affrontement a fini par caractériser les relations Est-Ouest. Dans ces conditions et à la lumière de nouvelles préoccupations nationales, la raison d'être de l'Alliance et les rapports entre ses membres ont été mis en doute. Une action

centrifuge, naturelle au sein d'un groupe de quinze États indépendants, a commencé à se manifester.

Des facteurs en jeu, un des plus compréhensibles, bien que le plus grave, a été l'évolution des rapports à l'intérieur de la Communauté atlantique entre les États-Unis et les membres du Marché commun européen. Leur puissance économique étant désormais incontestable et le sens de leur identité politique continuant à s'affermir, les Européens ont vu s'accroître le rapport traditionnel d'attraction-répulsion entre eux et les États-Unis. Si une forte présence militaire des États-Unis en Europe demeurerait indispensable à leur sécurité, les charges politiques et autres qui en découlaient n'en devenaient pas moins difficiles à supporter pour les Européens.

Des changements d'un ordre différent se produisaient aux États-Unis. Épuisés sur le plan émotionnel par leur intervention au Vietnam et doutant de plus en plus de la valeur de leur rôle de gendarme universel, les Américains remettaient en question le bien-fondé de leurs engagements mondiaux. Ils ne voyaient pas très bien pourquoi il leur fallait, trente ans après la Seconde Guerre mondiale, maintenir un quart de millions d'hommes en Europe, surtout lorsqu'une Europe prospère était en mesure d'assumer une plus grande part du fardeau de sa propre défense.

## **L'Année de l'Europe**

C'est dans une telle ambiance que le secrétaire d'État américain, M. Kissinger, pro-

---

*M. Marshall est Directeur des relations de défense au ministère des Affaires extérieures. Il est entré au Ministère en 1957 après avoir passé six ans au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Avant d'occuper son poste actuel, il a exercé diverses fonctions, notamment celles de ministre-conseiller et de représentant permanent suppléant auprès du Conseil de l'Atlantique Nord à Bruxelles. M. Marshall est l'auteur de plusieurs articles sur l'Arctique canadien.*

*Cet article ainsi que le suivant traitent de l'évolution de l'OTAN jusqu'à la date de son 25<sup>e</sup> anniversaire, soit avant les derniers événements en Méditerranée. Nos prochaines livraisons contiendront des articles sur le conflit de Chypre et ses conséquences du point de vue stratégique.*

nonça en avril 1973 son célèbre discours de l'«Année de l'Europe» qui déclencha douze mois de querelles funestes parmi les Alliés. Les mobiles de M. Kissinger semblaient excellents. Les États-Unis s'étaient tout récemment retirés du Vietnam, ils avaient mis fin à leur querelle de 20 ans avec la République populaire de Chine et remplacé l'affrontement par la négociation dans leurs relations avec l'URSS. Il leur semblait donc juste et opportun de chercher à arrêter l'érosion qui minait les relations transatlantiques. La solution proposée par M. Kissinger envisageait une association atlantique revigorée dont l'action conjointe en matière de sécurité et de problèmes politiques connexes pourrait s'étendre à la gamme croissante des graves questions économiques et financières qui se posent sur le plan international. On y parviendrait au moyen de consultations plus étendues et mieux organisées, et le tout serait sanctionné par une Déclaration sur les relations atlantiques à laquelle les Japonais seraient invités à souscrire.

La réaction européenne fut loin d'être enthousiaste. Le recours aux mécanismes renforcés de consultation fut pris pour une tentative de réaffirmer la domination américaine des affaires transatlantiques, et l'interrelation proposée des questions politiques, économiques et de sécurité fut tenue pour une «globalisation» inacceptable. On soupçonnait les États-Unis de vouloir s'immiscer dans les affaires de la CEE et de vouloir échanger des garanties de sécurité contre des concessions dans d'autres domaines.

En conséquence, les rapports entre les États-Unis et les huit pays de l'OTAN membres de la CEE se mirent à glisser du malentendu réciproque à une sorte de contestation ouverte. Quant aux six autres membres de l'Alliance, dont le Canada, cette situation leur posait un dilemme. D'habitude, le dialogue à l'OTAN se déroulait entre les quinze pays considérés comme égaux du moins au point de vue technique. Or, voilà que le débat se limitait de plus en plus aux échanges bilatéraux entre les États-Unis et les Neuf. Le Canada et les autres pays avaient maintenant le double embarras de voir leurs partenaires se quereller et d'être exclus du dialogue.

### Réaction européenne

Après une période de réflexion troublée, la réaction européenne aux idées exprimées par M. Kissinger dans son discours de l'«Année de l'Europe» fut de proposer que, s'il y avait lieu d'énoncer une déclaration de principes, il en faudrait non pas une seule mais deux. La première, à laquelle

souscriraient les quinze pays de l'OTAN, se bornerait à réaffirmer le rôle traditionnel de l'Alliance en matière de sécurité. La seconde définirait les relations entre les États-Unis et les «neuf» de la CEE pour l'avenir immédiat.

Les États-Unis acceptèrent à regret cette contre-proposition, et on assista à la fin de l'été et au début de l'automne de 1973 à une période de rédaction assez confuse menée sur deux fronts. Pendant que les représentants des États-Unis et de la CEE se réunissaient périodiquement pour travailler à leur projet, les textes envisagés pour la déclaration de l'OTAN se succédaient au siège de l'Organisation à Bruxelles. Des projets britannique et allemand furent suivis d'un texte canadien qui rencontra passablement d'appui, mais qui dut le céder plus tard à un texte français. Ce dernier fut généralement bien accueilli, peut-être moins comme expression d'un point de vue français à l'égard de beaucoup des questions en jeu, que comme premier apport fourni par la France depuis des années à un important projet de l'OTAN.

Dès le début, la question de savoir quand et comment les deux documents seraient utilisés a introduit un élément d'indécision dans le travail des rédacteurs. La mise en scène préférée prévoyait deux réunions de chefs de gouvernement à Bruxelles pendant une visite en Europe du président Nixon, occasion à laquelle les dirigeants de la Communauté atlantique souscriraient aux deux déclarations. Mais diverses incertitudes, notamment celles qui planaient sur l'avenir politique de M. Nixon, empêchèrent la concrétisation de tels projets.

La crise d'octobre 1974 au Proche-Orient, et ses répercussions, ont soulevé de nouveaux problèmes. Les divergences d'attitude et d'optique parmi les Alliés et l'absence de consultations efficaces donnèrent aux notions de solidarité et de cohésion un aspect plutôt théorique. Qui plus est, il paraissait illusoire que l'on pût se mettre d'accord sur un document qui allait fixer le ton de la coopération États-Unis-CEE, face aux profondes divergences soulevées entre les deux parties par divers aspects de la situation au Proche-Orient, y compris la crise pétrolière.

Les deux projets de déclaration avancèrent clopin-clopot au cours des premiers mois de 1974. L'inspiration ou l'orientation voulue pour les mener à bon terme faisait défaut, mais nul n'était disposé à admettre l'échec. Certains progrès furent effectivement réalisés en ce qui concerne le document de l'OTAN, mais les Européens avaient décidé de bonne heure que la promulgation d'un document sans l'autre était

inacceptable, et le dialogue entre les États-Unis et la CEE s'était embourbé dans des difficultés apparemment insurmontables à propos, notamment, de la question des consultations. Le dessein de M. Kissinger était que le document proposé sur les relations États-Unis-CEE institue des mécanismes de consultation bien structurée sur les questions les plus variées. Les Européens rejetèrent toutefois sa proposition sous prétexte qu'elle donnait aux États-Unis une voix officielle dans leur processus embryonnaire de consultations politiques; ils se méfiaient tellement des mobiles américains qu'ils rejetèrent officiellement l'emploi du mot «associés».

La rupture se produisit en mars, tout juste un mois avant le 25<sup>e</sup> anniversaire de l'OTAN. Cherchant à créer un exemple de consultations entre alliés, M. Kissinger fit escale à Bruxelles au cours du voyage qui le ramenait du Proche-Orient à Washington, afin d'exposer au Conseil de l'OTAN l'état de la situation là-bas. Au moment même où il remplissait cette mission, les ministres des Affaires étrangères des pays membres de la CEE décidaient à une réunion distincte, tenue à Bruxelles, de proposer officiellement un dialogue entre la CEE et les pays arabes. C'en fut trop pour M. Kissinger qui, peu après son retour à Washington, proposa que la discussion relative à la déclaration États-Unis-CEE soit remise indéfiniment. Sans ce document, il ne pouvait y avoir de déclaration de l'OTAN, et le désarroi au sein de la Communauté atlantique semblait total.

### Point décisif

Après plusieurs semaines de crise, le besoin évident de sortir de l'impasse commença à se faire sentir. Une réunion prochaine des chefs de gouvernement étant maintenant hors de question, les ministres des Affaires étrangères des pays de l'OTAN se trouvaient dans l'obligation de tenir leur réunion habituelle du printemps dans l'une des capitales de l'Alliance. Et bon gré mal gré, les ministres auraient à souligner officiellement le 25<sup>e</sup> anniversaire de l'Organisation. Les circonstances exigeraient la rédaction d'un document public faisant état d'un certain accord au sujet de l'avenir de l'Alliance. La date de la réunion ayant été fixée à la mi-juin, il fallait entreprendre sans tarder un effort intensif pour trouver un terrain d'entente.

C'est à ce stade que le pragmatisme et un peu de chance entrèrent en jeu. Les Européens reconnurent que, même s'il ne devait pas y avoir de déclaration États-Unis-CEE, il n'était dans l'intérêt de personne de laisser la réunion du 25<sup>e</sup> anniversaire de l'OTAN dégénérer en un

spectacle public de désorganisation. Ils décidèrent donc que le travail relatif à une déclaration de l'OTAN se poursuivrait séparément. Les Américains reconnurent pour leur part que la proposition qu'ils avaient émise à l'origine et qui équivalait à la formulation d'un Traité de l'Atlantique Nord révisé n'était pas acceptable, et ils se montrèrent disposés à accepter quelque chose de plus modeste. A ce nouveau climat de réalisme s'ajouta l'entrée en scène de nouvelles personnalités à la suite des élections françaises et allemandes, et c'est ainsi que les chances d'une entente générale semblèrent se matérialiser.

Tous ces faits revêtirent une importance particulière pour le Canada lorsque le gouvernement accepta de se faire l'hôte de la réunion des ministres des Affaires étrangères. Avec des enjeux de cette taille, le lieu de la réunion prenait un sens politique particulier et Ottawa fut choisie à l'unanimité. La capitale canadienne symbolisait en effet d'une manière positive le caractère transatlantique de l'Alliance, étant située en Amérique du Nord mais non aux États-Unis. En qualité d'hôtes, les Canadiens se sentaient responsables de la réussite de la réunion, laquelle dépendrait d'une part de l'atmosphère créée et, d'autre part, de la mesure d'accord qui pourrait être réalisée à l'avance.

Bien que l'absence de toute entente sur la déclaration proposée fut difficile à envisager, le succès ne se trouvait nullement assuré. Une divergence importante à régler avait trait à la portée du document. Les Français avaient soutenu dès le commencement que la déclaration ne devrait traiter que des problèmes de la sécurité commune, première raison d'être de l'Alliance. Par ailleurs, le Canada, qui était l'auteur de l'Article II du Traité de l'Atlantique Nord, penchait beaucoup en faveur de l'autre thèse. Au cours de ses 25 ans d'histoire, l'OTAN était devenue une organisation s'occupant de toute une gamme de problèmes communs, et si l'on voulait que la déclaration d'anniversaire ait une portée publique pour les années 70, ce fait devait être souligné. Comme dans la plupart des autres cas, cette différence d'attitude fut résolue par voie de compromis. Le texte final souligne la recherche fondamentale de la sécurité par l'OTAN, mais reconnaît aussi le souci de détente et de coopération économique de ses membres, ainsi que leur attachement aux principes démocratiques et de respect des droits de l'homme.

Il y avait aussi le problème de traiter publiquement de l'égalité nucléaire entre les États-Unis et l'URSS, et des questions ainsi soulevées quant à la crédibilité de la

force de dissuasion nucléaire américaine en ce qui concerne l'Europe. La clé du problème consistait à reconnaître que l'Alliance se trouvait, au point de vue de la sécurité, devant une situation nouvelle et différente en Europe, tout en exprimant la conviction que les nouvelles circonstances pouvaient être abordées avec succès grâce à l'approche collective qui avait si bien servi l'Alliance dans le passé.

La plus grande difficulté consistait peut-être à trouver une définition acceptable de la nature et de l'étendue du processus de consultation qui, de l'avis de tous, était indispensable au bon fonctionnement de l'Alliance. A la dernière minute, les États-Unis recherchaient encore une formule pour laisser entendre que les consultations allaient être élargies et renforcées afin de tenir compte de l'accroissement des secteurs d'intérêt commun. Les Français, pour leur part, restaient fermement attachés au principe restreint voulant que la consultation ne s'applique réellement qu'aux problèmes communs de sécurité. D'autres membres de l'Alliance, y compris le Canada, estimaient que les consultations devaient s'étendre à tous les domaines que les membres jugeraient appropriés à un moment donné, au lieu d'être limitées par une définition rigide. Là encore, c'est grâce aux concessions mutuelles au cours de longues négociations qu'un consensus fut réalisé.

#### **La Déclaration d'Ottawa**

A la veille de la réunion ministérielle, l'accord était réalisé sur tous les points du projet de déclaration, sauf un. Ce fait et plusieurs autres événements ont contribué à l'atmosphère positive qui régnait dans l'ensemble au moment de l'arrivée des ministres à Ottawa. On s'accordait à penser qu'il était dans l'intérêt individuel comme dans l'intérêt collectif de neutraliser les impressions négatives des douze derniers mois par une démonstration bien claire d'unité politique. Les attitudes plus souples manifestées au cours des semaines précédentes par les représentants des États-Unis et de la France avaient été bien accueillies, vu le rôle de premier plan que leurs gouvernements respectifs avaient joué dans le débat. Sur un tout autre plan, le changement de régime survenu récemment au Portugal a contribué, bien qu'il ne fût pas directement lié à la question des relations atlantiques, à renforcer l'optimisme général touchant l'avenir de l'Alliance. Enfin, la décision du premier ministre Trudeau d'inviter les ministres à un dîner privé à sa résidence juste avant les réunions officielles a favorisé la création d'une bonne atmosphère. Comme six ou sept des ministres participaient à

une réunion de l'OTAN pour la première fois, le dîner a fourni à tous une première occasion fort utile de faire connaissance.

Les réunions officielles avaient à peine commencé que M. Kissinger et M. Sauvagnargues, le nouveau ministre des Affaires étrangères de France, résolurent conjointement le dernier point en suspens du texte qui fut ensuite officiellement approuvé et publié le lendemain (19 juin). Télédiffusée en direct dans toute l'Amérique du Nord et par satellite en Europe, la cérémonie d'adoption fut le point marquant de la réunion d'Ottawa et un symbole manifeste du succès remporté. A la demande des États-Unis, la déclaration fut ensuite envoyée à Bruxelles où elle fut signée le 26 juin à une réunion spéciale des chefs de gouvernement de l'OTAN parmi lesquels se trouvait M. Nixon.

La Déclaration d'Ottawa n'est pas une grande œuvre de prose diplomatique, et cela n'a rien d'étonnant dans le cas d'un texte qui a fait l'objet de six mois de négociations. A un moment donné, juste avant la réunion d'Ottawa, on proposa que le texte près d'être approuvé soit confié à quelqu'un pour être poli. Cette idée fut envisagée brièvement, mais on se rendit bientôt compte que presque chaque ligne représentait un compromis difficilement atteint et que la formulation ne pouvait en être modifiée sans changer les nuances de sens obtenues.

Le fond même de la Déclaration n'a rien de dramatique ou d'innovateur. Il avait été établi dès le début qu'à l'occasion du 25<sup>e</sup> anniversaire, les membres de l'OTAN ne désiraient ni ne pouvaient innover dans leurs relations collectives. Ce qu'ils ont pu faire, avec quelque difficulté et après plusieurs faux départs, c'est trouver une formule permettant d'énoncer de nouveau, en termes correspondant aux réalités de l'heure, les principes fondamentaux grâce auxquels ils avaient collaboré avec succès pendant un quart de siècle. Et ils ont constaté, ce faisant, qu'en dépit des changements de circonstances leurs objectifs de base étaient toujours bien fondés et que les techniques qu'ils avaient mises au point pour la solution de problèmes communs demeuraient valables.

Parmi les principes réaffirmés se trouvaient la validité de l'approche commune en matière de défense, même face aux nouvelles circonstances; le besoin de rechercher activement la paix tout en étant prêts à se défendre contre l'agression; le caractère inséparable de la sécurité commune et des questions politiques; et l'importance d'obtenir l'appui du public dans les pays membres en manifestant de l'intérêt à l'égard de questions telles que les principes

démocratiques et les droits de l'homme. Peut-être plus important que tout a été l'acceptation de ce qui n'était que trop évident. Le processus de consultation est pour ainsi dire le combustible qui fait fonctionner les rouages de l'Alliance, mais la consultation doit être librement offerte plutôt que d'avoir force de loi: l'appliquer quotidiennement de façon pragmatique favorise beaucoup plus les bonnes relations que de philosopher à son sujet.

La Déclaration d'Ottawa se révèle donc un document modeste par sa portée et ses ambitions. Elle est néanmoins importante, car elle témoigne d'une vaste mesure d'accord entre quinze pays libres et indépendants. Elle a été réalisée en dépit d'obstacles considérables et démontre que les Alliés peuvent attacher encore plus d'importance au bien collectif qu'aux intérêts de chacun, et faire les compromis nécessaires lorsqu'un objectif commun est en jeu.

#### **Importance pour le Canada**

Pour le Canada, la Déclaration d'Ottawa

revêt une importance particulière. La réalisation d'un accord a fait de la réunion d'anniversaire, qui avait nécessité des efforts et des dépenses considérables pour le pays hôte, une réussite évidente. Le document, quant au fond, répondait aux exigences fondamentales des intérêts particuliers du Canada, tant par ce qu'il disait que par ce qu'il ne disait pas. Grâce en partie aux efforts canadiens, le caractère multilatéral de l'OTAN se trouve souligné. L'Alliance est représentée comme une association permanente entre l'Amérique du Nord et l'Europe de l'Ouest — non entre les États-Unis et huit des neuf membres de la CEE. Bien que l'importance de la sécurité soit nettement mise en relief, on reconnaît sans le moindre doute qu'après 25 ans, les Alliés ont beaucoup de choses en commun au-delà des intérêts purement militaires. La Déclaration réaffirme clairement que le besoin de consultations dépasse le cadre étroit de la sécurité, et elle manifeste la détermination des membres à faire fonctionner ce processus à l'avantage de tous.

## *L'Alliance atlantique*

# La Déclaration d'Ottawa esquive les problèmes de structure

par Thomas Hockin

Les coups portés à l'OTAN par la guerre de Chypre et par les violentes dénonciations grecques de l'Alliance, qui ont dominé l'actualité au cours de l'été, risquent d'empêcher toute évaluation sérieuse des réunions tenues au mois de juin par le Conseil de l'OTAN pour marquer son 25<sup>e</sup> anniversaire. Ces réunions méritent cependant qu'on s'y attarde avant que de nouveaux événements n'en faussent la perspective.

L'importance de la déclaration de principes que le Conseil de l'OTAN a approuvée à Ottawa découle surtout de sa portée symbolique. Cette nouvelle consécration laborieuse de l'Alliance, au début d'un deuxième quart de siècle d'existence, n'a pas abouti au désaccord total que la plupart des observateurs auraient prédit six mois plus tôt. Le fait mérite d'être souligné. Après deux ans de querelles bruyantes et parfois amères, il semble prodigieux que les États membres aient réussi

à s'accorder suffisamment pour parler avec confiance de l'Alliance et de son avenir. Au salon des délégués vers la fin de la réunion d'Ottawa, tous se sentaient soulagés devant l'apaisement manifeste de débats acrimonieux qui sapaient les fondements de l'Alliance depuis quelques années.

Si le calme est revenu, c'est grâce

*M. Hockin est professeur adjoint de sciences politiques à l'Université York et principal de St. Andrew's College à Aurora (Ontario). Il a poursuivi des études en relations internationales à l'Université Harvard et a participé au colloque de 1964 de l'OTAN à Rome. Il a beaucoup écrit sur les problèmes de la politique étrangère canadienne. Parmi ses récents ouvrages, on note: Alliances and Illusions: Canada and the NATO-NORAD Question et The Canadian Condominium: Domestic Issues and External Policy. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



à un heureux concours de circonstances plutôt qu'à la souplesse de l'organisme. Notons d'abord que la grave pénurie de pétrole et de gaz, qui avait troublé les relations atlantiques à la fin de 1973, s'était atténuée au printemps de l'année en cours. En second lieu, l'élection de nouveaux gouvernements en France, en Allemagne de l'Ouest, au Portugal et en Grande-Bretagne avait modéré le dogmatisme des uns et des autres. Les nouveaux gouvernements peuvent se payer quelque temps le loisir de dialoguer et de composer pendant qu'ils jaugent amis et adversaires tant au pays qu'à l'étranger.

Troisièmement, les querelles de doctrine qui opposaient en 1973 le secrétaire d'État américain, Henry Kissinger, et le ministre français des Affaires étrangères, Michel Jobert, s'étaient apaisées bien avant la mort de M. Pompidou. Le prétendu «grand débat» sur les intentions américaines et les attitudes françaises à l'égard de l'Europe s'était révélé stérile, n'ayant en somme que fait croire à une conclusion préordonnée, et interpréter des divergences passagères comme de nouvelles politiques des États en cause. Le débat fut gâché par les déclarations exagérées de la France concernant l'«impérialisme» américain comme par les affirmations tout aussi exagérées des Américains au sujet des prétentions de la France en Europe. Dès le début de 1974, il était clair que ce débat, loin d'être une saine exposition de leurs divergences, n'avait servi qu'à aggraver inutilement leurs relations. De fait, M. Kissinger et M. Jobert parlaient déjà sur un autre ton avant l'élection de M. Giscard d'Estaing à la présidence.

Enfin, l'occasion même de la réunion ne pouvait qu'engendrer l'harmonie. Cet anniversaire, en effet, inclinait toutes les délégations à se concentrer sur les thèmes les plus susceptibles de les rapprocher et l'imminence du grand jour a accéléré la rédaction des projets de communiqué ainsi que l'échange de concessions.

#### **Au-delà des généralités**

A tout prendre, même si elle n'offre rien de bien neuf, la déclaration ne s'en tient pas aux généralités rebattues, car elle définit au jugement de ses membres le rôle de l'Alliance durant le reste des années soixante-dix. On y retrouve l'habituelle garantie de sécurité collective «une attaque contre l'un ou plusieurs (des membres de l'Alliance) sera considérée comme une attaque contre tous». Également réaffirmé est l'attachement «aux principes de démocratie, de respect des droits de l'homme, de justice et de progrès social». (Cela sonne moins creux actuellement grâce à

l'adoption d'une politique plus humanitaire par les nouveaux gouvernements portugais et grec.) L'essence des engagements en matière de sécurité se trouve aux paragraphes 4, 5 et 6. (On trouvera le texte de la Déclaration dans le numéro de juillet/août de *Perspectives internationales*.)

Quelques observateurs ont prétendu voir dans cette déclaration certains éléments nouveaux. Écrivant le 28 juin de Bruxelles, où la «Déclaration d'Ottawa» fut officiellement signée, le correspondant du *New York Times* relevait plusieurs allusions importantes.

Le paragraphe huit de la déclaration stipule que «tout en réaffirmant que l'un des principaux objectifs de leur politique est de rechercher des accords qui réduiraient les risques de guerre, ils (les membres de l'Alliance) déclarent aussi que de tels accords ne doivent pas limiter leur liberté d'employer pour la défense commune, en cas d'attaque, toutes les forces à leur disposition».

De l'avis du correspondant, «toutes» est ici le «mot clé». Selon lui, ce mot: «semble répondre à la méfiance des Européens qui voient dans l'accord soviéto-américain visant à empêcher la guerre nucléaire la possibilité que les États-Unis reviennent sur leur promesse de défendre l'Europe occidentale avec tout leur arsenal nucléaire.»

S'il en était ainsi, ajoutons qu'il faudrait plus qu'une telle interprétation pour dissiper cette crainte obstinée des Européens. Leur méfiance se prolongera, car elle ne saurait être apaisée que momentanément par les professions d'aide des Américains. Depuis l'incorporation de la «riposte graduée» à la stratégie militaire américaine par le président Kennedy, les Européens de l'Ouest (et particulièrement les Français) ont craint que les États-Unis ne préfèrent défendre l'Europe occidentale sur les lieux mêmes plutôt que de l'Amérique du Nord.

Le paragraphe neuf de la déclaration affirme explicitement que «tous les membres de l'Alliance s'accordent à penser que la présence continue de forces canadiennes et de forces substantielles américaines en Europe joue un rôle irremplaçable pour la propre défense de l'Amérique du Nord aussi bien que pour celle de l'Europe». Selon le même correspondant, cela équivaut à un «solide point d'argumentation pour les Européens de l'Ouest à qui l'on a souvent demandé ce qu'ils pouvaient offrir en échange du privilège d'être défendus par l'Amérique». Car la déclaration ajoute: «les forces substantielles des Alliés européens servent à défendre l'Europe de même que l'Amérique du Nord».





*La cérémonie d'ouverture de la Conférence de l'OTAN s'est tenue au Parlement canadien, dans l'enceinte du Sénat. Le premier ministre Trudeau a prononcé un discours en présence des ministres des Affaires étrangères et de diverses personnes invi-*

*tées à cette séance télévisée. En qualité de président honoraire de l'OTAN, le ministre des Affaires étrangères de Grande-Bretagne, M. James Callaghan, est assis à la droite du premier ministre.*

Ce changement d'attitude est des plus agréables, comparé au mécontentement récemment manifesté par MM. Nixon et Kissinger à l'endroit d'une Europe occidentale dont l'apport à l'Alliance était à leurs yeux insuffisant. Il ne comporte toutefois aucune définition précise des obligations respectives de l'Amérique du Nord et de l'Europe occidentale au sein de l'Alliance.

#### **Persistance des problèmes**

Bref, la déclaration d'Ottawa, loin d'éliminer les divergences et les difficultés d'ordre structurel de l'OTAN, n'a fait que les calmer et apaiser grâce à l'amélioration tem-

poraire du climat politique. Du reste, les problèmes structurels de l'OTAN sont d'ordre militaire aussi bien que politique; et si une atmosphère politique plus détendue peut empêcher ces divergences intrinsèques de s'aggraver, elle ne saurait les faire disparaître. Seul un réalignement d'intérêts pourrait y réussir. Les divergences sur le plan militaire ne sont pas entièrement d'origine politique, car si les apports hollandais, danois, britanniques, canadiens et américains en Europe semblent en voie de diminuer plutôt que d'augmenter, la faute en est à l'accroissement des coûts et non à l'anémie de leur volonté politique. La France maintient le

retrait de sa force atomique de l'organisation militaire de l'Alliance, et il semble que la Grèce songe également à en retirer ses effectifs.

Il y a dix ans, Henry Kissinger écrivait dans son ouvrage *The Troubled Partnership* que l'espoir d'associer une Europe unie et les États-Unis, exprimé dans le Grand Dessein du président Kennedy, avait été affaibli par des querelles de plus en plus tranchantes entre les Alliés.

Ces différends, affirmait-il, pouvaient s'attribuer à diverses causes:

... L'absence d'accord sur les grandes politiques est frappant. Sur le continent, la crainte se répand d'une entente bilatérale États-Unis-URSS. Le point de vue américano-britannique en matière de désarmement est rejeté par la France et accueilli avec méfiance et crainte par la République fédérale. Les États-Unis ne rencontrent que peu d'appui en Europe pour leurs politiques en Asie comme en Amérique latine. La tentative d'instauration d'une politique commerciale commune avec le monde communiste s'est soldée dans l'ensemble par un échec. Depuis plus d'une décennie, les Alliés occidentaux ne peuvent se mettre d'accord sur une attitude commune à l'égard des anciennes colonies. Les progrès vers l'unité politique européenne se sont ralentis. La Grande-Bretagne a été exclue du Marché commun. Les questions fondamentales de doctrine stratégique sont demeurées sans solution. La question du contrôle nucléaire menace de diviser l'Alliance.

On est encore aux prises avec beaucoup de ces problèmes. La question coloniale, il est vrai, est en grande partie résolue. La Grande-Bretagne, dont l'attitude sous un gouvernement travailliste est tout au plus tiède, n'est plus exclue au moins du Marché commun. Cela aussi représente une amélioration par rapport à la situation d'il y a dix ans. Ceci dit, il reste à s'accorder sur la plupart des autres points énumérés par M. Kissinger.

Il s'en faut aussi que les confusions fondamentales de l'attitude canadienne à l'égard de l'OTAN aient été dissipées par cette déclaration. En avril 1969, à Calgary, le premier ministre Trudeau a affirmé courageusement et, à mon avis, très heureusement, qu'il y avait depuis longtemps lieu de réduire la part de l'OTAN dans la politique étrangère et de défense du Canada. N'empêche que, le 9 avril 1974 (presque cinq ans plus tard, heure pour heure, et quelques mois avant la réunion du Conseil de l'OTAN à Ottawa) M. Trudeau a présenté une foule d'idées curieuses et nouvelles sur le rôle du Canada au sein de l'OTAN, au cours d'un entretien remarquable diffusé par le réseau français de Radio-Canada. Il est à noter aussi que ce fut l'un des rares exposés de quelque envergure faits par M. Trudeau au sujet de l'OTAN depuis son discours de Calgary, et qu'il n'a provoqué presque aucun commentaire au Canada anglophone.

Ayant évalué notre cotisation annuelle à l'OTAN à environ 400 millions de dollars, M. Trudeau faisait observer que le Canada aurait à dépenser de toute façon la plus grande partie de cette somme, qu'il adhère ou non à l'OTAN. Et il ajoutait:

Dans ce chiffre-là sont compris les dispositions que nous prenons pour mettre notre marine au service de l'OTAN en cas de besoin, pour maintenir en état d'alerte au Canada des unités qui seraient au service de l'OTAN en cas de besoin également, évidemment, pour maintenir en Europe effectivement la présence canadienne physique qui s'y trouve. Si elle n'était pas là-bas, elle serait ici et nous devrions payer de toute façon.

Cette façon d'expliquer la situation est doublement fautive. D'abord, elle encourage les Européens à conclure que notre apport à l'Alliance n'entraîne aucun sacrifice important et que notre engagement mérite dès lors d'être tenu pour suspect. Ensuite, elle encourage les Canadiens à penser que la forme et la composition de notre matériel et de nos forces seraient relativement inchangées, que nous fassions ou non partie de l'OTAN. De fait, ces deux appréciations sont inexactes.

Se méprenant également sur la raison d'être de l'OTAN, M. Trudeau l'a presque réduite à une simple affaire de négociation du désarmement et des relations atlantiques. L'OTAN, disait-il, est:

un forum où nous pouvons véritablement influencer les négociations sur la détente, où nous pouvons orienter les discussions sur la coopération et la sécurité en Europe, où nous pouvons participer aux discussions sur la réduction des armements, etc. C'est un forum où nous pouvons consulter nos alliés, ceux qui ont des intérêts à peu près semblables aux nôtres plutôt que de consulter uniquement les Américains et d'être dans une alliance bilatérale.

M. Trudeau a aussi représenté l'OTAN comme une alliance de sécurité collective pour tout le monde et en toutes circonstances. Nous ne pourrions à nous seuls, dit-il, assurer notre défense. Pour nous protéger «contre les États-Unis, contre les Soviétiques, contre les Européens, contre les Asiatiques», il nous faut recourir à «des moyens de défense collective».

Cette façon de voir confond les relations intérieures et extérieures de l'OTAN en politique internationale au point de priver l'Organisation de tout sens, ou d'en faire notre plus important terrain de politique étrangère. Or, l'OTAN n'est nettement ni l'un ni l'autre.

En somme, il reste beaucoup d'incertitude au sujet de l'OTAN en tant qu'alliance, et du rôle qu'y joue le Canada. Si la déclaration d'Ottawa a démontré que les amers conflits qui l'ont divisée se sont apaisés pour l'instant, il reste à savoir si cela va durer. De toutes façons, l'Alliance demeure sujette aux tensions d'ordre structurel.

# Vers une solution des grands problèmes de la réforme monétaire

par Grant L. Reuber

À peine les fêtes marquant le 25<sup>e</sup> anniversaire de la signature des accords de Bretton-Woods avaient-elles pris fin que les États-Unis renversaient unilatéralement, au mois d'août 1971, bon nombre des piliers sur lesquels reposait le système monétaire international établi en vertu de ces accords. L'incapacité des pays à combler les graves lacunes qu'accusait le système depuis quelques années est imputable à maints facteurs. Depuis lors, les échanges de par le monde ne se font plus sur la foi de principes comportant un code de conduite universellement reconnu, mais en vertu d'ententes spéciales. D'intenses discussions qui se poursuivent actuellement visent à mettre au point un nouveau système qui soit acceptable pour l'ensemble de la communauté internationale; cependant, pour autant qu'on puisse en juger à l'heure actuelle, ces discussions ne sont pas près d'aboutir.

Dans un excellent article de la livraison de mai-juin 1974 de *Perspectives internationales*, M. Yves Fortin a décrit la situation et analysé avec lucidité les principaux obstacles qui se dressent sur la voie du progrès. Depuis la publication de cet article, deux changements importants sont survenus simultanément au cours du mois de juin. Tout d'abord, le Comité des Vingt du Fonds monétaire international a convenu, à l'issue de ses travaux, d'un ensemble de mesures intérimaires. Il reconnaissait ainsi son incapacité à atteindre le but qu'il s'était fixé au départ, soit renégocier en deux ans un nouveau système entièrement refondu; il reconnaissait également qu'un tel résultat ne saurait être le fruit que d'une longue et patiente évolution. Les mesures intérimaires proposées comprenaient notamment un nouveau mode d'évaluation des droits de tirage spéciaux (DTS) fondé sur la valeur moyenne pondérée d'une «corbeille» de 16 devises (et non plus sur celle de l'or comme par le passé); un ensemble de principes directeurs relatifs à l'intervention sur les marchés des changes, qui favorisent l'activité ordonnée des marchés et préviennent

les manipulations indues de certains pays au détriment des autres; l'acceptation de bonne grâce de certaines règles de bien-séance économique, dont l'abandon des mesures restrictives non approuvées par le Fonds monétaire international; de nouvelles ententes en vue de la poursuite de l'étude des questions monétaires, et la création au sein du FMI de nouvelles facilités de crédit à l'intention des pays que la hausse excessive des prix du pétrole a placés dans une situation pénible. Le Comité a laissé en suspens les questions concernant l'or, tout comme d'ailleurs le projet visant l'établissement d'un «lien» entre l'allocation des DTS et l'aide au développement.

En second lieu, les ministres des Finances des 10 pays les plus actifs sur le plan des échanges commerciaux se sont entendus pour permettre que l'or serve de garantie dans les emprunts internationaux. Par suite de cet accord, le prix officiel de l'or, de \$42.22 l'once qu'il était, a considérablement augmenté au point d'atteindre à peu près les 144 dollars l'once de son cours sur le marché libre. Parallèlement, le gouvernement des États-Unis annonçait son intention de lever avant la fin de l'année l'interdiction aux citoyens américains de posséder de l'or à titre privé. Les journaux ont rapporté que M. William Simon, secrétaire au Trésor des États-Unis, aurait fait la déclaration suivante au sujet de l'accord autorisant l'utilisation de l'or à

*M. Reuber est professeur de science économique à l'Université de Western Ontario depuis 1962, et doyen de la faculté des Sciences sociales depuis 1969. Il a beaucoup écrit sur le problème des investissements étrangers au Canada et sur celui de la réforme monétaire internationale. Dans une publication de l'Atlantic Council of Canada l'an dernier, il a examiné l'«Énigme de la Réforme monétaire internationale». M. Reuber est actuellement président de l'Ontario Economic Council. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



titre de garantie: «Les ministres des Finances ont fait des progrès notables dans leurs efforts pour s'entendre sur la marche à suivre pour retirer à l'or son rôle prépondérant dans le système monétaire actuel, tout en autorisant son utilisation au besoin par les pays qui ont des difficultés par rapport à leur balance des paiements». Autant dire que l'on progresse dans la réalisation de l'impossible! Cette déclaration témoigne du dilemme fondamental que pose la question de l'or.

### Trois objectifs

Comme je l'ai expliqué ailleurs, un système monétaire international n'a de chance de survivre que s'il atteint trois objectifs. (*The Riddle of International Monetary Reform*, Toronto, The Atlantic Council of Canada, 1973). Tout d'abord, il doit fournir tant aux personnes physiques ou morales qu'aux pays un moyen satisfaisant de régler les paiements internationaux. Il doit ensuite permettre à chaque pays de poursuivre le plus possible ses objectifs nationaux, sans que les effets combinés des politiques nationales entraînent des conséquences néfastes pour l'ensemble du système. Il doit enfin prévoir, dans le cadre du système et de ses objectifs généraux, un mécanisme qui permette aux pays de rajuster assez facilement leur balance des paiements, à mesure que leurs rapports évoluent avec le temps. Il s'agit de savoir si on a réussi à s'approcher de ces objectifs depuis les événements traumatisants d'août 1971 et l'adoption d'un système de flottement contrôlé des devises.

Le premier objectif ne saurait être réalisé de façon plus satisfaisante que par l'établissement d'un avoir géré à l'échelle internationale, qui serve de monnaie internationale. Si plus d'un avoir remplit cette fonction, il survient des difficultés par suite de la possibilité, notamment pour les autorités monétaires, de remplacer un avoir par un autre. De telles substitutions, outre qu'elles ajoutent aux pressions exercées sur le système, traduisent des changements dans la demande relative de ces avoirs, aux points de vue tant de leur valeur intrinsèque et de leur valeur d'échange que de leur disponibilité. D'autre part, on s'oppose au fait que ce soit les producteurs privés, les détenteurs d'or et les autorités monétaires américaines qui contrôlent la majorité des stocks de monnaie internationale — en l'occurrence l'or et le dollar. Les efforts actuels visent à une plus grande part de contrôle *international* réel sur les liquidités internationales. Vu l'absence de sanctions légales analogues à celles que les différents pays appliquent sur leur territoire, toute tentative visant à rem-

placer l'or, le dollar et les autres avoirs monétaires actuels par un avoir monétaire sous contrôle international dépend de l'adoption d'un avoir de remplacement que tous les pays préféreront détenir et accepter en paiement.

Peu de progrès, s'il en est, a été accompli dans cette voie. Peut-être est-on arrivé jusqu'à un certain point à redéfinir les DTS, à modifier les règles qui régissent leur application, et à adopter à leur égard un taux d'intérêt qui soit plus réaliste, bien qu'inférieur au cours actuel. Quoi qu'il en soit, sans doute ces gains ont-ils été annulés par quatre autres faits:

- i) la réévaluation implicite du stock officiel d'or, pour qu'on puisse offrir des crédits supplémentaires à plusieurs pays aux prises avec une balance de paiements déficitaire;
- ii) la perspective, pour les citoyens américains, d'être autorisés à détenir de l'or à titre privé aux États-Unis;
- iii) la force tant actuelle qu'éventuelle du dollar américain par rapport à celle de la plupart des 15 autres devises de la «corbeille» qui sert à établir la valeur des DTS; et
- iv) la recherche constante d'un «lien» entre l'aide au développement et les allocations de DTS.

Dans l'état actuel des choses, les DTS ne sont pas près de remplacer l'or et le dollar comme principal actif de réserve international.

En outre, on a réalisé bien peu de progrès dans la poursuite du deuxième objectif, savoir, l'établissement d'un cadre international qui limiterait considérablement, voire éliminerait tout à fait, les conséquences du peu de coordination des politiques nationales. En fait, d'aucuns pourraient alléguer que l'adoption de taux flottants de change a grandement compromis la réalisation de cet objectif. Il se peut fort bien que l'absence de coordination des politiques nationales ait faussé l'ensemble du système au point d'engendrer le chômage, l'inflation des prix à l'échelle mondiale et les nombreuses entraves au commerce et aux investissements qui privent tout le monde des avantages qu'on est en droit d'attendre de la libre circulation internationale des biens, des services et des capitaux. La collectivité doit se donner comme but primordial la recherche du plein emploi, le maintien des prix à un niveau raisonnable et l'adoption d'une économie libérale qui favorise l'utilisation optimale des ressources, créant ainsi un cadre international propice à la réalisation

des objectifs nationaux. Il ne s'agit pas simplement de trouver des accommodements qui permettent d'abandonner en douce et avec moins de contraintes la poursuite de ces buts collectifs.

### **Politique de stabilisation**

Dans cette perspective, l'adoption d'une politique internationale de stabilisation, et notamment la gestion internationale de la masse monétaire globale, sont au centre des préoccupations. Dans un régime de taux de change fixes, les pays déficitaires sont assujettis à un genre de discipline internationale du fait qu'ils doivent équilibrer leur balance des paiements. Cependant, cela ne garantit en aucune façon que ces pays appliquent chez eux des politiques de stabilisation satisfaisantes; sans doute, s'ils y sont forcés, recourront-ils facilement à d'autres mécanismes, tels que le contrôle des échanges commerciaux et des investissements, généralement moins efficaces que les rajustements des taux de change. Qui plus est, la pression subie par les pays excédentaires, qui amassent les devises, n'a rien de comparable à celle que subissent les pays déficitaires, qui en manquent. En outre, au niveau international, de sérieuses difficultés surgissent toutes les fois qu'il faut tenter de se mettre d'accord sur les changements à apporter à la répartition des liquidités internationales, de mettre au point une façon harmonieuse et efficace de modifier cette répartition, et d'éviter autant que possible une perte de contrôle consécutive soit à un accroissement d'intermédiation financière conduisant à un deuxième tour de création d'argent soit au recours à d'autres avoirs pour équilibrer les balances internationales ou, le cas échéant, y remédier.

Un régime de taux de change flottants met l'accent moins sur la définition et le contrôle de la masse monétaire internationale que sur la liberté dont jouissent les forces du marché de fixer les taux de change des différentes devises les unes par rapport aux autres. Si un tel régime règle en quelque sorte certaines des difficultés associées aux taux fixes, il en crée d'autres. Ainsi, la plus grande souplesse qui favorise les changements de politique à court terme peut donner plus d'envergure non seulement aux meilleures politiques de stabilisation internes, mais également aux moins appropriées. En outre, un régime de taux flottants peut fort bien renforcer la position déjà dominante de certaines devises importantes (celle du dollar, notamment) qui offrent une base plus sûre pour les contrats que les autres devises.

Bien plus, pareil régime laisse en suspens la question des règles de conduite

que les pays doivent adopter pour éviter à l'ensemble de la communauté internationale des situations déplorables. Certains ont allégué, par exemple, que la plus grande liberté accordée sur le plan des taux de change depuis 1972 s'est traduite par une hausse marquée de l'inflation des prix dans l'ensemble du système. Face à un mouvement de baisse rigoureux des prix et des salaires, plus d'un pays trouvera sans doute opportun au point de vue politique de rajuster sa balance des paiements internationaux en recourant non pas à la déflation, mais à la dépréciation de son taux de change, ce qui ne peut qu'augmenter les poussées inflationnistes intérieures. Par contre, les pays à paiements excédentaires pourraient bien, quant à eux, adopter des politiques internes expansionnistes au lieu de recourir à une hausse des taux. Voilà qui pourrait donner à l'ensemble du système une allure fortement inflationniste, particulièrement en l'absence de tout mécanisme propre à contrôler efficacement la masse monétaire à l'échelle mondiale. Aussi le problème de l'asymétrie demeure-t-il entier, bien qu'avec des implications fort différentes.

### **Rajustement de la balance des paiements**

Bien que peu de progrès, s'il en est, aient été réalisés dans la poursuite des deux premiers objectifs, il s'en est accompli d'immenses dans la poursuite du troisième, à savoir, la création d'un mécanisme efficace pour le rajustement de la balance des paiements. Un heureux concours de circonstances en a permis la réalisation avant que ne surviennent la crise de l'énergie et les hausses excessives récentes du prix des matières premières, qui ont porté un dur coup à la balance des paiements de maints pays. N'eût été la souplesse qu'ont acquise les taux de change en 1972, les pressions ainsi exercées auraient été encore plus fortes. Dès lors, une série de crises aurait fort bien pu survenir, laquelle aurait facilement donné lieu à l'adoption de mesures protectionnistes de tous genres dans les domaines du commerce, des investissements et des paiements, sans oublier une rupture générale des relations internationales susceptible de s'étendre bien au-delà des domaines économique et financier.

Bien que les taux de change puissent enfin être modifiés avec plus de souplesse, le risque demeure, sur les marchés des changes, que se produisent des interventions gouvernementales visant non plus à aplanir les fluctuations quotidiennes et à faciliter le rajustement, mais bien à manipuler délibérément les taux de change à des fins nationalistes. Dans un régime de

taux libres, la stabilité ou non du niveau moyen des réserves monétaires est un indice du degré de manipulation des marchés. Toute tentative d'un pays pour nuire à ses voisins en manipulant les taux de change peut facilement susciter chez les uns et les autres, désireux qu'ils sont de se mettre à couvert, des réactions en chaîne dont les conséquences pourraient être désastreuses. D'où la nécessité d'adopter des conventions internationales non seulement dans la vaste perspective de l'orientation des politiques nationales de stabilisation (c'est-à-dire, pour atteindre le deuxième objectif déjà mentionné), mais aussi pour orienter la conduite des autorités nationales dans la perspective plus restreinte de leur intervention sur le marché des changes à des fins de rajustement. L'acceptation par tous les pays industrialisés de principes directeurs régissant cette intervention de façon satisfaisante marquerait une nouvelle étape vers l'adoption d'un meilleur mécanisme de rajustement des balances de paiements.

Le Comité des Vingt a déjà proposé l'adoption de tels principes directeurs. Les gouverneurs du FMI ont convenu que «les membres du Fonds devraient se conformer autant que possible aux principes directeurs», ajoutant que ces principes, revus

périodiquement et modifiés au besoin, serviraient de base à la consultation des membres. Bien qu'ils aient été formulés en termes très généraux et accueillis par les gouverneurs avec grande prudence, il semble qu'ils constituent un certain progrès vers l'établissement de garanties contre les modifications concurrentielles des changes.

En somme, il est possible de dire que s'il y a eu quelque progrès dans la réforme du système monétaire international, ce progrès a porté surtout sur l'établissement d'un mécanisme de rajustement plus satisfaisant. On a peu progressé dans la poursuite des deux objectifs les plus importants, savoir a) le remplacement de l'or et du dollar par un autre avoir monétaire sous contrôle international, et b) la mise en place d'un cadre capable de résister davantage aux tendances vers le chômage, l'inflation des prix et l'autarcie. J'estime pour ma part que le progrès dans ces domaines, ainsi que la confirmation du succès obtenu dans l'adoption d'un meilleur mécanisme de rajustement, dépendront moins des innovations et des compétences techniques — toutes importantes qu'elles soient — que des courants politiques et de la valeur des chefs d'État qui, au cours des prochaines années, présideront aux destinées des principaux pays industrialisés.

---

### *La crise pétrolière*

# L'étoupe se resserre autour des pays moins développés

par Edith Penrose

Dans l'espace d'à peine plus de trois mois vers la fin de 1973, le prix marchand du pétrole a presque triplé, passant d'un peu moins de \$3 le baril à plus de \$8, alors qu'ils n'étaient que de \$1.30 le baril au début de 1970. (Ces chiffres représentent une moyenne approximative, car il est actuellement impossible d'établir exactement le prix marchand du pétrole brut ou même son coût moyen aux compagnies qui le déplacent).

Cette hausse rapide et importante en 1973 a lourdement majoré de trois façons les coûts des pays importateurs: d'abord, par le fléchissement du taux des échanges, résultant de la montée des prix du pétrole

importé, lequel a créé pour beaucoup de pays des problèmes liés à la balance des paiements internationaux; ensuite, par l'augmentation du coût des approvisionnements d'énergie pour l'industrie, l'agriculture et le transport ainsi que du pétrole utilisé comme matière première industrielle, surtout dans l'industrie pétrochimique qui produit entre autres les engrais. A ces coûts directement attribuables à la hausse des prix du pétrole viennent s'ajouter ceux que les pays doivent assumer en vue de rajuster leur économie nationale conformément à la modification des prix relatifs, et leurs relations financières internationales par rapport à l'altération du

volume et de la répartition des paiements internationaux.

L'attention du public s'est en général portée, d'une part, sur les problèmes posés par l'apparition de déficits au compte courant de la balance des paiements de différents pays et, de l'autre, sur l'effet que la déviation des courants financiers a produit sur le système monétaire international. L'énorme accroissement des recettes financières des pays exportateurs de pétrole a créé des exigences correspondantes chez les importateurs, réparties selon la taille de leurs factures d'importation respectives, mais les pays exportateurs ne sont en mesure d'échanger qu'une faible partie de leurs créances contre la fourniture de biens et de services. L'échange de biens et de services contre le pétrole représente effectivement le coût réel de ce produit pour les pays importateurs. Ce coût imputé à la balance globale des paiements des pays importateurs pris en groupe ne saurait donc augmenter que dans la mesure où les exportateurs de pétrole importent des biens et des services à une allure plus rapide qu'ils ne le feraient en l'absence de l'accroissement de leurs revenus. Le taux des échanges ne défavorise les importateurs que dans la mesure où le prix du pétrole grimpe plus vite que ceux des produits qu'ils exportent.

#### **Problème de la balance des paiements**

Cependant, la situation des pays importateurs pris individuellement est fort différente de leur situation comme groupe. Rien ne porte à croire que les crédits internationaux excédentaires des exportateurs (recettes provenant du pétrole et non affectées aux importations) vont se loger ou être investis dans les pays importateurs proportionnellement à leurs achats de pétrole. Au contraire, beaucoup de pays importateurs, encore en voie de développement, n'offrent guère l'occasion d'investissements rentables. Le caractère rudimentaire des institutions financières de certains pays joint à l'absence de marchés de capital, leurs monnaies faibles, leurs régimes politiques instables et le flottement de leurs politiques économiques n'inclinent guère les autres pays à y héberger leurs capitaux, bien qu'ils y trouvent parfois l'occasion de placements limités.

Ces pays auront donc à payer en devises fortes leurs importations de pétrole, et ils ne recevront des exportateurs que peu ou pas d'apports de capital en compensation des déboursés courants requis pour acquitter le coût de ce pétrole. Il leur faudra soit trouver d'autres moyens de financement de leurs déficits soit réduire leurs importations d'autres biens et ser-

vices, s'ils veulent se procurer le pétrole nécessaire au maintien de leur niveau actuel d'activité économique, sans parler de nouvelle expansion industrielle. La plupart des nations moins développées, sinon toutes, vont se retrouver dans cette situation.

Notons toutefois que les prix d'autres produits de base se sont également accrus durant cette période et que, pour certains pays en voie de développement, la hausse de leurs recettes à l'exportation compensera partiellement celle du pétrole. Le Zaïre, la Zambie, le Ghana, le Maroc, le Pérou, les Philippines, la Thaïlande, le Nicaragua et la Birmanie se rangent vraisemblablement dans cette catégorie. Nul doute que si les cours du pétrole n'avaient pas atteint un niveau aussi élevé, ces pays auraient pu faire servir leurs nouveaux avantages commerciaux à la mise en œuvre de leurs projets de développement, car il y a peu de rapport entre la hausse des prix du pétrole et celle de leurs exportations. Certains pays à revenus plus élevés, notamment Taiwan, la Corée du Sud, Singapour et le Brésil ont également réussi à se créer un important marché d'exportation de produits industriels dont les prix, tout comme ceux de la plupart des produits de fabrication sur le marché international, tendent à refléter l'accroissement des coûts de fabrication résultant de la hausse de prix des matières premières, entre autres. De tels gains tendent à atténuer l'effet de la hausse des prix du pétrole sur la balance des paiements. Ces pays sont parmi les plus fortunés, car leur prospérité relative leur facilite précisément l'accès aux marchés financiers internationaux et ils peuvent plus aisément que d'autres obtenir des crédits à l'exportation ou d'autres prêts commerciaux. A l'autre extrémité se trouvent certains pays du Tiers monde qui non seulement n'ont pu profiter d'avantages fortuits de leur commerce, mais ont en outre gravement souffert de désastres na-

---

*Mme Penrose, qui a enseigné précédemment à l'Université Johns Hopkins de Baltimore, est professeur de science économique au Centre d'études orientales et africaines de l'Université de Londres. Le professeur Penrose a beaucoup voyagé en Afrique et en Asie où elle a donné des conférences et poursuivi ses recherches. Elle a à son actif de nombreux écrits sur la question des pétroles du Moyen-Orient et, tout particulièrement, sur les sociétés pétrolières multinationales. Mme Penrose a présenté une des principales communications à la conférence sur le Pétrole et la Politique au Moyen-Orient, tenue à Toronto en janvier 1974. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

turels. Il suffit de mentionner à cet égard les pays d'Afrique victimes de la sécheresse, dont le Mali, le Tchad, le Niger, la Haute-Volta et l'Éthiopie. Entre ces deux extrêmes se trouvent des pays d'une grande diversité de conditions, dont quelques petits exportateurs de pétrole, qui ont touché des profits, et d'autres qui, sans faire d'exportation, produisent une bonne partie du pétrole dont ils ont besoin. Dans certains pays le pétrole ne représente qu'une faible proportion des importations globales et n'est guère un élément important de la vie économique, tandis que dans d'autres les fortes importations de pétrole devront être réduites à défaut d'aide ou d'autre traitement de faveur. Par surcroît, les prix de bien d'autres matières premières ont grimpé, avantageant quelques pays mais en éprouvant durement d'autres, car il ne faut pas oublier que les pays moins développés, particulièrement ceux qui sont sur la voie d'une importante industrialisation sont eux-mêmes importateurs d'une quantité de matières premières. Certains des pays les plus peuplés sont aussi grands importateurs de denrées alimentaires, et les prix des céréales, des huiles comestibles et d'autres aliments ont également monté en flèche. De sorte que de nombreux pays ont été secoués à plus d'une reprise depuis quelques années par la montée des prix non seulement du pétrole et des produits à base de pétrole, notamment les engrais, mais aussi d'autres matières premières ainsi que des aliments. L'Inde, le Bangladesh et le Sri Lanka sont peut-être les plus durement éprouvés à cet égard. Étant donné l'importance de leurs populations, les deux premiers contribuent dans une large mesure à la totalité du problème financier auquel le Tiers monde est en proie.

#### **"Retour" des recettes**

Voilà qui suffit peut-être à démontrer la difficulté de tirer des conclusions générales au sujet de l'effet de la hausse des prix du pétrole sur le Tiers monde. Il n'en demeure pas moins que certains pays vont être aux prises avec de graves difficultés et qu'ils auront besoin d'aide extérieure pour financer même le minimum d'importations de pétrole dont ils ont besoin pour prévenir les pires conséquences économiques. Les pays exportateurs peuvent les aider à cet égard, et le feront probablement, soit par le moyen de subventions et de prêts à faible taux d'intérêt soit en fournissant le pétrole dans certains cas à des conditions de faveur. Les programmes d'aide des pays industrialisés vont sans doute être révisés à la lumière de ces nouveaux besoins. Néanmoins, le problème que pose le paie-

ment des importations de pétrole ne pourra probablement être résolu que par la remise aux pays importateurs les moins développés d'une partie des revenus non dépensés que les pays exportateurs détiennent dans les pays développés.

Vu que les exportateurs de pétrole ne parviendront pas avant très longtemps à dépenser même la majeure partie des crédits internationaux que leur rapporte le pétrole, il se pourrait que les pays importateurs dans l'ensemble ne soient pas appelés à solder leurs comptes avant la fin du siècle tout au moins. L'aide du type envisagé pour redresser la balance des paiements des pays pauvres pourrait donc se répartir sur une période d'égale durée.

#### **Coûts majorés de l'énergie**

Quels que soient les avantages consentis aux pays pauvres pour les aider à payer le pétrole qu'ils importent, tous devront à bref délai ajuster leur économie à la majoration des prix de l'énergie. On ne sait pas encore à quel niveau le prix du pétrole va se stabiliser prochainement, mais il est probable qu'il restera plus élevé que durant les années 1960. Les rajustements à l'échelle voulue retarderont presque certainement le rythme du développement dans la plupart des pays et leur imposeront à tous des coûts supplémentaires. Il est donc souhaitable que l'aide internationale vienne leur faciliter cette transition ainsi que le processus de rajustement, mais il serait malheureux que l'on emploie cette aide pour permettre aux pays en voie de développement de maintenir, sur le marché intérieur, un prix inférieur au cours international des produits du pétrole. Les prix des produits nationaux (et par conséquent d'autres sources d'énergie concurrentielles aussi) doivent être libres d'augmenter, de manière à indiquer que l'économie doit payer plus cher ses importations. Si les prix internationaux demeurent très élevés, les prix nationaux devront subir une hausse considérable, bien que la rapidité de cette hausse, et par conséquent des rajustements économiques qui s'imposent, puisse être atténuée grâce au financement de l'extérieur. La modification des prix relatifs affectera diverses industries de façons différentes, mais elle aura sûrement pour effet d'augmenter les coûts de production dans l'industrie, l'agriculture et le transport. Il se produira donc une forte poussée visant à réduire la consommation de pétrole.

Dans beaucoup de pays, y compris les moins développés, on réussira assez tôt et sans répercussions sérieuses à réduire dans une certaine mesure la consommation de pétrole par unité de rendement, en adop-



tant des mesures propres à éliminer le gaspillage, l'utilisation inutilement prodigieuse et une certaine consommation de luxe. Dans le domaine du transport en particulier, l'usage de voitures privées et le transport motorisé des marchandises peuvent souvent se remplacer par des modes de transport public consommant moins d'énergie par personne ou par unité de produits déplacés. Certains changements de ce genre pourraient s'opérer assez rapidement, mais la plupart se feront à la longue en même temps que la réévaluation des types d'industries manufacturières à encourager. L'industrie de l'automobile pourrait poser à cet égard de sérieux problèmes, surtout lorsqu'il s'agit, comme dans le cas de l'Inde, d'une vaste industrie d'assemblage d'autos créée à grands renforts de capitaux. Les restrictions à l'usage des autos, bien que paraissant tout indiquées, risquent d'entraîner de sérieuses pertes commerciales et le chômage.

L'éventail des mesures et des stratégies à étudier dans les pays moins développés ne diffèrent pas sensiblement de celles que les pays industrialisés sont actuellement à examiner, et je n'entends pas les discuter plus avant. L'essentiel est de faire en sorte que toute mesure prise pour parer à un problème immédiat ou «d'urgence» soit de nature à faciliter plutôt qu'à entraver les modifications nécessaires de l'économie et de la planification économique à plus long terme. Il est à souhaiter en même temps qu'aucun pays ne soit forcé au tout début de réduire ses importations de pétrole à une telle allure qu'il en résulterait un grave bouleversement économique. Tant qu'on laissera les prix du marché intérieur grimper de pair avec les cours internationaux, les rajustements nécessaires s'opéreront dans les secteurs de l'économie sensibles au taux des échanges, et il y aura pression constante sur le secteur public, peut-être moins sensibilisé, en faveur de rajustements semblables.

### **Développement ralenti**

L'aide spéciale accordée en raison de la hausse du prix du pétrole ne saurait d'elle-même favoriser une augmentation de la production et des revenus servant à rembourser les prêts. De fait, les pays dont le commerce d'exportation ne leur apporte pas suffisamment d'autres gains pour compenser les coûts majorés du pétrole devront probablement se résigner à un rythme de développement plus lent que par le passé, et même dans bien des cas à une diminution absolue de leur standard de vie et des niveaux de production nationale, surtout si la hausse du coût des engrais et d'autres

matières premières aggrave les répercussions des coûts majorés de l'énergie sur la production nationale en agriculture et dans l'industrie. La planification économique et les stratégies de développement devront subir à bref délai de grandes modifications, et les projets déjà en cours être abandonnés ou ralentis. Les projets inachevés et l'abandon de programmes productifs pendant qu'on cherche des solutions de rechange engendrent des coûts économiques souvent considérables. S'il arrive par surcroît que l'économie mondiale tombe dans le marasme, les perspectives de nombreux pays en voie de développement, particulièrement ceux dont la population s'accroît rapidement, seront des plus sombres.

Il est donc très important que l'aide consentie prenne autant que possible la forme de subventions tout court. L'échec du développement économique et le coût d'ajuster leur économie aux prix majorés de l'énergie, le fardeau plus lourd des importations et la dégradation du taux des échanges sont autant d'obstacles qui rendront plus difficile aux pays pauvres le transfert au reste du monde des ressources nécessaires pour le remboursement de prêts, si favorables qu'en soient les conditions.

### **Fardeau perpétuel**

Il faut beaucoup d'optimisme pour croire que l'Inde, le Bangladesh et d'autres pays aussi durement éprouvés seront mieux en mesure dans dix ou quinze ans de produire les excédents voulus pour rembourser ces prêts. Même réparti sur une longue période de temps, le coût n'en demeurera pas moins un fardeau sans contrepartie productive. Malheureusement, il est peu probable que les subventions accordées par les pays donateurs habituels soient d'ordre à assurer un passage relativement facile des bas prix de l'énergie aux plus élevés, et il est à espérer que les pays exportateurs de pétrole, destinataires en fin de compte des transferts de ressources, augmenteront leur aide et en élargiront la portée géographique grâce à leurs recettes excédentaires. On a déjà négocié quelques accords spéciaux sur les prix, et leur extension semble offrir à plus d'un égard la meilleure solution à court terme.

Il existe toutefois nombre d'objections à l'adoption générale d'un système de prix «à deux paliers», et toutes conditions de faveur à l'endroit des importations de pétrole par les pays moins développés seront presque certainement accordées à titre particulier et selon le bon vouloir des différents exportateurs. A tout événement, même un système de prix spéciaux servant

utilement à atténuer les difficultés de la balance des paiements ne saurait convenir, comme on l'a déjà noté, que pour une période de transition assez nettement définie puisque les pays moins développés, tout comme les autres, devront éventuellement adapter leur économie au prix international du pétrole.

On doit distinguer nettement entre l'appui d'ordre général à l'endroit de la balance des paiements et toute subvention au prix du pétrole. Vu l'importance d'encourager le recours dans un avenir déterminé aux rajustements économiques qu'exige le coût plus élevé du pétrole, un

régime de prix spéciaux aurait de graves désavantages à moins qu'il ne soit clairement adopté que comme mesure temporaire pour faciliter la transition. A défaut d'un fléchissement considérable des prix du pétrole ou de la mise au point de nouvelles sources d'énergie bon marché et généralement disponibles, les pays importateurs vont être obligés longtemps encore de transférer aux exportateurs de pétrole une plus grande partie de leur production totale que par le passé; d'où l'importance d'aborder aussitôt que possible les rajustements économiques que requiert ce nouvel état de choses.

## La crise du pétrole: avantages du processus de contestation

par Jacques Henry

Le pétrole est sans contredit le produit qui occupe la place la plus importante dans les échanges internationaux. En effet, le pétrole et ses dérivés représentaient avant 1974 plus de 50 p. cent du commerce mondial en tonnage et approximativement 10 p. cent en valeur. Environ 50 p. cent de la production mondiale de pétrole entre dans le circuit des échanges internationaux, et plus des deux tiers de cette production provient de «pays en voie de développement» (PVD) pour lesquels le pétrole constitue souvent la principale denrée d'exportation au point de vue valeur. En 1970, par exemple, les exportations de pétrole représentaient 99.6 p. cent des exportations totales de la Lybie; les chiffres correspondants sont 93.7 p. cent

pour l'Iraq, 90.2 p. cent pour le Venezuela, 88.7 p. cent pour l'Iran, 57.4 p. cent pour le Nigéria, et 34.8 p. cent pour l'Indonésie. On devine aisément que tous ces pourcentages ont augmenté à la suite de la hausse récente des prix du pétrole.

En plus de satisfaire à l'heure actuelle à plus de 75 p. cent des besoins mondiaux en énergie, le pétrole représente une des plus importantes matières premières de l'industrie moderne, notamment les fabriques de plastique, d'engrais, de fibres artificielles et de caoutchouc synthétique; le pétrole entre aussi dans la fabrication de la plupart des produits synthétiques modernes. Par ailleurs, le pétrole joue depuis longtemps un tout premier rôle sur le plan stratégique-militaire, rôle qui acquiert aujourd'hui une signification toute particulière, étant donné que plusieurs des principaux pays producteurs sont situés dans une région militairement active et potentiellement explosive. Soit dit en passant, ceci nous permet de réaliser que le problème du pétrole est fondamentalement de nature politique dans ses origines et ses manifestations, bien que ses principales répercussions se fassent sentir d'abord sur le plan économique, et ce à un moment où l'économie mondiale montre des signes certains de fatigue.

Si l'on en juge par la fréquence avec laquelle les ventes se sont effectuées à des

---

*M. Jacques Henry, qui a fait des études à l'Université Laval, l'Université d'Ottawa et l'Université de Minnesota, est présentement professeur agrégé de science économique à l'Université d'Ottawa. Il a séjourné au Niger en 1972 comme conseiller à la présidence de la République et a récemment servi de conseiller auprès du Bureau spécial des Nations Unies pour le Sahel. Son domaine actuel de recherches embrasse l'aide au développement et les problèmes propres aux pays les moins développés. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

prix inférieurs aux prix affichés, il a existé pendant plusieurs années depuis 1960 un «excédent» mondial de pétrole brut. Selon plusieurs, cette situation était artificiellement maintenue grâce à un dosage judicieux de l'offre par l'oligopole pétrolier mondial dans le but de plafonner les prix à des niveaux peu élevés. Or, si l'on s'en tient au rapport production/réserves, qui est sensiblement le même aujourd'hui qu'en 1960, la situation actuelle (non moins artificielle que l'autre) demeure essentiellement la même, excepté qu'elle vise à maintenir les prix à des niveaux élevés. Dans ces conditions, il est permis de se demander si la stratégie des pays producteurs ne devra pas être plus que marginalement modifiée à moyen terme.

### Le phénomène de contestation

La «crise» actuelle du pétrole doit être vue comme une manifestation de la contestation économique organisée par les PVD, laquelle, si elle fait «tache d'huile», constituera sans doute l'événement le plus marquant du troisième tiers du XX<sup>e</sup> siècle sur le plan des relations économiques internationales. Tout se passe comme si l'expérience de l'indépendance économique faisait suite à l'acquisition de l'indépendance politique avec un retard d'une décennie ou deux, les deux étant nécessaires à tout développement véritable.

Ce qui distingue avant tout cette nouvelle contestation, c'est son caractère collectif et orchestré. En effet, les contestataires se regroupent sur la base d'intérêts spécifiques et communs (e.g. producteurs de pétrole, de cuivre, de bauxite, etc.). Pour ceux qui voient le phénomène comme une forme de syndicalisation des PVD, le principe de regroupement s'assimile à celui de l'*American Federation of Labour* (AFL) plutôt qu'à celui du *Congress of Industrial Organizations* (CIO) au cours des années 1930. Il va sans dire que ces regroupements nous obligeront à redéfinir les schèmes théoriques traditionnels et les classifications statistiques usuelles; par exemple, il nous faudra apprendre à distinguer entre PVD «avec» ou «sans» pouvoir économique (ou bien, selon l'expression un tantinet biaisée utilisée par Henry Kissinger devant les Nations Unies: PVD avec ou sans «capacité de cartellisation»). Dans ce nouveau climat de contestation, les producteurs de matières premières ne seront plus les acteurs impuissants et désavantagés qu'ils ont été jusqu'à ce jour. Dans le cas des producteurs de pétrole, qui sont les contestataires? On trouve au Tableau 1 quelques données globales sur la plupart des pays membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP).

Comme on le constatera, ces pays varient à l'extrême du point de vue de leur population et de leur produit national brut (PNB) par habitant; ils n'ont en commun que leur état de sous-développement et leur excédent passager de devises fortes.

La nouvelle contestation met également en évidence le fait que le système économique international repose en réalité sur un réseau d'interdépendances mutuelles que les PVD, s'ils en étaient conscients, n'ont pas toujours osé exploiter à leur avantage, de sorte qu'une partie de la dépendance dont ils se sont toujours plaints n'était unilatérale que parce qu'elle était plus ou moins volontairement acceptée. Or, le pouvoir économique ne peut en réalité bénéficier à son titulaire que si ce dernier est prêt à l'exercer effectivement pour promouvoir ses intérêts propres, et l'exercice de ce pouvoir ne peut être prudemment envisagé que sur une base collective. De toute évidence, les pays exportateurs de pétrole n'ont pas intérêt à vendre leur potentiel futur à rabais. Ils doivent cependant éviter en manipulant les prix de précipiter l'avènement des nouvelles technologies qui les défavoriseront. Le réseau d'interdépendances mutuelles sur le marché mondial du pétrole se révèle à l'examen du Tableau 2. Les principales régions exportatrices sont le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et les Caraïbes, tandis que les principaux importateurs sont les pays de l'Europe de l'Ouest, le Japon et les États-Unis. Les États-Unis dépendent

Tableau 1  
Données de base relatives aux principaux pays exportateurs de pétrole

Pays	Population 1971 (millions)	PNB par habitant 1971 (\$ É.-U.)	Croissance annuelle en pourcentage	
			Population (1965-1971)	PNB par habitant (1965-1971)
Abu Dhabi	0.08	1,920	3.9	37.3
Algérie	14.4	360	3.2	4.8
Arabie Saoudite	7.5	540	1.7	7.4
Indonésie	119.2	80	2.0	3.4
Iran	29.8	450	3.0	7.7
Iraq	9.8	370	3.2	1.4
Kuwait	0.8	3,860	9.8	-2.1
Lybie	2.0	1,450	3.7	8.1
Nigéria	56.5	140	2.5	2.7
Qatar	0.13	2,370	9.6	5.8
Venezuela	10.6	1,060	3.4	1.4

Source: *World Bank Atlas*, 1973. Les chiffres pour Abu Dhabi se rapportent à l'année 1969 et sont tirés de: Zubayr Mikdashi, *The Community of Oil Exporting Countries*, Allen and Unwin, London, 1972, p. 195.

surtout des Caraïbes, l'Europe de l'Ouest compte sur l'Afrique du Nord tandis que le Japon se tourne surtout vers le Moyen-Orient. Or, en matière d'échanges extérieurs, dépendance (qui est synonyme de l'euphémisme néo-classique «intégration») veut dire vulnérabilité et, à court et à moyen terme, la vulnérabilité du client est toujours plus grande que celle du vendeur.

Sur un plan plus vaste, le réseau d'interdépendances mutuelles qui caractérise le marché pétrolier a sensiblement évolué depuis deux décennies. Les exportations mondiales de pétrole ont augmenté en moyenne de 9 p. cent depuis 1945 et, de 1955 à 1970, elles ont triplé en valeur. Par comparaison, entre 1955 et 1970, la valeur des exportations mondiales de produits primaires a tout au plus doublé tandis que celle des biens manufacturés a quintuplé. De 1960 à 1970, les exportations de pétrole en provenance des PVD ont presque triplé en valeur tandis qu'elles ont exactement doublé dans le cas des pays industrialisés. En pourcentage de leurs exportations totales, les expéditions de pétrole en provenance des PVD ont augmenté de 24.3 à 30.8 p. cent entre 1960 et 1970, tandis que le pourcentage correspondant pour les pays industrialisés diminuait de 5.24 à 3.9 p. cent. La dépendance de ces derniers à l'égard des premiers en matière d'appro-

visionnements s'est donc sensiblement accrue au cours de la dernière décennie, en même temps que grandissait la dépendance des PVD sur le pétrole comme source de devises.

On a fait grand état dans le passé du phénomène de polarisation graduelle des échanges internationaux entre les pays industrialisés eux-mêmes. Comme en témoigne le Tableau 3, le commerce des PVD les uns avec les autres accuse un retard qui va s'accroissant. Or, vu que ceux-ci sont les principaux producteurs de pétrole, une des conséquences secondaires de la crise du pétrole (et d'autres «crises» semblables à venir) sera de camoufler cette tendance à la concentration de valeur des échanges au sein du «club des pays riches», sans toutefois que la hausse du prix du pétrole ne puisse modifier les facteurs fondamentaux responsables de la marginalisation des PVD dans le système des échanges internationaux.

Cependant, même si la «crise» du pétrole n'était que la première manifestation d'un phénomène nouveau de contestation en voie de se généraliser, il n'y aurait pas lieu d'être pessimiste quant à l'avenir des relations économiques internationales. En effet, si les PVD prennent effectivement conscience des avantages réels qu'ils possèdent, si maigres soient-ils, et cherchent

Tableau 2  
Commerce mondial du pétrole, 1970  
(millions de tonnes)

Destination Origine	Destination										Exportations totales
	É.-U.	Canada	Autres (hémisphère ouest)	Europe de l'Ouest	Afrique	Asie du Sud-Est	Japon	Australie	Autres (hémisphère est)	Destination inconnue	
É.-U.	—	1.25	1.25	3.25	—	3.5	3.5	—	0.25	—	13.0
Canada	34.25	—	—	—	—	—	—	—	—	1.25	35.5
Caraïbes	106.0	25.25	11.25	26.5	1.0	1.0	1.25	—	—	—	172.25
Autres (hémisphère ouest)	0.25	—	1.75	—	—	—	—	—	—	—	2.0
Europe de l'Ouest	10.5	0.25	1.5	—	4.0	—	0.25	—	0.25	14.25	31.0
Moyen-Orient	8.75	7.5	12.0	309.0	20.75	39.75	173.0	17.25	21.25	22.65	631.5
Afrique du Nord	3.75	—	2.75	220.5	0.25	—	2.0	0.25	2.25	—	231.75
Afrique de l'Ouest	2.5	1.75	7.75	44.25	—	—	0.5	—	—	—	56.75
Asie du Sud-Est	3.5	—	0.5	0.5	—	—	30.0	4.75	0.25	—	39.5
Russie et Europe de l'Est	0.25	—	4.75	39.5	1.5	—	0.75	—	0.5	—	47.25
Autres (hémisphère est)	0.25	—	—	—	0.25	2.0	—	—	—	—	2.5
Importations totales	170.0	36.0	43.5	643.5	27.75	46.25	211.25	22.25	24.75	37.75	1263.0

Source: Zubayr Mikdashi, *The Community of Oil Exporting Countries*, Allen and Unwin, London, 1972, p. 19.

à les exploiter au maximum par le truchement de la main visible de l'État, exactement comme les pays industrialisés ont toujours exploité les leurs par le truchement invisible des avantages «comparés» et des firmes dites «plurinacionales», ils auront déjà réglé une partie du problème de la dépendance dont ils se plaignent. Donc, contrairement à la thèse selon laquelle le processus d'internationalisation et la croissance des firmes plurinationales contribueront à réduire la marge de manœuvre et l'autonomie des jeunes États-nations producteurs de matières premières, il se pourrait plutôt que la croissance de ces firmes serve de stimulant à l'extension du pouvoir et à la multiplication des interventions collectives des États désireux de faire l'éducation des oligopoles internationaux.

Il s'inscrit dans la logique même de la contestation des PVD qu'elle doit se généraliser si l'on veut qu'elle leur soit bénéfique. En effet, qu'elle se fonde sur le pétrole ou sur n'importe quel autre bien pris isolément, ce genre de contestation ne peut durer très longtemps. La stratégie des PVD devra donc consister à «tirailleur» les pays industrialisés en faisant porter leur intervention collective tantôt sur un bien, tantôt sur un autre. On trouvera au Tableau 4 des données se rapportant à la valeur des principales exportations des PVD et, au Tableau 5, des prévisions quant à l'évolution attendue du prix de ces exportations qui expliquent pourquoi la contestation pétrolière risque d'être contagieuse.

Le principal danger qui nous guette (si la contestation des PVD se généralise) réside dans le fait que l'économie mondiale, contrairement à ce que persistent à croire les tenants des thèses néo-classiques, n'a jamais été structurée de manière à faciliter les relations économiques entre partenaires égaux et qu'elle risque d'être sérieusement ébranlée par une réduction des inégalités de pouvoir qui caractérisent aujourd'hui les relations internationales. Bien entendu, une telle évolution ne peut se faire sans heurts, d'autant plus qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune institution internationale visant spécifiquement à solutionner les conflits commerciaux entre partenaires égaux (le GATT est un forum pour partenaires inégaux). L'on peut cependant se consoler à la pensée que, d'une part, la capacité d'adaptation des pays industrialisés est au moins aussi grande que celle des PVD et que, d'autre part, les adaptations exigées des premiers n'excèdent ni en ampleur ni en importance celles que les PVD ont eu à subir régulièrement dans le passé, et subissent encore.

Le seul élément nouveau dans la contestation actuelle est que l'augmentation du prix du pétrole frappe durement plusieurs pays industrialisés.

### Répercussions sur les PVD

Au sens purement comptable, la balance mondiale des paiements est toujours en équilibre, les déficits de certains pays étant compensés par les excédents d'autres pays, à la condition bien entendu que les produits échangés ne soient pas détruits en transit et, du point de vue technique, que les réserves mondiales demeurent constantes (si les réserves augmentent, la somme des excédents peut être supérieure à celle des déficits). Aucun problème durable ne se pose aussi longtemps que les pays excédentaires acceptent de jouer le rôle de créditeurs, que les pays déficitaires réussissent à financer leur déficit et que les deux groupes adoptent des politiques économiques appropriées à leurs rôles respectifs de créditeurs et de débiteurs responsables.

Il est quelque peu artificiel de chercher à cerner isolément l'impact de l'augmentation du prix du pétrole sur la balance des paiements des PVD pris individuellement ou collectivement, étant donné qu'il existe également d'autres produits d'importation (e.g. le blé, les engrais, etc.) dont le prix a augmenté considérablement sans susciter autant de manchettes. Aussi faut-il s'interroger sur l'évolution des prix de l'ensemble des produits qui entrent dans les échanges internationaux et considérer aussi l'ensemble des pays qui bénéficient d'une augmentation extraordinaire des prix mondiaux. En tout état de cause,

Tableau 3  
Indice de la direction des exportations  
totales en valeur (1963 = 100.0)

Origine \ Destination	Pays hautement industrialisés	Pays en voie de développement
Pays hautement industrialisés		
1965	125.1	117.1
1967	145.8	129.2
1969	194.2	160.7
1970	225.4	182.0
1971	250.2	205.7
Pays en voie de développement		
1965	114.7	114.2
1967	129.0	121.3
1969	159.2	154.2
1970	177.0	167.3
1971	196.5	185.7

Source: Banque mondiale, *Trends in Developing Countries*, 1973, Tableau 5.5.

il y a lieu de s'interroger sur les sympathies politiques transnationales de ceux qui cherchent à circonscrire le débat à la seule « crise » du pétrole.

Plusieurs organismes internationaux, notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, se sont penchés sur le rôle de médiation spéciale qu'ils devront jouer entre les pays que favorisent, et ceux que défavorisent, les augmentations rapides de certains prix, et on a déjà pris des mesures pour faciliter cette médiation.

Ce qui reste maintenant à faire, c'est d'obtenir des pays bénéficiaires des « crises » actuelles et à venir qu'ils consacrent une part des gains ainsi acquis — certains diraient mal acquis — à une augmentation de leur aide bilatérale versée sous forme de dons ou de prêts de longue durée et sans intérêt aux PVD désavantagés par ces mêmes crises, au lieu d'estimer qu'ils s'acquittent de leurs obligations « planétaires » du simple fait qu'ils ont accepté de déposer leurs liquidités excédentaires auprès de certains organismes internationaux. En d'autres termes, ces pays ne doivent pas se contenter simplement de jouer le rôle de nouveaux banquiers internationaux, quitte

à dissiper leurs liquidités excédentaires sur les marchés d'équipement militaire.

Dans le cas des pays producteurs de pétrole, l'aide ainsi fournie serait forcément déliée, à moins bien entendu qu'elle prenne la forme spécifique de « transferts de pétrole » (si toutefois la chose était permise par les règles du GATT). La formule suggérée ci-dessus procurerait donc une occasion unique de réduire l'étendue de l'actuel rapport entre l'aide bilatérale et le développement, sans créer de difficultés de balance des paiements dans les pays qui augmentent leur aide. Bien au contraire, comme cette aide servirait ultimement à financer des achats dans les pays industrialisés les plus concurrentiels, elle contribuerait en même temps à solutionner le déséquilibre des paiements auquel certains de ces pays font actuellement face. De plus, une telle aide serait sans contredit plus efficace que l'aide bilatérale actuelle qui est doublement liée quant à la source et à la nature des biens désirés. Les « nouveaux » donateurs pourraient vraisemblablement organiser entre eux la distribution de leur aide (e.g. sur une base régionale) et fournir aux bénéficiaires une assistance technique ayant pour but d'ai-

Tableau 4  
Principaux produits d'exportation  
des pays en voie de développement  
(milliards de \$ É.-U.)

Année	Pétrole	Cuivre	Café	Sucre	Coton	Caout- chouc	Total
1950	2.50	0.39	1.69	0.90	1.20	1.54	8.22
1955	4.45	0.92	2.22	1.01	1.36	1.57	11.53
1960	6.32	1.04	1.85	1.22	1.09	1.71	13.23
1965	9.52	1.39	2.17	1.45	1.34	1.23	17.10
1970	16.65	2.87	2.81	2.03	1.56	1.46	27.38

Source: Banque mondiale, *Trends in Developing Countries*, 1973, Tableau 5.6.

Tableau 5  
Prévisions quant aux prix des  
principaux produits d'exportation  
des pays en voie de développement  
(1967-1969 = 100)

Année	Pétrole	Cuivre	Café	Sucre	Coton	Caoutchouc
1972	146	83	125	317	127	82
1973	208	140	155	413	177	164
Jan. 1974	665	159	174	647	300	252
1974	665	155	175	783	267	191
1975	665	138	163	522	250	159
1980	923	172	175	522	217	205

Source: Banque mondiale.

der ces derniers à identifier les «meilleures» sources d'approvisionnement.

Quant aux autres pays qui profitent de l'augmentation rapide de certains prix (e.g. producteurs de céréales, d'engrais, etc.), on s'attendrait à ce qu'ils consacrent également une fraction de leurs gains «fortuits» à l'augmentation de leur aide bilatérale. Par contre, il ne serait pas souhaitable qu'ils mettent un terme à l'aide financière (surtout l'assistance technique) consentie aux pays exportateurs de pétrole, sauf si ces derniers refusent systématiquement d'assumer leur nouveau rôle de fournisseurs d'aide aux pays les plus désavantagés. Le Nigéria, par exemple, dont le revenu annuel par habitant n'est que de \$150., devrait accepter de fournir aux pays voisins (e.g. le Niger) une mesure d'aide que la «crise» actuelle rend possible.

La proposition avancée ci-dessus contribuerait à augmenter le volume de l'aide au développement, à réduire le coefficient moyen de liaison de l'aide bilatérale et à concentrer davantage l'aide au profit des nations les plus défavorisées, conformément au principe de répartition mis de l'avant par le philosophe John Rawls dans son traité intitulé *A Theory of Justice* (Harvard University Press, 1971). L'optimisme évoqué plus haut, qui contraste radicalement avec les inquiétudes dont plusieurs économistes néo-classiques célèbres ont fait grand état dans les journaux, repose simplement sur le fait que les contestations qui donnent l'occasion de réduire les inégalités existantes sont désirables et ne devraient pas être découragées, surtout par des pays qui, comme le Canada, profitent nettement de ces «crises».

En effet, en ce qui concerne le pétrole (ainsi que plusieurs autres biens sur lesquels les prochaines rondes de contestation porteront probablement), le Canada est

exportateur net et bénéficiera à tous points de vue des hausses de prix orchestrées par d'autres, même s'il ne se joint pas formellement au groupe des contestataires. Plus important encore, ces contestations nous montrent sous un jour nouveau la dépendance des États-Unis à l'égard du Canada en tant que source d'approvisionnement à bon marché, ce qui ne peut qu'augmenter le pouvoir général de négociation du Canada face aux États-Unis.

Il est fort probable que les recettes pétrolières des principaux pays exportateurs de pétrole se chiffreront aux environs de \$100 milliards en 1974 (\$23 milliards en 1973), ce qui souligne tout de suite l'importance du transfert additionnel consenti par les pays consommateurs de pétrole (Europe de l'Ouest, Japon et États-Unis) identifiés au Tableau 2. Ce chiffre prend une signification toute particulière si on le compare à la valeur estimative des exportations mondiales (environ \$400 milliards en 1973). En supposant que les pays exportateurs de pétrole consacrent \$30 milliards à augmenter leurs propres importations en provenance surtout des pays industrialisés et \$55 milliards à l'acquisition d'actifs financiers et réels dans ces mêmes pays, et qu'ils consentent pour \$5 milliards de prêts à faible intérêt aux PVD non producteurs de pétrole, il leur restera une somme de \$10 milliards qui pourrait être affectée aux dons ou aux prêts sans intérêt à titre d'aide bilatérale, ce qui ferait plus que doubler le total actuel de l'aide publique au développement. L'occasion est unique d'employer ainsi tout au plus 10 p. cent des «bénéfices» réalisés par les contestataires afin de réduire les inégalités mondiales, et ce d'une façon qui ne tient pas uniquement compte des intérêts commerciaux des pays industrialisés.



# Place au droit international

par L. C. Green

Depuis trente ou quarante ans, les spécialistes de droit international se rendent de plus en plus compte qu'une bonne part des critiques adressées à leur discipline se fonde sur des déclarations *ex cathedra* de commentateurs et d'écrivains. Le grand public sait que l'action des États n'a souvent aucun rapport avec la légalité, telle qu'elle est définie par les juristes internationaux. C'est ce qui a porté un nombre croissant de commentateurs à scruter la pratique des États et à formuler leurs vues *a posteriori* plutôt qu'*a priori*. Différentes nations et plus d'un spécialiste ont jusqu'à un certain point facilité leur tâche en publiant des monographies consacrées aux activités de tel ou tel pays, aux résumés fondés sur des pratiques et des documents gouvernementaux, et le reste. Les revues elles-mêmes ont graduellement compris que les articles qu'elles présentent n'ont pas plus d'importance que les suppléments consacrés (comme dans la *Revue annuelle canadienne de Droit international*) aux pratiques nationales, soit gouvernementales soit judiciaires.

Il n'existe au Canada aucun recueil «officiel» de droit international, et celui des traités est moins à jour qu'on ne le souhaiterait. Notons toutefois l'apport modeste du ministère des Affaires extérieures offert dans son *Rapport annuel*, dans *Perspectives internationales* et par la publication intermittente de discours et de documents. Pour ce qui est des travaux d'érudition, peu de monographies ont pris pour thème le Canada et le droit international, encore

---

*M. Green est professeur de sciences politiques à l'Université de l'Alberta. Expert en droit international, il a donné à ce titre des conférences à Londres et à l'Université de Singapour. Il a publié, entre autres ouvrages, International Law Through the Cases, et il est rapporteur depuis 1961 du Comité de l'Association de droit international chargé du droit d'asile. Le professeur Green vient d'être affecté pour un an au Bureau juridique du ministère des Affaires extérieures. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

que les articles soient devenus un peu plus nombreux surtout depuis que la *Revue annuelle* a commencé à paraître. Le lecteur curieux au sujet de l'attitude du Canada ou de sa participation à l'élaboration du droit international pouvait naturellement consulter l'ouvrage publié en 1938 par MacKenzie et Laing sous le titre de *Canada et le Droit des Nations*, ou celui de Castel, *le Droit International, son Interprétation et son Application au Canada* (1965) et, à un degré supérieur de spécialisation, *l'Extradition vers et hors du Canada* par LaForest (1961). Il n'existait cependant aucune étude exhaustive qui fût à jour. On a maintenant comblé cette lacune par la publication aux Presses de l'Université de Toronto de *Points de Vue canadiens sur l'Organisation et le Droit internationaux*<sup>1</sup>. Ce volume comprend 38 articles consacrés aux divers aspects du rôle joué par le Canada en droit international. On peut juger de l'ampleur de cette étude en se reportant aux rubriques sous lesquelles ces articles sont classés.

La première section, intitulée Perspectives, débute par un article de Maxwell Cohen, ancien Doyen de la Faculté de Droit de l'Université McGill, qui traite du problème vu de l'intérieur, alors que feu Wolfgang Friedman, nous observant de «l'extérieur», pose l'interrogation initiale suivante «le Canada, en a-t-on besoin?», à laquelle il répond ainsi: «Virtuellement le monde entier jugerait que la disparition du Canada, tel que nous le connaissons, serait une grande tragédie internationale. On peut affirmer avec passablement d'assurance que cette réaction serait celle du monde occidental, du monde communiste et du Tiers monde, ajoutant aussi que peu d'États au monde jouissent d'une telle distinction» (p. 33). Cette section renferme deux autres articles traitant de sujets connexes, dont l'un, par le professeur Gerald Morris, porte sur le «Fédéralisme canadien» et le second, par

<sup>1</sup>. *Points de vue canadiens sur l'Organisation et le Droit internationaux* Ed. par R. St. J. Macdonald, Gerald L. Morris et Douglas M. Johnson, Toronto, Presses de l'Université de Toronto (1974), xx et 972 pages, \$35.00.



M. André Dufour, s'intitule «*Fédéralisme Canadien et le Droit International.*» Les deux auteurs sont convaincus du besoin d'une coopération plus étroite et plus intime entre le gouvernement central et les provinces, sans que cela entraîne nécessairement «l'unité des compétences» (pp. 68, 84). La section se termine par des articles du Professeur R. St. J. MacDonald sur les rapports entre le droit national et le droit international, et du Professeur M. R. Lederman sur le système de droit international privé, y compris ses rapports avec le droit international public.

### **Doctrine de la reconnaissance**

La deuxième section traite des Pratiques. Le professeur Emilio Binavince examine le problème de la reconnaissance et conclut que «la pratique canadienne... indique que l'on considère la reconnaissance comme un acte politique découlant de l'évaluation d'un certain nombre de facteurs... Le Canada cherche toutefois à donner un semblant de légalité au processus décisionnaire... Cependant, lorsqu'il interprète les prétendues conditions juridiques de la reconnaissance, le Canada ne les prend aucunement pour des normes inflexibles dont pourrait découler l'obligation de reconnaître, mais pour un cadre d'orientation dans lequel l'idée d'approbation tient une place plus importante qu'on n'est disposé à le reconnaître au ministère des Affaires Extérieures» (p. 181).

Viennent ensuite trois articles traitant de la pratique canadienne vue de l'intérieur. MM. Edward G. Lee, actuellement directeur général du Bureau des Affaires juridiques au ministère des Affaires extérieures, et Michael Vechsler, de la Direction des Consultations juridiques, examinent le problème des immunités souveraine, diplomatique et consulaire, et concluent (p. 194) au besoin de législation du moins en ce qui concerne l'immunité souveraine; Maurice D. Copithorne, actuellement conseiller à notre ambassade de Pékin, traite de la responsabilité de l'État et des réclamations internationales, avec l'expérience de celui qui a passé trois ans au ministère à s'occuper de ce genre de contentieux; puis Allan Gotlieb, ancien conseiller juridique du ministère et présentement sous-ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, se penche sur les processus de conclusion des traités et fournit un nombre de tableaux utiles qui révèlent la participation croissante du Canada aux accords formels ainsi que le rôle prédominant que jouent les États-Unis par comparaison avec le reste du monde (pp. 230-5). Le dernier article sur les pratiques de l'État canadien est l'analyse, faite par l'auteur de cette revue,

de la position adoptée en matière d'extradition, d'immigration et du droit d'asile, où il est amené à conclure que la pratique canadienne est conforme aux exigences du droit international, tout en accusant une tendance à se montrer plus libérale que dans la plupart des autres pays (pp. 296-7).

Les trois articles de la section consacrée au Droit aérien, des Communications et du Temps reflètent de nouvelles tendances du droit international et sont signés par M. Gerald Fitzgerald et les professeurs Charles Dalfen et J. W. Samuels. Cette section est suivie d'une série d'études sur les Questions territoriales, dont certaines sont susceptibles d'être profondément modifiées si la Conférence sur le droit de la mer, tenue à Caracas, donne des résultats positifs. Voilà du moins ce qu'a clairement suggéré M. L. H. T. Legault, du Ministère, qui déclare dans la conclusion de son étude sur les revendications maritimes du Canada:

Il y a des limites aux résultats que l'on peut ou doit obtenir par le biais de l'action unilatérale; s'il est indispensable qu'il y ait des accommodements entre les divers intérêts nationaux, il existe des intérêts internationaux primordiaux qui doivent être respectés; et à l'idée traditionnelle de la liberté des mers, il convient d'associer l'idée de gestion compétente et rationnelle, non seulement des ressources marines mais de l'ensemble de l'environnement marin. La définition d'un nouveau régime de contrôle des mers et des océans du globe s'impose plus que jamais aujourd'hui, si l'on veut éviter que le chaos, l'anarchie et les conflits n'accèdent à la maîtrise des mers, ancien apanage d'Albion. En dernière analyse, ce n'est que dans le cadre d'un accord international que l'on peut trouver une solution durable aux problèmes qui sous-tendent les revendications maritimes du Canada et des autres pays (p. 394).

### **Problèmes maritimes**

La nature de certains intérêts canadiens dans ce domaine ressort nettement des études consacrées aux pêcheries, au fond des mers et au droit maritime international en général (dues respectivement aux professeurs John Yogis, George Alexandrowicz et A. T. Stone). Plus particulièrement encore, certains problèmes spéciaux du Canada sont analysés par les professeurs Donat Pharand (les eaux de l'Arctique), C. B. Bourne (les bassins d'écoulement internationaux) et Frederick Jordan (la Commission mixte internationale). Selon ce dernier, «pour que la Commission puisse accomplir efficacement sa tâche de planifier la mise en valeur et la conservation des ressources à la frontière internationale, elle doit rester largement indépendante de la politique nationale de ses maîtres» (p. 541); et il ajoute qu'il n'en est pas toujours ainsi. M. Charles Bédard examine le régime juridique des

Grands lacs, après quoi le professeur Joshua Langer termine cette section par une étude sur les concessions, les licences et les servitudes internationales.

Reflétant peut-être l'orientation actuelle de la vie internationale, la section la plus importante de l'ouvrage est consacrée à la participation du Canada aux organisations internationales. On y trouve, par exemple, la seule mention des vues canadiennes sur le droit de la guerre et des conflits armés, dans un article du juge avocat général adjoint, le colonel T. P. Wolfe, qui traite du rôle du Canada à la Conférence de 1971 sur le droit humanitaire convoquée par le Comité international de la Croix-Rouge. Il y exhorte le Canada à faire tout en son pouvoir pour que l'on cesse d'employer dans toute documentation pertinente «un langage plein de compromis et d'ambiguïté qui n'offre qu'une illusion de progrès et alimente des communiqués de presse enthousiastes à l'issue de la conférence» (p. 642). Depuis 1945, l'activité militaire canadienne s'est en grande partie exercée dans le cadre d'opérations lancées par les Nations Unies, et Colwyn Williams, dans le dernier article qu'il a écrit avant sa mort prématurée, y analyse l'apport du Canada au maintien de la paix.

On dit parfois que si le désarmement devenait réalité, les États pourraient se passer d'une grande partie de leurs forces de défense. Le caractère par trop idéaliste d'une telle assertion ressort nettement de l'étude de M. George Ignatieff sur les vues et les objectifs canadiens au cours des négociations visant à établir un accord international sur le contrôle des armes et le désarmement; il y souligne les difficultés rencontrées «à une époque où le nationalisme et l'auto-détermination tiennent une place de plus en plus importante dans la motivation des gouvernements et des peuples, et où l'harmonisation des actes des États par le biais des Nations Unies n'en est encore qu'à ses premiers balbutiements» (p. 724). Le mot d'auto-détermination nous amène au professeur John P. Humphrey et à son examen du rôle du Canada dans le renforcement des droits de l'homme. Il souligne l'absence malheureuse de documentation officielle dans ce domaine, tout en faisant observer que d'après *Politique étrangère au service des Canadiens*, on pourrait s'attendre à ce que le Canada aborde dorénavant de façon à la fois plus vigoureuse et plus positive la question des droits de l'homme dans ses interventions aux Nations Unies. Voilà du moins la politique énoncée par le gouvernement actuel, mais il faudra (ajoute-t-il) plus que des mots pour la rendre croyable.

Il réclame donc une «continuité de présence et d'intérêt» au sein des organismes concernés au lieu de simples «prises de position» (pp. 617-8).

### **Droit de l'environnement**

Les autres articles de cette section finale traitent du droit de l'environnement (professeur Douglas Johnson); du nationalisme économique (professeur Ivan Feltham et M. William Rauenbusch); de la politique de concurrence (M. le juge D. H. W. Henry); de la propriété intellectuelle (Bruce McDonald) particulièrement en ce qui a trait aux droits d'auteur; de la réglementation commerciale et douanière (professeur Ivan Bernier); de la position canadienne en matière d'arbitrage commercial international (professeur John Brierley) — «quels que soient le niveau et la localité auxquels les intérêts commerciaux canadiens sont affectés par ce processus de résolution des conflits, il ne s'agit pas là d'une *pratique* d'arbitrage qui ait eu jusqu'à présent la moindre influence sur le droit d'arbitrage au Canada» — (p. 338); de la procédure civile internationale (professeur J. G. Castel); des normes juridiques canadiennes en matière de développement international, analyse du professeur Louis Sabourin, directeur de l'Institut de Coopération internationale de l'Université d'Ottawa. Enfin, M. Eric Wang, membre de la Mission canadienne aux Nations Unies, traite du principe de la souveraineté et de la coopération canado-américaine à la défense de l'Amérique du Nord. S'il existe, souligne-t-il, un constant besoin de consultation, ce procédé «n'implique aucun renoncement au droit de réserver son accord. La conception avertie qu'ont les États-Unis de leurs intérêts à long terme semble offrir, paradoxalement, une des plus sûres garanties de l'intérêt canadien. . . . Au fond, il faut que les responsables de la politique américaine continuent de reconnaître, comme par le passé, qu'il y va de leur intérêt de veiller à ce que nos relations de défense, comme tout autre aspect des rapports continentaux, découlent d'une entente véritable fondée sur l'intérêt mutuel clairement perçu et le respect réciproque de divergences inévitables» (p. 881).

### **Évaluation de l'attitude canadienne**

Le dernier article de ce recueil, œuvre des trois éditeurs, est une appréciation d'attitudes canadiennes à l'égard du droit international, s'inspirant surtout d'une évolution historique marquée par les progrès de l'enseignement universitaire, la création d'un service juridique aux Affaires extérieures et l'examen du rôle joué par

différents ministres — «Disons en toute justice que M. Mitchell Sharp s'est vu charger, plus que de raison, du fardeau de politiques étrangères conçues par d'autres éléments du système gouvernemental et imposées avec ou sans l'assentiment des agents de carrière des Affaires extérieures. Le rôle de l'actuel premier ministre ne laisse pas d'être préoccupant. Bien qu'il nous soit impossible de vérifier ce qu'il pense du droit international public, nous doutons que son inclination première s'inspire du besoin de solutions juridiques. L'analyse des «coûts et bénéfices» semble l'intéresser davantage que l'aspect légal des problèmes (p. 944), de même que le souci de voir les initiatives canadiennes refléter le style et les concepts nationaux». Les auteurs estiment que les défauts du système ainsi que toutes propositions tendant à y remédier devraient faire l'objet d'un examen approfondi, peut-être parrainé par le Conseil des Arts du Canada et confié à un universitaire de haute compétence, «des lacunes de l'enseignement du droit international dans les universités canadiennes» (p. 954).

Cependant, il conviendrait peut-être de conclure cette revue d'un apport majeur à l'exposition et à l'analyse des *Points de vue canadiens sur l'Organisation et le Droit internationaux* de façon plus optimiste. L'ambassadeur Alan Beesley, ancien directeur du Service juridique, affirme dans un article intitulé *Des années soixante aux années soixante-dix: Réflexions du conseiller juridique*:

«Depuis dix ans, le Canada se montre très actif, voire même activiste, à l'égard d'une gamme étendue de problèmes de droit international. S'inspirant d'un but précis, les politiques suivies ont tendu à la réalisation des objectifs nationaux. Lorsque des questions particulières touchaient l'intérêt national, les objectifs en ont tenu compte; dans d'autres cas, les objectifs ont emprunté un caractère presque entièrement international. Dans de nombreuses instances, l'intérêt national est clairement perçu en fonction de l'interdépendance des États. Les positions adoptées ne sont pas toujours celles des autres pays 'occidentaux' ou 'développés', et elles s'en sont souvent distingué au point d'amener parfois le Canada à s'écarter de ses amis. L'accent porte sur la solution concrète des problèmes et l'on se préoccupe beaucoup moins d'attitudes doctrinales, particulièrement celles qui dérivent de concepts traditionnels. Dans certains secteurs à problèmes continus, on fait preuve d'esprit de suite et de persévérance sur une longue période de temps. Les exemples abondent de l'harmonisation des positions canadiennes à l'égard de problèmes identiques ou semblables se posant dans différents secteurs. Plusieurs questions sont abordées de façon innovatrice. Certains problèmes... sont manifestement attaqués avec audace et dynamisme. On s'efforce délibérément sur presque toutes les questions d'élaborer une base d'accord pour les intérêts en conflit, surtout lorsqu'il s'agit des intérêts canadiens et de ceux d'autres membres de la communauté internationale. On retrouve constamment dans l'ensemble une tendance raisonnée au pragmatisme, au fonctionnalisme et à la souplesse, particulièrement en ce qui concerne le besoin de changement».

---

*Points de vue canadiens sur l'Organisation et le Droit internationaux*. Ed. Par R. St. J. MacDonald, Gerald L. Morris et Douglas N. Johnston (Toronto: Presses de l'université de Toronto, 1974).

## Salut et adieu aux Ministres

L'une des surprises du remaniement ministériel qu'effectuait le premier ministre M. Trudeau, le 8 août 1974, fut le chassé-croisé des titulaires des Affaires extérieures et du Conseil privé. Au cours de cet échange de portefeuilles, le Ministère perdait l'honorable Mitchell Sharp et gagnait l'honorable Allan MacEachen.

M. MacEachen était auparavant président du Conseil privé et Leader du Gouvernement à la Chambre. Originaire de la Nouvelle-Écosse, il est entré sur la scène politique fédérale en 1953 à titre de député de sa circonscription natale d'Inverness-Richmond, charge qu'il a occupée depuis, sauf entre 1958 et 1962 alors qu'il fut adjoint spécial (Affaires économiques) de l'honorable Lester B.

Pearson, chef de l'Opposition à cette époque. M. MacEachen a été aussi ministre du Travail, ministre de la Santé et du Bien-être social et ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.

M. Sharp, secrétaire d'État aux Affaires extérieures depuis avril 1968, avait antérieurement servi en qualité de ministre du Commerce puis de ministre des Finances. En succédant à M. MacEachen comme président du Conseil privé, il assume aussi les fonctions de Leader du Gouvernement à la Chambre. De 1942 à 1958, M. Sharp fit carrière dans l'administration fédérale. En 1958, il démissionnait de son poste de sous-ministre du Commerce pour accepter la vice-présidence de la *Brazilian Traction, Light and Power Company*.

# Section de référence

## I. LIVRES

Albinski, Henry S., *Canadian and Australian politics in comparative perspective*. Toronto, New York and London, Oxford University Press, 1973. viii, 440 p. bibliographie.

Aliber, Robert Z., *The international money game*. New York, Basic Books, 1973. viii, 236 p.

Amin, Samir, *L'accumulation à l'échelle mondiale; critique de la théorie du sous-développement*. 2<sup>e</sup> éd. Paris, ifan-dakar, 1971. 617 p.

Bolton, G. C., *Britain's legacy overseas*. New York, London, Oxford University Press, 1973. 168 p.

Brown, Seyom, *New forces in world politics*. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1974. viii, 224 p.

Annuaire canadien du droit international. Vancouver, University of British Columbia. vol. 10, 1972. 422 p. vol. 11, 1973. 410 p.

Jordan, Robert S., ed., *Multinational cooperation: economic, social, and scientific development*. Toronto, New York, and London, Oxford University Press, 1972. xiii, 392 p.

*Law of the Sea Workshop, 1st*, Toronto, 1971. *Canadian-U. S. maritime problems and policies and the implications for the development of international law*. Edité par Lewis M. Alexander and Gordon R. S. Hawkins. Kingston, R.I., Law of the Sea Institute, 1972. 88 p.

Macdonald, R. St. J., *Canadian perspectives on international law and organization*, édité par R. St. J. Macdonald, Gerald L. Morris, and Douglas M. Johnston. Toronto, University of Toronto Press, 1974. vii, 972 p.

Moffett, Samuel E., *The Americanization of Canada*. Toronto, University of Toronto Press, 1972. xxxi, 124 p. bibliographie (Original edition, a Columbia University Ph. D. thesis, appeared in 1907).

Quester, George, *The politics of nuclear proliferation*. Baltimore, and London, John Hopkins University Press, 1973. x, 249 p.

Vernon, Raymond, *The economic and political consequences of multinational enterprise: an anthology*. Boston, Harvard University, Graduate School of Business Administration, 1972. vi, 236 p.

Vernon, Raymond, *Les entreprises multinationales; la souveraineté nationale en péril*. Paris, Caomann-Lévy, 1973. 345 p. (Traduit de l'anglais par Annie Nicolas et Danièle Prompt)

## II. ARTICLES

Beesley, J. Alan, «Guerre, paix et droit dans un monde divisé». Dans *Études internationales* 5:45-71 mars 1974.

Cox Terrance, «New roles for Canada's overseas volunteers». Dans *Saturday night* 89:24-28 juin 1974.

«La coopération internationale entre pays francophones». Dans *Études internationales* juin 1974 (Numéro spécial sur la coopération internationale entre pays francophone résultat d'un projet commun entre le Centre québécois de relations internationales et l'Institut du droit de la paix et du développement de Nice)

Dobell, W. M., A «Sow's ear in Vietnam». Dans *International journal* 29:356-392, été 1974.

Elliot, S. R., «Peace-keeping in the world: a vital area in which nations of the Commonwealth might play a useful role». Dans *Commonwealth* 17:3-5, juin/juillet 1974.

Granatstein, J. L. and Cuff, R. D., «The Hyde Park declaration 1941: origins and significance». Dans *Canadian historical review* 55:59-80, mars 1974.

MacAdam, Bill and Dubro, James R., «How the CIA has us spooked». Dans *Macleans* 87:20, juillet 1974.

Martyn, Howe, «Past is future for the multinational firm». Dans *Dalhousie review* 54:103-111, printemps 1974.

Miner, Valerie, «The Canadians are reclaiming Canada». Dans *Saturday review*, mai 18, 1974, p. 16-19.

Painchaud, Paul, «Fédéralisme et théories de politique étrangère». Dans *Études internationales* 5:25-44, mars 1974.

## Publications du ministère des Affaires extérieures

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

No 46 (25 juillet 1974) Réponse au Secrétaire général des Nations Unies concernant l'augmentation de notre contingent canadien à Chypre.

No 47 (30 juillet 1974) Festival international de la Jeunesse.

No 48 (1er août 1974) Visite au Canada de sa Majesté le Roi Hussein, du 6 au 8 août 1974.

No 49 (2 août 1974) Communiqué conjoint au sujet des consultations Canada-Inde, du 29 au 31 juillet.

No 50 (2 août 1974) Exposé des faits concernant M.M. Leslie Fieger et Gordon Arnold.

No 51 (7 août 1974) La Délégation canadienne à la cinquième session de la Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports, Montebello, P. Québec, 9, 10, et 11 août 1974.

No 52 (12 août 1974) Reconnaissance de la Guinée-Bissau.

*Pages documentaires*, publiées par la direction de l'Information du ministère des Affaires extérieures, Ottawa.

No 77 (révisé en juillet 1974) Le Canada et l'OTAN.

## TRAITÉS

### Bilatéraux

#### *États-Unis d'Amérique*

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant les plans d'urgence conjoints en cas de pollution des eaux.

Ottawa, le 19 juin 1974.

En vigueur le 19 juin 1974.

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un accord portant amendement au Traité d'extradition signé à Washington, le 3 décembre 1971.

Washington, les 28 juin et 9 juillet 1974.

#### *Pays-Bas*

Accord relatif aux transports aériens entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas.

Ottawa, le 17 juin 1974.

En vigueur provisoirement le 17 juin 1974.

#### *Sénégal*

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Sénégal constituant un accord concernant l'application au Canada du Programme de Recherche atmosphérique global (GARP)<sup>1</sup> et le Protocole d'exécution connexe<sup>2</sup>.

Dakar, Sénégal, le 3 mai et le 18 juin 1974.

En vigueur le 18 juin 1974.

<sup>1</sup>Accord relatif à l'Expérience tropicale du GARP dans l'Atlantique (GATE) conclu entre l'Organisation mondiale de la météorologie, le Gouvernement de la République du Sénégal et d'autres États membres de l'OMM, fait à Genève, le 27 juin 1973.

<sup>2</sup>Fait à Genève, le 28 décembre 1973.

### Multilatéraux

Révision partielle du Règlement des radio-communications par la Conférence administrative mondiale des radiocommunications maritimes, Genève 1974.

Genève, le 8 juin 1974.

Signée par le Canada le 8 juin 1974.

Convention internationale pour faciliter l'importation des échantillons commerciaux et du matériel publicitaire.

Genève, le 7 novembre 1952.

Instrument d'adhésion du Canada déposé le 12 juin 1974.

En vigueur pour le Canada le 12 juillet 1974.

Protocole prolongeant la Convention relative à l'aide alimentaire de 1971.

Washington, le 2 avril 1974.

Signé par le Canada le 19 avril 1974.

Instrument de ratification du Canada déposé le 14 juin 1974.

En vigueur pour le Canada le 19 juin 1974 à l'égard de toutes les dispositions sauf celles de l'article II de la Convention et de l'article III du Protocole, et le 1er juillet 1974 à l'égard de celles de l'article II de la Convention et de celles de l'article III du Protocole.

Protocole prolongeant la Convention sur le commerce du blé de 1971.

Washington, le 2 avril 1974.

Signé par le Canada le 19 avril 1974.

Instrument de ratification du Canada déposé le 14 juin 1974.

En vigueur pour le Canada le 19 juin 1974 à l'égard de toutes les dispositions de la Convention sauf celles des articles 3 à 9 inclusivement et celles de l'article 21, et le 1er juillet 1974 à l'égard de celles des articles 3 à 9 inclusivement et de l'article 21 de la Convention.

Amendements aux Articles 34 et 55 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé du 22 juillet 1946 (Adoptés à la 26<sup>e</sup> Assemblée mondiale de la Santé).

Genève, le 22 mai 1973.

Instrument d'acceptation du Canada déposé le 14 juin 1974.

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

New York, le 14 décembre 1973.

Signée par le Canada le 26 juin 1974.

Accord concernant la participation à la deuxième phase de la construction du projet des ouvrages et des installations d'énergie électrique de la Nam Ngum au Laos.

Manille, le 26 juin 1974.

Signé par le Canada le 26 juin 1974.

En vigueur pour le Canada le 5 juillet 1974.

Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction.

Washington, le 3 mars 1973.

Signée par le Canada le 2 juillet 1974.

Révision du Règlement télégraphique et téléphonique (édition de 1973) par la Conférence administrative mondiale de télégraphe et de téléphone.

Genève, le 11 avril 1973.

Signée par le Canada le 11 avril 1974.

Instrument d'approbation du Canada déposé le 11 juillet 1974.

Convention de Vienne sur les relations consulaires.

Vienne, le 24 avril 1963.

Instrument d'adhésion du Canada déposé le 18 juillet 1974.

En vigueur pour le Canada le 17 août 1974.

Amendements (1971) à la Convention internationale de 1966 sur les lignes de charge.

Londres, le 12 octobre 1971.

Instrument d'acceptation du Canada déposé le 14 août 1974.

Amendements (1971) à la Convention internationale pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures, 1954.

Londres, les 12 et 15 octobre 1971.

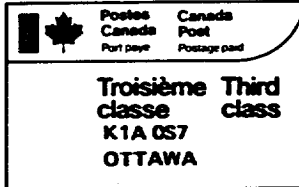
Instrument d'acceptation du Canada déposé le 14 août 1974.

Amendements (1968, 1969 et 1971) à la Convention internationale de 1960 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer.

Londres, le 26 novembre 1968, le 21 octobre 1969 et le 12 octobre 1971.

Instrument d'acceptation du Canada déposé le 14 août 1974\*.

\*Avec une réserve relative à l'amendement du 12 octobre 1971.



---

**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**

novembre/décembre 1974

# Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires extérieures

AI EA  
I56 F  
nov./déc. 1974  
DOCS c.6



Affaires extérieures  
Canada

External Affairs  
Canada

---

Vers un nouveau droit de la mer

---

Le problème de Chypre

---

Les mouvements de libération  
en Afrique

---

Le contrôle de la population mondiale

---

## **Perspectives internationales**

### **Directeurs de rédaction:**

M. L. Balthazar  
Alex I. Inglis

### **Comité éditorial:**

M. L. A. D. Stephens, président  
M. A. J. Andrew  
M. Y. Beaulne  
M. A. E. Blanchette  
M. G. Choquette  
M. M. de Goumois  
M. J. J. Dupuis  
M. J. W. Graham  
M. J. J. Hadwen  
M. E. G. Lee  
M. C. J. Marshall  
Mlle P. McDougall  
M. J. S. Nutt  
M. G. A. H. Pearson  
M. A. B. Roger  
Mme M. B. Sheldon, secrétaire

Réunissant les écrits d'agents des Affaires extérieures ainsi que ceux de collaborateurs n'ayant aucune attache avec le ministère, *Perspectives internationales* présente une forme inédite de publication officielle. Les vues exprimées par les collaborateurs de l'extérieur n'engagent, bien entendu, que leur auteur.

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



FEB 10 1975

*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.

Les lecteurs sont invités à offrir leurs commentaires sur les questions dont traite la revue.

Tarif des abonnements: Canada, \$3.00 l'an ou 75 cents le numéro; autres pays, \$4.00 l'an ou \$1.00 le numéro. Les remises s'établissent à l'ordre du Receveur général du Canada et doivent être adressées à *Information Canada*, 171, rue Slater, Ottawa, K1A 0S9.

Envoi postal de troisième classe autorisé.

## Table des matières

Novembre/décembre 1974

Conférence sur le droit de la mer:	
La Conférence sur le droit de la mer:	
les progrès/ <i>P. A. Lapointe</i>	2
Fragilité des progrès de Caracas/ <i>Barry Buzan</i>	9
<hr/>	
Chypre:	
L'intransigeance politique de la tourmente chypriote/ <i>Robert Jackson</i>	14
Chypre après dix ans de présence de l'ONU/ <i>E. M. D. Leslie</i>	18
Le triangle stratégique Athènes-Ankara-Nicosie/ <i>Albert Legault</i>	21
Grecs et Turcs: politique d'affrontement/ <i>W. M. Dobell</i>	24
<hr/>	
Mouvements de libération en Afrique australe:	
Les mouvements de libération/ <i>John S. Saul</i>	31
La politique du Canada vis-à-vis de l'Afrique australe/ <i>Cranford Pratt</i>	35
<hr/>	
Conférence mondiale sur la population:	
Le casse-tête de la croissance démographique/ <i>Wendy Dobson</i>	40
L'économie politique du débat de Bucarest/ <i>André Lux</i>	46
<hr/>	
La diplomatie du hockey: une autre série en 1976/ <i>Scott Young</i>	50
<hr/>	
Recensions:	
Dieu est avec nous... William F. Buckley au sujet de l'ONU/ <i>David S. Wright</i>	54
La politique du Canada à l'ONU et la guerre de Corée/ <i>Arthur Menzies</i>	56
<hr/>	
Lettre à la rédaction	58
<hr/>	
Section de référence	60
<hr/>	
Index 1974	63

Caracas 1974

# La Conférence sur le droit de la mer: les progrès

par P. A. Lapointe

La troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, que le Comité des Nations Unies sur les fonds marins avait mis plus de six ans à préparer, a tenu sa première session de fond à Caracas, au Venezuela, du 20 juin au 29 août 1974. Selon tous les critères possibles, qu'il s'agisse du nombre des États participants (148), du nombre des délégués (au delà de 2,000), du nombre des questions ou des sous-questions (des centaines) ou de son objet même (la remise à jour de tout le système juridique qui s'applique à 70 pour cent de la surface terrestre, soit les océans), cette rencontre est la conférence internationale la plus importante à se tenir sous l'égide des Nations Unies depuis la Conférence de la charte des Nations Unies tenue à San Francisco en 1945. Sont à l'enjeu: les droits et les obligations que les États, isolément ou collectivement, posséderont sur les immenses ressources minérales et biologiques de la mer, la préservation de l'environnement marin de la

---

*M. Lapointe a été affecté au ministère comme agent du service extérieur en juin 1960. Il a depuis fait partie de la délégation canadienne auprès de la Commission internationale pour la surveillance et le contrôle au Vietnam et au Laos (1961-1962), de la mission permanente auprès du Conseil de l'Atlantique Nord (Paris 1962-1964) et de la mission permanente auprès de l'Office des Nations Unies à Genève (1968-1972). A Ottawa, M. Lapointe a oeuvré dans plusieurs directions du ministère des Affaires extérieures et, en particulier, au Bureau des Affaires juridiques où il est directeur adjoint des opérations juridiques et coordonnateur pour le Droit de la mer. Sa participation directe aux questions du droit de la mer remonte à 1965. Il était le représentant suppléant auprès de la délégation canadienne lors de la Troisième Conférence sur le droit de la mer tenue récemment à Caracas. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

planète sans lequel la vie est impossible et le maintien et l'extension, par une réglementation appropriée, de la route maritime la plus importante qui soit pour le transport, la communication, le commerce et les déploiements stratégiques. Chaque État, quels que soient sa situation géographique, son degré de développement économique, sa puissance ou ses alliances, possède un intérêt fondamental à l'égard du futur droit de la mer. Si la Conférence devait échouer, le monde se trouverait, selon la meilleure hypothèse, au milieu du chaos créé par la concurrence des juridictions et cela, pour de nombreuses années, et, dans la pire des hypothèses, il verrait de sérieux affrontements entre les usagers de la mer. Le succès voudrait dire la paix et l'ordre sur les océans pendant de nombreuses générations.

Certains observateurs ont soutenu que la Conférence avait été un échec du fait qu'elle n'avait pas réussi à faire adopter un seul texte. L'auteur du présent article soutient pour sa part que les progrès réalisés au cours de cette première phase sont tels qu'ils justifient l'optimisme à l'égard du succès final de la Conférence. Les lignes qui suivent ont pour objet de résumer les développements survenus à Caracas qui appuient cette opinion.

## **Nouvelle procédure diplomatique**

Au cours de la session d'organisation de la Conférence, tenue à New York en décembre 1973, on n'avait pas réussi à en venir à une entente sur les règles de procédure de la Conférence. Le principal obstacle était constitué par le désaccord total entre deux groupes, soit, en gros, les pays en voie de développement et les pays développés, quant à l'opportunité de conserver les règles traditionnelles du vote, c'est-à-dire la majorité simple de ceux qui sont présents et qui votent au niveau des commissions et la majorité des deux tiers de ceux qui sont présents et qui votent au niveau des séances plénières. Les grandes puissances maritimes, de même que des groupements minoritaires tels que les

États enclavés, c'est-à-dire entourés par des terres ou par un plateau continental, craignaient que des majorités puissent se former trop facilement et trop rapidement autour de certains concepts généraux, comme celui de la zone économique de 200 milles, sans qu'on tienne suffisamment compte des intérêts importants que possèdent ces États dans des secteurs connexes. Ils insistaient donc pour que, avant tout vote, on ait d'abord épuisé toutes les possibilités d'en arriver à un consensus. Une décision est prise par consensus lorsque personne ne s'y oppose *formellement*; le consensus existe toujours lorsque des opinions négatives sont exprimées avant et après la prise de la décision mais sans qu'il y ait objection *formelle*. De leur côté, les pays en voie de développement, tout en admettant que le nouveau droit de la mer devrait avoir l'appui du plus grand nombre d'États possible, soutenaient que la Conférence n'arriverait jamais à aucun résultat si elle était liée par la règle du consensus.

La session de Caracas se trouvait donc dans l'obligation d'innover dans le domaine de la diplomatie des conférences internationales et de créer un précédent qui pourrait avoir des répercussions importantes sur le processus futur des décisions internationales. Après une semaine d'efforts intenses et malgré la menace de départ des délégués de certaines grandes puissances, la question fut réglée à partir d'un projet de proposition présenté par la délégation canadienne et négocié sans relâche par le président de la Conférence. La proposition globale peut se résumer de la façon suivante: une déclaration du président, appuyée formellement par la Conférence, établit clairement que les décisions de la Conférence seront faites normalement par voie de consensus et qu'on recourra au vote uniquement après que tous les efforts auront été faits en vue d'un consensus. Les règles de procédure elles-mêmes ne font toutefois jamais d'allusion directe au consensus mais, par une série complexe de procédures de retardement, elles visent à assurer que tous les efforts ont été faits en vue d'un accord général avant que le vote soit pris sur des questions de fond. Les règles prévoient même qu'il y ait vote séparé sur la question de savoir si tous les efforts en vue d'un accord général ont été faits ou non avant qu'on procède effectivement au vote sur la question de fond.

Il y a lieu aussi de souligner l'importance de la nouvelle règle selon laquelle, pour une décision sur une question de fond dans les séances plénières, il faut un quorum des deux tiers de ceux qui participent à la Conférence et le vote affirmatif des

deux tiers de ceux qui sont présents et qui votent, pourvu que ce chiffre représente au moins la majorité simple de tous les participants. Ainsi, si l'on suppose 150 participants, le chiffre clé de toute décision de fond est 76. Bien qu'il reste encore à mettre ces règles à l'épreuve, puisque seules des questions de procédure ont exigé le vote au cours de la session de Caracas, il y a lieu d'espérer qu'elles ne se montreront pas d'un maniement difficile qui paralyserait la Conférence au moment des décisions à prendre et qu'elles assureront véritablement au nouveau droit de la mer l'appui d'un nombre important d'États.

Armée de ces nouvelles règles de procédure, la Conférence se mit à l'œuvre pour faciliter l'accord sur les mille et une formulations et propositions dont elle avait hérité du Comité des fonds marins. Dans la poursuite de ce dessein, la Conférence se donnait trois grandes commissions. Il est nécessaire de faire la revue, quoique brièvement, du travail de négociation et de rédaction qui s'est fait dans chaque commission avant de dégager les principales tendances de la session et d'en tirer des leçons pour l'avenir.

### Première Commission

La Première Commission a pour tâche principale la préparation de projets d'articles concernant le secteur international des fonds marins, déjà défini comme étant «l'héritage commun de l'humanité». A Caracas, elle a fait porter son travail exclusivement sur les principes juridiques de base qui régiraient l'exploration et l'exploitation des ressources de la région (le régime). Elle n'a pas eu le temps de s'attaquer davantage à la charte de la future autorité internationale des fonds marins (le mécanisme). L'étude du régime a porté surtout sur trois grandes questions: a) qui devrait exploiter le secteur; b) quelles devraient être les principales conditions juridiques de l'exploitation; et c) dans quelle mesure l'autorité devrait-elle avoir le pouvoir d'empêcher cette exploitation de nuire sérieusement aux producteurs de nickel, de cuivre et de cobalt, surtout lorsque ces derniers sont des pays en voie de développement.

Au cours des débats sur chacune de ces questions, la Conférence s'est nettement divisée en deux groupes radicalement opposés l'un à l'autre. L'affrontement s'est fait entre le Groupe des 77 (qui comptait 102 pays à la Conférence sur le droit de la mer) et les pays industrialisés (comprenant les États-Unis, les pays de la Communauté européenne, l'URSS et le Japon). Quelques pays, dont le Canada, ont tenté de se maintenir hors de cette controverse

souvent violente dans l'espoir de pouvoir proposer éventuellement des formules de compromis moins radicales. Les 77 voudraient que l'autorité a) ait seule le pouvoir d'exploiter le secteur, soit sans aide, soit avec une aide quelconque, b) exerce avec une grande mesure d'autonomie le contrôle entier et direct de toutes les activités du secteur et c) possède tous les pouvoirs nécessaires, y compris le contrôle de la production, pour réduire les graves répercussions possibles de l'exploitation des grands fonds marins sur les ressources terrestres.

De leur côté, les pays industrialisés voudraient a) abandonner l'exploitation surtout aux États et aux sociétés commerciales; b) limiter les pouvoirs de réglementation de l'autorité en transformant la convention elle-même en une espèce de code minier que l'autorité n'aurait pas le pouvoir de modifier; et c) empêcher l'autorité d'intervenir de quelque façon dans les questions de prix ou de production. Le temps n'a pas permis que des solutions de compromis se fassent jour entre ces thèses très controversées et techniques sauf dans le cas de la première question (qui devrait exploiter?) à laquelle le Canada a tenté de répondre au moyen d'un nouveau projet d'articles qui pourrait encore constituer la base d'une solution que tous puissent accepter.

Bien que ces événements soient bien loin d'indiquer la voie de la solution finale, la cristallisation des opinions qui vient d'être décrite constitue elle-même un progrès considérable par rapport à la situation qui existait au cours du travail préparatoire effectué au Comité des fonds marins des Nations Unies. En soumettant des textes concrets sur les conditions d'exploitation, le Groupe des 77 et le Groupe des principaux pays industrialisés ont au moins ouvert la voie en vue d'une négociation sérieuse. Sans cette percée, la Commission aurait pu continuer sans fin ses considérations philosophiques sans jamais en venir aux aspects techniques et pratiques qui constituent le nœud du problème.

### Deuxième Commission

Du fait qu'elle traite de toutes les questions traditionnelles du droit de la mer (mer territoriale, détroits, pêche, plateau continental, archipels, îles, haute mer, navigation, etc.) et surtout de la question des limites de la juridiction nationale, la Deuxième Commission est considérée comme le centre vital de toute la Conférence. Il est donc réconfortant de constater que la Deuxième Commission a réussi au cours de la session de Caracas à faire des progrès considérables en vue d'un accommodement

général. Cela ne veut pas dire que toutes les difficultés sont disparues. Mais le cadre général du nouveau droit de la mer apparaît maintenant assez nettement. A moins d'un renversement radical des tendances actuelles, ce qui semble fort peu probable, les droits des États côtiers sur les secteurs situés au large de leurs côtes s'étendront à 200 milles au large pour ce qui est de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles, de la lutte contre la pollution marine et du contrôle de la recherche scientifique. Ce concept dit de la «zone économique» a maintenant reçu un appui tellement considérable de tous les secteurs de la communauté internationale qu'il constitue nettement le principe sur lequel va reposer le nouveau système juridique.

De toute évidence, il reste à définir pleinement la nature exacte des droits des États côtiers sur la zone économique. C'est là l'objet même de tout le processus de négociation. Mais, à un degré étonnant, la session de Caracas a été la scène d'une évolution importante de la part des États, tels que les États-Unis, les États de l'Europe de l'Ouest et, dans une certaine mesure, les États socialistes qui jusqu'à maintenant avaient manifesté un point de vue conservateur quant à l'extension de la juridiction des États côtiers sur de vastes zones maritimes. Il est vrai aussi que les États dits «territorialistes», qui, comme le Brésil et le Pérou, ont déjà affirmé que leur mer territoriale s'étend à 200 milles, hésitent à accepter l'approche de la zone économique; mais leur attitude sera, en fin de compte, dictée par l'étendue exacte des droits que posséderont les États côtiers dans cette zone. Il faut aussi tenir compte de l'hésitation des États enclavés et des États sans plateau continental à accepter la zone économique de 200 milles sans avoir reçu l'assurance que leurs intérêts seront protégés, par exemple, par l'accès aux ressources biologiques des zones de leurs voisins (concession qui a obtenu beaucoup d'appui à Caracas).

La délimitation de la mer territoriale à 12 milles devrait être facile à accepter une fois que le concept de la zone économique aura été appuyé. Il est concevable toutefois que l'effet de cette extension sur les détroits internationaux demeure l'un des points les plus controversés de la Conférence. Alors que la doctrine du libre passage des détroits servant à la navigation internationale, proposée par les États-Unis, l'URSS et d'autres grandes nations maritimes, a obtenu de l'appui, mais surtout chez les États qui ne s'intéressent que d'une façon marginale à cette question, il ne faudrait pas considérer comme désuète



Photo Canada Wide

*La souveraineté sur les eaux territoriales suppose des moyens de contrôle. Une grande partie de cette responsabilité in-*

*combe aux Forces armées canadiennes qui effectuent des patrouilles régulières.*

la théorie selon laquelle les États qui bordent un détroit international devraient posséder certains droits quant à la protection de leur sécurité et de leur environnement contre les navires autorisés à passer selon la doctrine du « passage inoffensif » ou une version modifiée de cette doctrine. Cette théorie est vigoureusement défendue par beaucoup d'États, dont certains qui sont placés dans une situation stratégique, comme l'Indonésie et les Philippines en Asie, l'Espagne et le Maroc des deux côtés du détroit de Gibraltar. L'établissement de routes de trafic dans les détroits internationaux et l'amélioration des normes internationales sont des moyens évidents de faciliter la solution de ce problème épineux. Mais il reste beaucoup à faire si l'on veut en venir à un équilibre satisfaisant entre le désir de la Communauté mondiale de voir le passage des navires se faire le plus librement avec le moins d'ingérence possible et le désir des États côtiers d'assurer leur protection.

La question des archipels est très liée au problème du passage des détroits et soulève par conséquent les mêmes difficultés que celles qui viennent d'être décrites. Toutefois, il s'est établi à Caracas un puissant mouvement favorisant la reconnaissance du principe selon lequel les États archipélagiques, à condition de satisfaire à certains critères, peuvent renfermer l'ensemble de leurs secteurs terrestre et maritime à l'intérieur de lignes de base droites. On a également proposé de grouper les archipels selon trois catégories différentes: 1. les États archipélagiques qui sont formés entièrement d'îles; 2. les archipels qui sont des bordures d'îles le long d'une côte comme cela a été reconnu à la Norvège dans l'affaire des pêches; et 3. les archipels qui s'étendent au large des côtes, comme c'est le cas de la région arctique du Canada ou des îles Andaman et Nicobar dans l'océan Indien. Les archipels de ces trois catégories seraient autorisés à profiter du système des lignes de base droites. Pour

éviter l'application extrême de cette règle dans les cas où des groupes d'îles, par exemple dans le Pacifique, sont dispersées sur plusieurs milliers de milles, il faudrait tenir compte de certains facteurs limitatifs (tels que la longueur des lignes de base ou le rapport terre-eau). C'est sur ce dernier aspect que porteront surtout les négociations à la prochaine session.

Il existe aussi un fort courant d'opinion qui voudrait que l'on traite les îles de la même façon que les étendues continentales, c'est-à-dire qu'on leur accorde une mer territoriale et une zone économique. Cependant, cette éventualité soulève deux questions distinctes qu'il va falloir étudier davantage. Premièrement, lorsque des îles modifient la délimitation des secteurs de juridiction entre deux États, faudrait-il en tenir compte pleinement ou donner plutôt la priorité aux circonstances spéciales ou aux questions d'équité? Deuxièmement, faudrait-il donner aux îles isolées qui se trouvent au milieu des océans et qui, dans certains cas, ne sont que de simples rochers, une zone économique de 200 milles? (La superficie d'un cercle qui possède un rayon de 200 milles est égale à 125,000 milles carrés.) Ce cas, qui peut paraître extrême à première vue, n'en illustre pas moins la grande difficulté pratique qu'il y a à établir une distinction entre les îles qui devraient posséder une zone économique et celles qui ne devraient pas en avoir. Il y a lieu de s'interroger également sur l'opportunité de priver systématiquement une petite île de l'occasion d'améliorer son sort économique, surtout si son territoire terrestre est presque non existant, pour la seule raison qu'elle est petite.

Comme il a été dit plus haut, la Conférence est peut-être à la veille d'une percée en ce qui concerne le vieux problème des pays enclavés. On peut ramener à deux les développements récents qui ont contribué à donner un caractère de plus grande urgence à cette question difficile et à la faire étudier d'une manière plus constructive. Le premier, c'est que le concept radicalement nouveau de «l'héritage commun de l'humanité» maintenant appliqué au secteur international des fonds marins implique de toute évidence que les États enclavés devraient, à l'égal de tous les autres États, profiter des avantages de cette nouvelle richesse. Le deuxième découle du fait que quatorze des États enclavés se trouvent en Afrique et constituent ainsi un facteur important de la politique intra-africaine qui influence l'attitude du groupe africain dans son ensemble. Une théorie nouvelle veut donc maintenant qu'il faille reconnaître aux États enclavés certains droits d'accès à la mer et même des droits

égaux en ce qui concerne la pêche dans les zones économiques de leurs voisins. Il est probable toutefois que de tels droits ne seraient accordés qu'aux pays enclavés en voie de développement et seulement par rapport aux pays voisins. Une telle situation n'en constituerait pas moins un énorme progrès par rapport au vide à peu près complet qui a existé jusqu'à maintenant en droit international à cet égard.

### Troisième Commission

Parmi les trois questions dont l'étude avait été confiée à la Troisième Commission, deux seulement ont fait l'objet de discussions et de négociations sérieuses: la protection de l'environnement marin et le contrôle de la recherche scientifique. Le problème du transfert de la technologie en faveur des pays en voie de développement a été discuté, mais d'une façon superficielle seulement, et il n'a donné lieu qu'à des affirmations générales où l'on disait appuyer le principe d'un tel transfert.

Pour ce qui est de la protection de l'environnement marin, il devint évident qu'un grand nombre de délégations favorisaient l'élaboration d'un traité général relatif à toutes les sources de pollution marine, étant entendu qu'il fallait des conventions à portée plus limitée sur les questions techniques, que ces conventions existent déjà ou qu'il reste à les formuler. La Commission a donc entrepris la rédaction des principes généraux qui devraient trouver leur place dans un tel traité et elle a réussi à donner son approbation provisoire aux points suivants:

- a) Tous les États ont l'obligation de protéger et de préserver l'environnement marin.
- b) Les États ont des droits souverains relativement à l'exploitation de leurs ressources, conformément à leurs politiques nationales concernant la protection de l'environnement et à la lumière de leur obligation de protéger l'environnement marin.
- c) Les États doivent faire en sorte que les activités qu'ils exercent à l'intérieur de leurs territoires respectifs ne créent pas de pollution au-delà des limites de leur juridiction nationale.
- d) Les États doivent coopérer sur les plans international et régional de manière à promouvoir l'adoption de normes et de règlements assurant la lutte contre la pollution des océans.

Le temps n'a pas permis, cependant, qu'il y ait consensus sur certains des aspects les plus controversés du futur traité. Ceux-ci comprennent les droits respectifs des États côtiers et des États du pavillon pour ce qui est de l'adoption et de l'appli-

cation des normes de lutte contre la pollution dans la zone économique, l'immunité souveraine des navires de guerre, la procédure relative au règlement des différends, la réparation des dommages, le droit d'intervention, etc.

Au sujet de la recherche scientifique, la Commission a fait certains progrès relativement aux principes généraux qui devraient régir et favoriser la recherche et au caractère souhaitable de la coopération internationale, cette dernière englobant l'échange et la publication des découvertes. Mais il reste la question, plus difficile, de l'étendue des pouvoirs des États côtiers en ce qui concerne le contrôle des recherches scientifiques qui s'exercent dans leur zone économique. Il ne saurait être question de liberté totale et la simple notification de la part de l'État qui effectue les recherches ne semble pas être suffisante pour calmer les inquiétudes légitimes qu'éprouvent les États côtiers sur les plans de l'économie et de la sécurité. Il semblerait que la solution puisse se trouver dans le fait de donner à l'État côtier une plus grande occasion de consultation et de participation relativement à tout projet de recherche en imposant à l'État qui veut effectuer les recherches en question un certain nombre de conditions auxquelles il lui faudrait satisfaire pour que les activités de recherche soient autorisées.

#### Autres éléments

La description qui vient d'être donnée de certains des développements les plus importants survenus à Caracas devrait déjà justifier une conclusion raisonnablement optimiste. Mais il s'est passé à cette session beaucoup plus de choses que ne le laissent supposer les comptes rendus officiels ou que ne l'ont laissé croire les débats publics. La négociation véritable n'a pas lieu dans l'atmosphère officielle des séances publiques. Il faut aussi voir comme une réalité de la vie internationale le fait que le début d'une négociation soit presque toujours marqué par l'énoncé de vues fort divergentes, la position mitoyenne n'étant occupée que plus tard au cours du processus. Il s'est fait beaucoup de travail dans les coulisses à Caracas, dans les nombreux groupes de travail non officiels convoqués par des délégations isolées ou sous la bannière d'intérêts régionaux ou spéciaux. Le résultat de ces efforts n'a pas toujours été déposé sur la table de la Conférence, mais la plupart des pays savent ce qui en est et ont déjà commencé à modifier leurs positions en conséquence.

Un groupe de travail sur la pêche, organisé et dirigé par le Canada, a fait beaucoup de progrès dans la conciliation

des droits des États côtiers à l'intérieur de la zone économique avec les intérêts des nations qui pratiquent la pêche dans les eaux lointaines. Les projets d'articles que ce groupe de travail a rédigés, bien qu'ils n'aient pas encore été présentés officiellement à la Conférence et qu'ils doivent sans doute être encore révisés, ont déjà reçu une attention sympathique de la part des éléments les plus conservateurs de la Conférence. Le ministre du Commerce et de la Navigation de la Norvège, M. Jens Evensen, a formé de son côté un autre groupe non officiel dans l'espoir qu'il sera possible d'en venir à un accommodement général des intérêts dans l'atmosphère non officielle d'un petit groupe de 25 experts qui se trouvent là à titre personnel. De telles initiatives pourraient bien être la clé du succès de la Conférence.

#### Le Canada et la Conférence

Le Canada a de nombreuses raisons d'être généralement satisfait des résultats et des tendances de la première session de la Conférence sur le droit de la mer. Au moment d'entreprendre cette négociation, la délégation du Canada poursuivait trois objectifs de base:

1. *la zone économique*: les États côtiers devraient obtenir des droits beaucoup plus étendus relativement aux ressources des eaux s'étendant au large de la côte, à la protection de l'environnement marin et au contrôle de la recherche scientifique;
2. *la gestion rationnelle des océans*: les politiques traditionnelles de non-intervention devraient être remplacées par des concepts globaux d'utilisation rationnelle sans nécessairement ou indûment porter atteinte à la liberté de la navigation;
3. *l'héritage commun de l'humanité*: le secteur international des fonds marins devrait profiter à tous et être soumis au contrôle d'un organisme international nouveau et puissant.

Ces trois concepts, qui auraient été considérés comme utopiques il y a quelques années, sont maintenant acceptés par une grande majorité des États. Le Canada peut se féliciter d'avoir été parmi les premiers à proposer ces idées, soit au Comité des Nations Unies pour les fonds marins, soit, d'une façon plus pratique, par ses propres lois relatives à l'Arctique et à des secteurs particuliers de son littoral comme le golfe Saint-Laurent.

En pratique, le Canada peut donc avoir confiance que ses objectifs seront atteints, tout particulièrement en ce qui concerne les ressources. Cependant, il reste quatre grands secteurs de difficultés qui

vont continuer d'exiger beaucoup de temps et d'efforts:

- a) *les espèces anadromes*: le saumon, à cause de son cycle vital particulier, ne se prête pas à une gestion et à une exploitation convenables en vertu du concept d'une zone de 200 milles. Ceux qui ont participé à la Conférence ont acquis une meilleure compréhension de ce fait bioéconomique, mais on hésite encore beaucoup, dans certains milieux, à reconnaître que les États d'origine puissent avoir certains droits spéciaux au-delà de 200 milles;
- b) *la marge continentale*: ici encore, une zone économique de 200 milles priverait le Canada des droits acquis qu'il possède sur les ressources minérales de sa marge continentale au-delà de 200 milles. Ce fait présente une importance particulière au large de la côte orientale du Canada où, à certains endroits, la marge s'étend jusqu'à 600 milles du rivage;
- c) *la lutte contre la pollution*: il existe, le long des côtes septentrionales et orientales du Canada, des conditions écologiques particulièrement délicates et des obstacles naturels à la navigation (la glace) qui justifient l'adoption de normes plus sévères que les règles internationales existantes. Il y a eu des différences de vues marquées sur cette question à la Conférence;
- d) *le Passage du Nord-Ouest*: le Canada doit conserver le contrôle des eaux du Passage du Nord-Ouest. Le Passage n'est pas un détroit ayant servi traditionnellement à la navigation internationale.

Il est donc certain que la première session de fond de la Conférence a réalisé des progrès sur un certain nombre de questions fondamentales et qu'elle a abouti à une meilleure identification des éléments de l'éventuelle solution d'ensemble. Il est certain aussi que beaucoup de problèmes sont encore à régler avant qu'on puisse prétendre à un succès complet. L'important, semble-t-il, c'est maintenant de conserver l'élan qui s'est manifesté vers la fin de la session de Caracas et de poursuivre le processus de la négociation véritable qui a été entamé. Tous les intéressés savaient qu'il faudrait consacrer une bonne partie de la session de Caracas à faire l'éducation des quelque 60 pays qui n'avaient jamais pris part au travail préparatoire de la Conférence. Cette période est maintenant terminée. D'ici la session de Genève qui doit avoir lieu du 17 mars au 10 mai 1975, il est essentiel que des consultations et des négocia-

tions aient lieu entre les nombreux groupes non officiels qui existent déjà, de même que sur les plans bilatéral et régional. Le Canada s'est lui-même engagé à établir et à poursuivre de tels contacts. Il est tout aussi important que les gouvernements évitent de prendre des décisions qui pourraient compromettre l'esprit des négociations. Les menaces de décisions unilatérales font partie de ces mesures politiques qui pourraient compromettre l'ensemble du processus.

Pour ce qui est du fond des questions, il faudrait continuer de mettre l'accent sur l'opportunité de considérer le droit de la mer comme un tout, de bien marquer les relations qui existent entre toutes les questions, de viser un résultat d'ensemble susceptible d'emporter l'adhésion de la grande majorité des pays. En l'absence d'une telle approche, il ne serait que trop facile d'adopter, probablement par vote, des solutions parcellaires qui ne profiteraient à personne.

Dans de nombreux cas, et en particulier dans les questions qui sont le théâtre de grands affrontements, comme celles du passage des détroits ou du secteur international des fonds marins, il reste à trouver, en terrain neutre, des solutions raisonnables et pratiques. Il faut trouver un moyen-terme entre le contrôle national exclusif et l'absence de tout contrôle. Il faut trouver un compromis entre l'internationalisme trop idéaliste et la libre entreprise. Dans d'autres cas, celui des îles, par exemple, la Conférence ne saurait régler des questions bilatérales qui relèvent des seules parties en cause. Dans de tels cas, tout ce que la Conférence peut faire d'utile, c'est d'établir des principes généraux qui puissent être interprétés à la lumière des circonstances particulières.

Pas plus qu'il ne fallait le faire à la veille de la session de Caracas, il ne faudrait sans doute pas trop compter que la session de Genève marque la fin de la Conférence. Selon toute vraisemblance, il faudra une autre session et davantage encore, peut-être. Les intérêts essentiels de 148 pays souverains sont en jeu. Dans une certaine mesure les intérêts de chaque pays sont des intérêts spéciaux et chaque pays représente une voix. Les alliances traditionnelles prennent une importance secondaire lorsqu'il s'agit du droit de la mer. Ce qui compte, c'est la géographie et l'économie. Il y faudra du temps, mais la paix et l'ordre sur les océans et la protection de l'écologie mondiale méritent un examen attentif.

A Caracas, on s'est bien engagé dans la voie de ces objectifs.



# Fragilité des progrès de Caracas

par Barry Buzan

La première session de fond de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer s'est déroulée pendant dix semaines à Caracas au cours de l'été dernier. Elle ne constituait que la deuxième parmi au moins quatre, plus probablement cinq et peut-être même un plus grand nombre de ces sessions. Celles-ci ont pour objet de faire le lien entre les interminables délibérations du Comité des fonds marins et la rédaction en termes très précis des articles d'une convention globale sur le droit de la mer. La Conférence vise une convention d'ensemble fournissant un cadre juridique aux nombreuses questions interdépendantes à l'étude. Ces questions comprennent, entre autres, les droits de pêche et les droits relatifs à la conservation du poisson, surtout dans les eaux adjacentes aux États; les droits relatifs à l'exploitation minière du plateau continental et des grands fonds; le droit de naviguer dans les détroits et les droits côtiers; le droit de gérer l'environnement et, en particulier, de combattre la pollution; le droit d'effectuer des travaux de recherche marine. Le problème central que soulèvent presque toutes ces questions, c'est celui de concilier les demandes concernant le contrôle des activités présentées par les États côtiers ou les organisations internationales avec les demandes portant sur la liberté d'action qui sont le fait des usagers traditionnels ou éventuels des océans.

Trois questions se posent à l'issue de la session de Caracas. Premièrement, quels progrès la Conférence a-t-elle réalisés quant aux questions de fond à l'étude? Deuxièmement, quels sont les groupes ou les alliances qui ont joué le principal rôle au cours des travaux? Troisièmement, quel a été le rôle du Canada à la session et comment les intérêts du Canada ont-ils été défendus? Pour pouvoir répondre à ces questions il faut tout d'abord évaluer la portée des événements de Caracas par rapport à la poursuite heureuse des négociations.

Le problème le plus aigu de la Conférence a été celui de réaliser des progrès quant aux questions de fond. Personne,

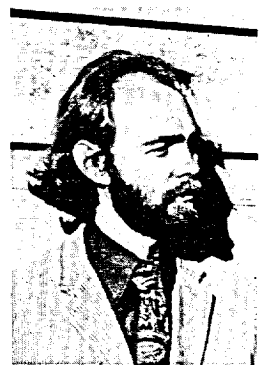
bien sûr, ne pensait que la session de Caracas allait produire un projet de convention complet, mais beaucoup espéraient voir au moins la rédaction de quelques articles qui auraient fait l'objet d'un accord sur les principales questions. Les Américains, en particulier, en ont fait une exigence avant et pendant la session. Avec d'autres, ils ont soutenu qu'un progrès visible de cet ordre s'imposait si l'on voulait prouver à la fois la bonne volonté des délégations et la valeur du processus de la négociation multilatérale comme moyen de réaliser un nouveau droit de la mer. Ils n'accepteraient pas une reprise des débats instructifs mais sans décision du Comité des fonds marins.

## Baisse puis remontée de l'optimisme

On a pu croire au début que les progrès seraient rapides, étant donné qu'on s'était entendu sur les règles de procédure dans le délai d'une semaine qu'on s'était fixé, ce qui indiquait la volonté générale de faire des compromis significatifs. Cet optimisme du début baissa rapidement quand on vit les déclarations générales prendre plusieurs semaines; il fut remplacé, surtout parmi les pays développés, par un pessimisme

---

*M. Buzan est titulaire d'un doctorat de la London School of Economics et il poursuit actuellement des études post-doctorales à l'Institut des relations internationales de l'Université de Colombie-Britannique. Dans le cadre du projet de recherche de l'Institut sur le Canada et les océans, il prépare actuellement une étude de politique internationale qui fera l'objet d'un livre et qui portera sur les questions relatives aux fonds marins et deux études moins considérables sur la politique du Canada en matière de droit de la mer. Il a passé l'été dernier à Caracas, où il a assisté à la Conférence sur le Droit de la mer, grâce à un appui financier de la Fondation canadienne Donner. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



croissant. On s'inquiétait surtout du peu d'échanges de concessions, ces échanges constituant l'essentiel de tout progrès vers une solution d'ensemble. Le climat se modifia beaucoup, cependant, au cours des deux dernières semaines. Il était alors devenu évident qu'il n'y aurait aucun projet d'articles agréés, mais il apparaissait aussi très nettement que la grande partie du travail nécessaire avait été accomplie et qu'un pas important avait été franchi dans la voie de la négociation concrète. Les cinquante États qui n'avaient pas pris part au travail du Comité des fonds marins étaient maintenant engagés dans le processus de négociation et ils avaient eu l'occasion d'énoncer leurs positions. En outre, beaucoup de questions et de positions étaient maintenant définies plus clairement que par le passé, et une documentation abondante venait combler les vides laissés par le Comité des fonds marins. D'aucuns pensaient toujours que certains pays, surtout les pays de l'Amérique latine, usaient délibérément de tactiques dilatoires pour ralentir les négociations, mais en général on était d'avis que les espoirs du début avaient été trop grands quant aux réalisations qu'il fallait attendre de la session. Étant donné la complexité sans précédent d'une négociation portant sur tant de questions et mettant en cause tellement d'États, il fallait maintenant que chacun adapte ses espérances à ce qui pourrait se réaliser dans la pratique.

Il reste à savoir maintenant si les gouvernements vont partager l'enthousiasme de leurs délégués sur les résultats de la session de Caracas. Les derniers documents de la session n'engageaient personne à rien, ce qui veut dire que pendant les six mois qui précéderont la session de Genève, les gouvernements auront la liberté de modifier leurs positions au gré de leurs caprices ou des circonstances. Cette absence d'engagement quant aux réalisations de la session de Caracas rend l'ensemble de la négociation dangereusement vulnérable à l'impact des événements pouvant survenir durant la période qui s'écoulera entre les deux sessions.

Il pourrait s'agir d'événements extérieurs, comme l'approvisionnement en pétrole ou le prix des produits de base, qui sont reliés à l'objet fondamental de la négociation, ou encore de modifications des points de vue provoquées par la Conférence elle-même. Dans l'un ou l'autre cas, le danger pourrait venir de deux directions différentes. Les gouvernements pourraient juger que la tendance des négociations joue fortement en leur faveur et être ainsi enclins à se montrer plus exigeants ou à rejeter des compromis déjà acceptés. Dans

ce cas ils pourraient même décider d'agir unilatéralement, soit pour favoriser la tendance, soit parce que la lenteur du processus de législation multilatéral leur déplaît. Par contre, ils pourraient trouver que la tendance va à l'encontre de leur position, et être ainsi enclins à prendre des décisions unilatérales comme mesure de dernier ressort.

Les pays qui sont les plus susceptibles de se montrer exigeants sont ceux qu'on appelle les territorialistes c'est-à-dire un groupe de pays latino-américains et africains qui ont déjà revendiqué une mer territoriale proprement dite s'étendant à 200 milles au large. Ils pourraient considérer que la tendance de la Conférence leur est favorable et refuser d'envisager les compromis qui visent à une quelconque zone économique. Leur optimisme s'explique peut-être par la possibilité de voir un certain nombre d'États côtiers d'Afrique prendre des décisions unilatérales dans le sens d'une mer territoriale de 200 milles. Ces États pourraient penser que la Conférence penche pour une version beaucoup plus faible de la zone économique que ce qu'ils sont prêts à accepter et ils pourraient en conséquence recourir à une action unilatérale afin de préserver ce qu'ils considèrent comme leurs droits. La possibilité la plus inquiétante d'une action unilatérale vient sans doute du côté des États-Unis. La délégation américaine est une de celles qui se sont montrées les moins satisfaites de la session de Caracas, et l'industrie américaine de la pêche côtière a engagé une forte campagne auprès du Congrès en vue d'une déclaration unilatérale concernant une zone de pêche de 200 milles. La Norvège pourrait bien avoir lancé un mouvement dans cette direction en affirmant son droit à une zone de pêche de 50 milles moins d'un mois après la fin de la session.

Le succès de la session de Genève dépendra beaucoup de la façon dont les États utiliseront la période écoulée entre les deux sessions. S'ils utilisent cette période pour continuer d'une façon non officielle les négociations entreprises à Caracas (et l'on peut croire, à certains signes, que c'est effectivement ce qui se produit) ou encore s'ils la considèrent comme un simple arrêt et ne prennent aucune décision, alors la session de Genève pourrait être couronnée de succès. S'ils l'utilisent, au contraire, pour agir dans un sens différent de celui que la Conférence a tracé, alors la session de Genève ne pourra pas donner suite à ce qui a été commencé à Caracas et tout le processus de la négociation internationale perdra vraisemblablement son élan. L'équilibre délicat entre le multilatéralisme et l'unilatéralisme, laissé dans une position

encore plus instable par la session de Caracas, serait compromis et la voie serait ouverte à une réaction prenant la forme de prétentions unilatérales.

### L'importance des groupes

Un rôle tout aussi important pour le progrès des questions de fond a été joué à Caracas par les nombreux groupes officiels et non officiels qui se sont révélés les principaux acteurs des négociations relatives au droit de la mer. On décrit souvent la Conférence comme étant divisée entre les pays développés d'un côté et les pays en voie de développement de l'autre. Cette interprétation est correcte pour un petit nombre de questions, mais elle ne l'est certainement pas pour toutes les questions et pourrait bien ne pas constituer le clivage le plus important de la Conférence. Fait à noter, bien que plus de 100 pays en voie de développement utilisent le Groupe des 77 comme unité de négociation, on ne voit aucune indication d'un groupe équivalent qui engloberait la majorité des pays développés.

On peut classer en trois grandes catégories les groupes qui se sont affirmés à Caracas. Il y a d'abord les groupes régionaux et politiques, qui possèdent tous une existence bien établie hors du cadre de la négociation du droit de la mer. Les plus actifs sont le Groupe des 77, le Groupe africain, soit les 41 membres de l'Organisation de l'unité africaine, le Groupe des 25 États de l'Amérique latine, les neuf États membres de la CEE et le Groupe de l'Europe orientale qui englobe essentiellement 9 États. Le Groupe constitué par les 18 pays membres de la Ligue arabe a exercé une certaine activité propre, mais il éprouve comme tel certains problèmes en raison d'un chevauchement avec le Groupe africain. Les États-Unis, comme l'a fait remarquer en plaisantant un délégué américain, n'appartenaient à aucun groupe régional ou politique, mais leur vaste délégation comprenait tellement d'intérêts divergents qu'elle méritait d'être considérée comme un groupe à part. On n'a vu aucune indication de l'existence d'un groupe asiatique unifié.

En deuxième lieu viennent les groupes géographiques qui sont propres aux négociations du droit de la mer et qui, comme leur nom l'indique, sont axés sur la possession d'un attribut géographique commun. Par nature, ces groupes comprennent des membres qui échappent au clivage des groupes régionaux et politiques plus anciens. Deux groupes géographiques, soit le groupe des États côtiers et celui des États enclavés et géographiquement désavantagés, ont eu une importance égale à celle

du Groupe des 77 pour les travaux de la Conférence. Ces deux groupes remontent au temps du Comité des fonds marins et tous deux représentent une association d'États que leur héritage géographique oriente vers des positions diamétralement opposées dans plusieurs des questions les plus importantes du droit de la mer.

Le groupe des États côtiers est formé d'environ 25 États dont la moitié peuvent être considérés comme un noyau et l'autre moitié comme des membres périphériques dont l'intérêt varie selon les questions à l'étude. Le groupe est dominé par des puissances moyennes, comme le Canada, l'Australie, la Norvège, la Grande-Bretagne, l'Inde, le Chili et le Mexique, qui tous désirent établir leur propre contrôle sur de vastes secteurs maritimes s'étendant au large de leurs côtes. Le groupe échappe nettement au partage entre pays développés et pays en voie de développement et, dans une certaine mesure, essaie de faire le lien entre les demandes des territorialistes d'un côté et celles des puissances maritimes de l'autre. C'est au sein du groupe des États côtiers que le Canada concentre son activité multilatérale dans le cadre de la négociation sur le droit de la mer.

Le groupe des États enclavés et géographiquement désavantagés compte environ 50 membres dont la moitié sont des États enclavés et l'autre moitié des États côtiers qui, pour des raisons géographiques, sont incapables d'étendre leurs frontières à 200 milles au large. L'Autriche, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Bolivie, le Paraguay, le Botswana, le Lesotho, l'Ouganda, la Haute-Volta, la Zambie, le Laos et Singapour se sont montrés les membres les plus actifs de ce groupe à Caracas. Tout comme dans le cas du groupe des États côtiers, leur groupement échappe au clivage entre pays développés et pays en voie de développement et à celui constitué selon les facteurs régionaux ou politiques. Ces États ont trouvé un lien puissant entre eux dans leur désir commun de se garder quelque chose à l'encontre de la tendance générale à étendre la juridiction des États côtiers. Ils se sont opposés à ce que les États côtiers aient des droits exclusifs sur les ressources d'une zone étendue et ils ont réclamé à la place des zones économiques régionales pouvant profiter à tous les États de la zone ou du moins le droit strict, pour eux-mêmes, de partager les zones de ressources de leurs voisins côtiers plus fortunés. Plusieurs d'entre eux ont aussi mené une vive campagne pour la défense de l'héritage commun de l'humanité contre les ingérences des États riverains des océans.

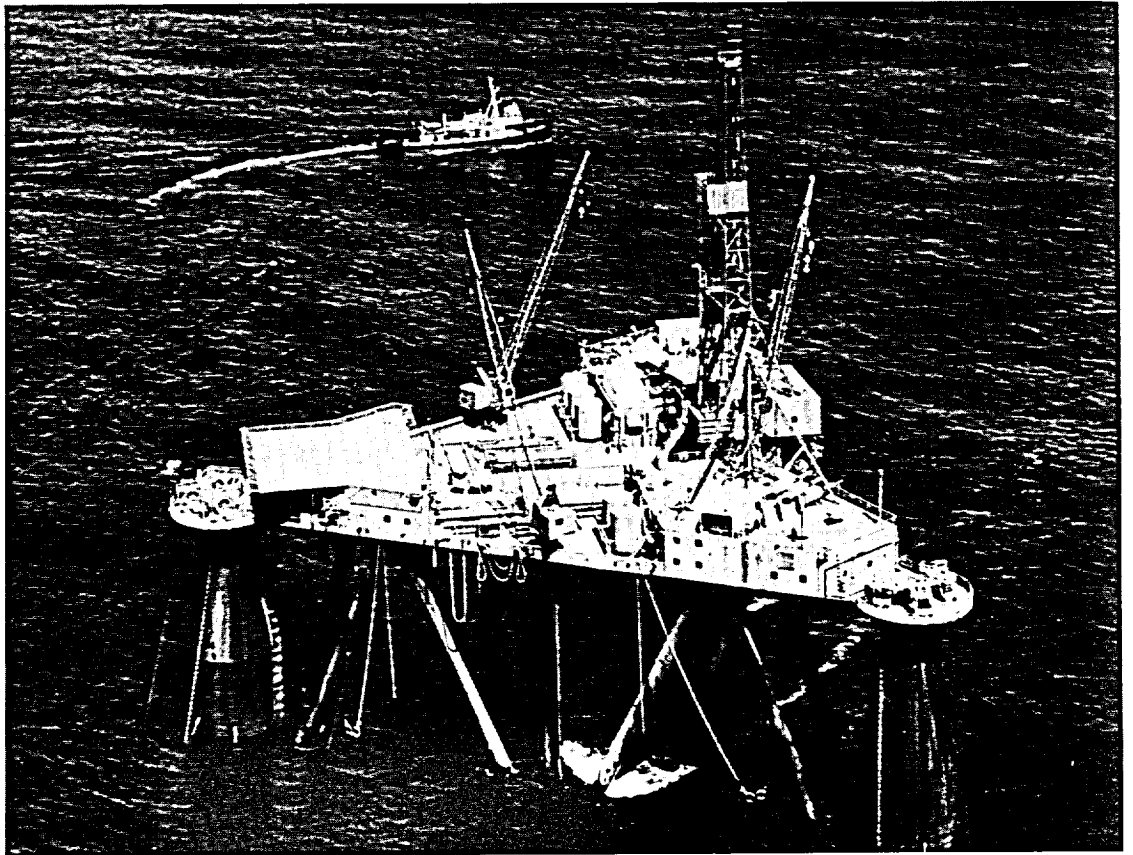


Photo Canada Wide

*Un facteur qui est venu s'ajouter récemment à l'équation maritime est la découverte de gisements pétroliers au large des*

*côtes et la mise au point de techniques pour leur exploitation. Ce puits de pétrole est situé au large de l'île de Vancouver.*

Le seul autre groupe géographique qui se soit montré actif à Caracas est celui des États archipélagiques (Fidji, Indonésie, Maurice, Philippines). Ils travaillent depuis plusieurs années à défendre leur prétention spéciale quant aux eaux qui séparent leurs îles constitutives. Certaines indications ont donné à penser que ce groupe liait son sort à celui du groupe des États côtiers. D'autres coalitions géographiques potentielles, comme celles des États à détroits et des États possédant des problèmes communs relativement à leurs îles (autres que les archipels), ne se sont pas constitués en groupes actifs à Caracas.

On pourrait décrire comme fonctionnelle la troisième catégorie des groupes constitués à la Conférence, puisqu'elle a trait à des groupements d'États qui ont en commun une activité maritime. Ces groupes, tout comme les groupes géographiques, sont particuliers à la négociation du droit de la mer. En pratique, ces groupes fonctionnels ou bien ne se sont pas constitués, comme c'est le cas des États qui pratiquent la pêche dans des eaux éloignées, ou bien, et c'est le cas du groupe des États qui pratiquent la navigation maritime, ont fait preuve d'une discrétion extrême. Dans la négociation d'ensemble, les intérêts fon-

ctionnels particuliers semblent avoir été éclipsés ou absorbés, comme base de groupement, par les groupes géographiques, à base plus étendue et les groupes régionaux ou politiques, plus connus.

Ces divers groupes forment un des éléments les plus importants des négociations sur le droit de la mer. C'est au sein de ces groupes que se déroule la partie essentielle de la négociation et ce sont eux qui ont le mérite de plusieurs des différentes séries de projets d'articles qui ont été soumises à la Conférence. Ainsi les membres du groupe des États côtiers, par exemple, ont produit une série intégrée de projets d'articles sur la mer territoriale, sur les archipels, sur la zone économique et sur le plateau continental, et une autre série sur la préservation de l'environnement marin. Vingt et un membres du groupe des pays enclavés et géographiquement désavantagés ont présenté, entre autres, des projets d'articles sur leur droit de participer à l'exploitation des ressources biologiques et non biologiques des zones économiques de leurs voisins côtiers. Bien que de nombreux États appuient les demandes de ce dernier groupe concernant la participation à la pêche, il existe une forte opposition à l'idée du partage des ressources du plateau

continental (surtout le pétrole). Cette question pourrait devenir l'une des plus controversées qui soient. Le Groupe des 77 en est venu pour sa part à une unanimité remarquable, qui n'avait jamais encore été possible, sur les questions jumelles de savoir qui exploitera les grands fonds marins et dans quelles conditions. Beaucoup parmi ces groupes poursuivront leur activité au cours des mois qui précéderont la session de Genève et il est à prévoir qu'ils joueront un rôle de plus en plus actif à mesure que la Conférence se rapprochera du moment de réaliser une nouvelle convention sur le droit de la mer.

### **Une délégation canadienne efficace**

Le Canada, comme il a été dit plus haut, a fait porter le gros de son activité multilatérale sur le groupe des États côtiers. La délégation du Canada a joué un rôle de premier plan au sein de ce groupe et elle a même été considérée par beaucoup comme une des délégations les plus efficaces de la Conférence. Les intérêts communs aux États côtiers ont éloigné le Canada de son orientation diplomatique traditionnelle vers l'Europe et vers les États-Unis et lui ont fait jouer un rôle de leader au sein d'un groupe très divers de pays développés et de pays en voie de développement. Cette orientation nouvelle a créé une base relativement étendue à partir de laquelle la délégation canadienne a pu présenter et négocier sa cause, soit celle d'une gestion ferme de la part de l'État côtier sur un large secteur de la mer adjacente. En particulier, le Canada a trouvé un appui chez les États côtiers qui partageaient les mêmes opinions au sujet du contrôle à exercer par l'État côtier: sur la pêche jusqu'à 200 milles au large (des dispositions spéciales pouvant être prévues à l'égard des États enclavés et géographiquement désavantagés); sur les fonds marins jusqu'à 200 milles ou jusqu'à la marge (si celle-ci se trouve plus loin); sur les eaux archipélagiques, qu'elles soient côtières ou océaniques; sur une mer territoriale s'étendant à un maximum de douze milles (une juridiction beaucoup plus étendue s'appliquant à l'activité économique et à d'autres activités); sur certains aspects essentiels de la gestion de l'environnement et de la lutte contre la pollution dans la zone économique et, à un degré moindre, sur le droit de poursuivre la recherche scientifique dans la zone économique.

Tous ces points sont contestés cependant. Beaucoup d'États qui pratiquent la pêche dans des eaux lointaines s'opposent au concept de la zone de pêche et les États enclavés et géographiquement désavantagés et la plupart des États africains rejettent

les prétentions relatives à la marge continentale. Les pays latino-américains et africains qui réclament davantage rejettent la mer territoriale de douze milles. Beaucoup d'États qui ont des intérêts maritimes s'opposent à un contrôle de la part des États côtiers sur la pollution créée par les navires. Enfin, le contrôle de la recherche scientifique est rejeté par les États-Unis, l'URSS et plusieurs autres pays développés qui ont des intérêts en matière de science et de défense marines.

Au sujet de plusieurs autres questions, le Canada s'est retrouvé seul. A la Première Commission, il a refusé de se joindre soit au groupe assez vague des pays développés, soit au groupe des 77 et à ses alliés. Au lieu de prendre parti dans cet affrontement très polarisé, le Canada a préféré se placer en terrain neutre et favoriser par là un compromis. Au sujet de la question des détroits, le Canada a soutenu que le concept de l'usage traditionnel devrait être compris dans la définition pertinente. Une définition ainsi énoncée appuierait la cause du Canada pour le maintien du contrôle sur le Passage du Nord-Ouest. Au sujet de la question du saumon, le Canada a défendu avec force les droits de l'État d'origine. Cette position a trouvé un appui considérable, surtout auprès des États-Unis, mais elle a aussi soulevé une opposition assez ferme de la part des États qui pratiquent la pêche dans les eaux lointaines, des États enclavés et des États géographiquement désavantagés.

En résumé, la position qui est celle du Canada à l'issue de la session de Caracas est semblable à la position de la Conférence dans son ensemble. La session a donné lieu à d'importantes clarifications des politiques et à un progrès substantiel sur le plan de l'édification des alliances, mais ces deux réalisations pourraient être compromises au cours des mois qui précéderont la session de Genève. Le groupe des États côtiers est exposé à la tentation du territorialisme, qui pourrait pousser plusieurs de ses membres à s'écarter de l'approche modérée, zonale et fonctionnelle, adoptée par le Canada et à suivre la ligne dure de la mer territoriale de 200 milles. La position délicatement équilibrée que le Canada a fait valoir avec succès au cours des négociations pourrait aussi être compromise par des décisions unilatérales venues d'ailleurs et en particulier des États-Unis.

La session de Caracas n'était qu'une étape intérimaire dans le long processus de la négociation du droit de la mer et les perspectives se présentent aujourd'hui tel un immense réseau de possibilités. Il faudra attendre les événements.

# L'intransigeance politique dans la tourmente cypriote

par Robert J. Jackson

L'affaire cypriote revêt de plus en plus l'allure d'une tragédie palestinienne permanente. Bien que la presse internationale ne cesse de dénoncer des atrocités révoltantes et les problèmes des réfugiés à Chypre, il y a peu à faire dans l'île même pour résoudre la question. La solution doit venir de la Grèce et de la Turquie qui se trouvent malheureusement enfermées dans un cercle vicieux. La Grèce ne peut négocier à moins que la Turquie ne fasse au préalable certaines concessions; la Turquie, en tant que vainqueur, n'est prête à poser aucun geste conciliateur avant les négociations.

Les nouveaux leaders civils grecs sont aux prises avec deux graves problèmes aux facettes multiples. Ils doivent à la fois surmonter l'humiliation que leur a causée la perte de Chypre aux mains des Turcs et démanteler l'appareil laissé par la dictature militaire. Aucune de ces questions ne peut être résolue de façon permanente sans une action au niveau international et l'intervention de l'opinion publique mondiale. Un règlement préliminaire de la crise cypriote est essentiel à la consolidation du nouveau régime grec. Lawrence Durrell a souvent souligné que les Grecs croient,

pour des raisons historiques, politiques et ethniques, que Chypre leur appartient. Aucun gouvernement grec ne peut subsister à moins qu'il ne se justifie par cette revendication. Les Grecs estiment avoir été suffisamment humiliés par sept ans de dictature militaire et ne sont pas disposés à accepter le nouveau statu quo à Chypre.

En Turquie, la situation est analogue. Les Turcs traversent une période d'euphorie militante consécutive à leur victoire à Chypre et les seuls adversaires de la politique gouvernementale pressent le premier ministre Bülent Ecevit de durcir sa position. Dans un tel climat aucun gouvernement turc ne pourrait transiger sur cette question avant des négociations avec la Grèce, même s'il le voulait (ce qui, de l'avis des Turcs, équivaldrait à offrir à Caramanlis un cadeau sur un plateau d'argent). Ecevit doit rester neutre dans un gouvernement minoritaire ou partager le pouvoir avec des partis qui sont considérablement plus nationalistes que le Parti républicain du peuple. A l'exception du Parti de la justice, tous les autres sont des partis islamiques nationalistes qui peuvent être comparés au mouvement du Colonel Qaddafi en Libye. En outre, l'armée turque est aussi euphorique à la suite de sa victoire, ce dont il faut bien tenir compte avant de spéculer sur ce qui se produirait si le gouvernement se retirait de la zone occupée de Chypre. Il ne faut pas oublier qu'en 1971 l'armée renversait le régime Demirel dans ce qu'on a appelé un *coup d'état par «memorandum»* et elle jouit encore aujourd'hui de bien des privilèges au sein de la société turque. Par exemple, les enfants des militaires sont logés dans des appartements spéciaux à l'Université d'Ankara. Le professeur Muntaz Sosyal, un socialiste de gauche emprisonné sous le dernier gouvernement militaire, déclarait au cours d'une interview: «La presque totalité d'entre nous sommes contre le retrait de troupes de Chypre et l'armée interviendrait si certains avantages militaires étaient abandonnés à Chypre.» Du point de vue des Turcs, l'île de Chypre leur appartient de-

---

*M. Robert Jackson est professeur de science politique à l'Université Carleton et spécialiste de l'étude comparée des gouvernements et des politiques. De 1971 à 1973, il a été conseiller législatif et directeur de la recherche au cabinet du président du Conseil privé. Auteur de plusieurs ouvrages et articles sur la Grande-Bretagne, la France, le Canada et les Philippines, il a publié des articles analytiques sur la vie politique française dans le Political Quarterly, l'International Journal et le Commentator. Le professeur Jackson est membre du conseil de rédaction de l'American Political Science Review, de Sage Publications et de Macmillan of Canada. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

puis le XVI<sup>e</sup> siècle et devrait demeurer turque.

### Imbroglie historique

Les Grecs et les Turcs présentent une genèse différente de la crise actuelle. La thèse turque s'appuie sur la longue période où Chypre a été sous le contrôle turc, du XVI<sup>e</sup> siècle jusqu'à 1878, alors qu'en vertu d'un accord conclu avec la Grande-Bretagne l'ancien Empire ottoman céda l'île à Londres. D'autre part, le Gouvernement grec actuel tend à envisager la crise chypriote dans une perspective beaucoup plus brève. Il soutient en effet que le monde ne devrait juger les événements à Chypre que depuis la chute de la dictature militaire, l'été dernier. Ni l'une ni l'autre de ces optiques ne peut servir de base à la discussion ou à la négociation.

Aux fins du présent article, on peut dire de la situation actuelle qu'elle a commencé en juillet 1954, lorsque Londres a fait connaître son intention de doter Chypre d'une constitution qui lui soit propre. Cette nouvelle a déclenché la critique grecque aux Nations Unies et a provoqué le début de la campagne de terrorisme de l'EOKA à Chypre, laquelle avait pour but d'entraîner l'annexion de l'île à la Grèce. Les tentatives en vue de démêler cet écheveau d'intérêts, lors d'une conférence entre la Grande-Bretagne, la Grèce et la Turquie, furent vaines. Makarios fut déporté aux îles Seychelles pour environ une année au cours de laquelle il abandonna l'idée d'*Enosis*.

Les assassinats, les mouvements de troupes et l'instabilité interne à Chypre commandèrent la Conférence de Zurich. Au cours de cette Conférence, qui débuta le 11 février 1959, Londres, Athènes et Ankara ont convenu d'accorder l'indépendance à l'île et d'établir une nouvelle constitution accordant aux Cypriotes grecs et turcs le contrôle conjoint du gouvernement et de l'administration. Le président devait être grec et les 18 p. cent de Cypriotes d'origine turque devaient être représentés par un vice-président jouissant de droits de veto bien déterminés. Makarios fut élu président en 1959 et, le 16 août 1960, l'île accédait à l'indépendance. En échange du droit d'intervenir en cas de violation des garanties communautaires, la Turquie renonça au *Taksim* (annexion de Chypre) et la Grèce renonça à l'*Enosis* (union avec Chypre). Chaque État obtenait le droit de maintenir quelques troupes dans l'île pour veiller à ce que les droits de chaque collectivité soient respectés. La Grande-Bretagne y a gardé deux bases militaires, mais Chypre n'a pas adhéré à l'OTAN.

Les querelles, les conflits de compéten-

ce et la violence ont continué cependant et la nouvelle constitution n'a eu que peu d'effet. Le 4 mars 1964, le Conseil de sécurité des Nations Unies a dû envoyer une force internationale à Chypre pour y maintenir l'ordre. La violence politique persista toutefois et même la mort du général Grivas, leader de la campagne de l'EOKA, n'arrêta pas le mouvement d'*Enosis*. Le 15 juillet 1974, l'infâme coup d'état eut lieu à Nicosie. Radio-Nicosie annonçait l'assassinat de Makarios. La nouvelle fut infirmée par la suite: le président s'était enfui à bord d'un avion britannique. Le terroriste de l'EOKA, Nicos Sampson, lui succéda immédiatement.

Le Gouvernement turc de Bülent Ecevit décida qu'il n'y aurait «jamais de moment plus propice pour attaquer». Après l'échec de ses tentatives pour s'associer à la Grande-Bretagne ou obtenir l'aide de celle-ci dans une intervention armée, la Turquie a débarqué ses troupes dans l'île le 20 juillet 1974. Elle a justifié cette mesure en invoquant le traité de garantie de 1960 qui accordait à la Turquie, à la Grèce et à la Grande-Bretagne le droit d'intervenir pour protéger le statu quo ainsi que la vie des Cypriotes. Ce débarquement a assuré aux Turcs le contrôle de Kyrenia, sur la rive nord, et ses répercussions se sont manifestées en Grèce où la dictature militaire fut renversée. Entre temps, à Chypre, Sampson était remplacé par Glafkos Clérides, et les Turcs attaquaient de nouveau et s'emparaient d'environ un tiers de l'île, y compris le port de Famagouste.

### Intransigeance en Grèce et en Turquie

On doit envisager la crise actuelle de Chypre comme l'aboutissement d'une situation qui est restée sans solution depuis trop longtemps. Il ne fait aucun doute que les Cypriotes, les Grecs et les Turcs ont tous une part de responsabilité dans ce dernier épisode tragique. Il est difficile de juger de la situation à cause des accusations et contre-accusations d'atrocités, lesquelles ne seront éclaircies, si jamais elles le sont, que par d'éventuelles analyses historiques. Il faut donc examiner les faits actuels et, si cela est possible, élaborer des politiques en fonction de cette réalité.

Les hostilités entre la Grèce et la Turquie au sujet de Chypre sont aggravées par des problèmes d'ordre stratégique dans la Méditerranée orientale, de même que par la découverte de gisements importants de pétrole dans la mer Égée. Cette découverte a intensifié l'activisme des deux puissances. On se dispute les ressources qui se trouvent au large des îles grecques situées tout près de la Turquie. Les Grecs

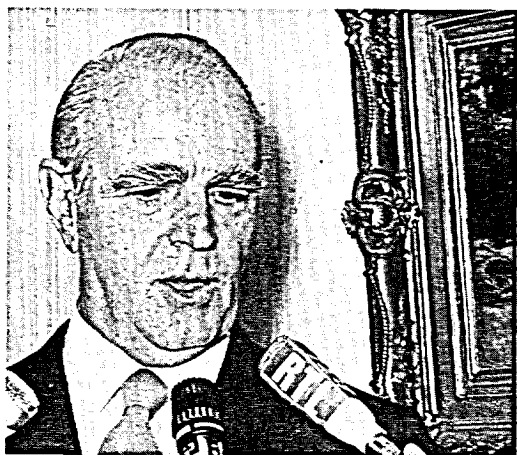


Photo UPI



Photo UNPIX



Photo UPI

*Les chefs des trois pays pris dans l'imbroglio de Chypre face à la presse en juillet. A gauche, Constantin Caramanlis s'apprête à quitter son exil parisien pour rentrer en Grèce et redevenir premier ministre. L'archevêque Makarios (au centre) est photographié à New York après*

*avoir perdu la présidence. La grande question était de savoir si — et à quel moment — il retournerait dans l'île. Le premier ministre turc Bulent Ecevit (à droite) est photographié alors qu'il annonce, le 20 juillet, que des troupes turques ont débarqué à Chypre.*

et les Turcs ne cachent pas qu'un affrontement au sujet de ce pétrole pourrait faire éclater une guerre entre les deux pays. Une rencontre au sommet des premiers ministres de la Grèce et de la Turquie a eu lieu au printemps de 1974 dans le but de régler ce conflit, mais elle s'est terminée dans l'acrimonie. La discorde, de moindre importance toutefois, existe également au sujet de certaines autres îles, telles que Rhodes, où se trouvent de fortes minorités turques.

La Turquie possède des avantages immédiats en cas de guerre. Alors que le revenu par tête, en Grèce, est trois fois plus élevé que celui de la Turquie, cette dernière est plus favorisée sur le plan des armes, du personnel militaire et de la situation géographique. Son invasion de l'île de Chypre s'appuyait sur le traité de garantie de 1960, lequel protégeait les droits des minorités dans l'île. La Turquie se trouve actuellement dans une situation enviable, puisqu'elle contrôle plus de 35 pour cent du territoire et la majeure partie de la capacité de production de l'île. Comme le nombre de Cypriotes turcs ne s'élève qu'à 120,000, comparativement à 520,000 Cypriotes grecs, l'armée turque pourrait se retirer d'une grande partie du territoire occupé sans cesser de faire figure de vainqueur.

#### **Opinion mondiale**

A la longue, il est probable que l'opinion mondiale se déclarera en faveur des Grecs. Alors qu'en privé des ministres du Cabinet grec avouent qu'ils ne peuvent rien pour

Chypre, ils ne peuvent l'admettre publiquement car pareil aveu légitimerait le nouveau statu quo dominé par la Turquie. Néanmoins, le premier ministre, Constantin Caramanlis, et son gouvernement de coalition espèrent toujours une intervention des Nations Unies. L'Assemblée générale et l'intérêt mondial se concentreront sur les 150,000 réfugiés cypriotes grecs qui sont parqués au sud de la «ligne verte» dans des conditions extrêmement déplorable. En outre, les accusations et les contre-accusations portées au sujet d'atrocités qui auraient été commises ne sont pas de nature à atténuer la gravité de la tragédie que vit ce peuple déraciné!

En Grèce même, afin de rehausser leur image, les nouveaux gouvernants ont cherché à gagner la faveur populaire en posant des gestes symboliques comme la mobilisation nationale, l'adoption d'une loi martiale inopérante et le retrait de l'Attique des régiments de chars. En outre, les politiques hostiles à l'OTAN et à Washington visent à accroître indirectement la pression sur les Turcs afin qu'ils assouplissent leur position à l'égard de Chypre, et à profiter de la vague d'antiaméricanisme qui a balayé le pays. Selon la logique grecque, le septennat de la dictature militaire a pu subsister parce qu'il a été lancé, encouragé et approvisionné par les Américains. Quand le dernier coup d'état est survenu quelques heures à peine après la conférence de presse du 22 juillet où M. Kissinger prédisait qu'il pourrait bien y avoir prochainement un «coup» ou un «changement» à Athènes, les Grecs furent dès lors



convaincus que leur destin était dicté par les États-Unis. Bien qu'on puisse contester cette interprétation plutôt simpliste du tissu des données contradictoires relatives aux événements survenus en Méditerranée orientale, il faut dire que le peuple grec n'a actuellement aucune propension à pareille objectivité. Par conséquent, malgré trois voisins communistes, la Grèce a retiré ses troupes de l'OTAN et les maintiendra probablement à l'écart tant pour des motifs de stabilité qu'à cause de l'antiaméricanisme effréné qui règne en Grèce.

La crise aura aussi permis à M. Caramanlis de se débarrasser des vestiges de la machine politique de la junte sans susciter la colère des généraux qui ont déposé l'impitoyable et puritain général Démétrios Ioannides. M. Caramanlis a entrepris, prudemment et avec un profond sens de ses responsabilités, de réorganiser la vie sociale et politique de la Grèce. D'abord, il y a purge dans les institutions d'enseignement supérieur: les professeurs qui occupaient des postes officiels au sein du gouvernement ont été démis de leurs fonctions universitaires et des enquêtes sont même menées au sujet de ceux qui ont été élus au cours des sept dernières années. Deuxièmement, le système judiciaire subit lui aussi une épuration. Tous les magistrats destitués au cours des sept dernières années réintégreront leurs fonctions. Pour les autres, tous les cas douteux seront réexaminés. Troisièmement, et c'est la réforme la plus importante, les services de sécurité et de renseignements sont réorganisés. Les cadres supérieurs nouvellement nommés ont presque tous été emprisonnés ou exilés pendant le règne de la junte. Les chefs de file du régime militaire se sont vu retirer leurs passeports, l'ancien président Papadopoulos est en résidence surveillée et même le redouté Ioannides a été définitivement mis à la retraite.

Une question assez embarrassante qui se posera au sujet des liens entre l'affaire cyprite et l'éventuelle stabilité en Grèce concerne les élections qui ont lieu au moment où cet article est sous presse. Au sein du Gouvernement, des tendances aussi diverses qu'engagées se sont exprimées au sujet de la constitution et des élections. Toutefois, c'est sur la question de savoir s'il fallait procéder à une épuration totale des cadres du gouvernement avant même la tenue des élections que la lutte la plus acharnée s'est livrée. M. George Mangakis, un social-démocrate membre du Gouvernement, s'est violemment opposé à la tenue d'élections avant qu'ait été complètement anéantie l'ancienne machine gouvernementale. A ce sujet il a déclaré: «Si nous ne nous débarrassons pas des

fonctionnaires actuels, les maires y compris, les honnêtes gens des villages et des campagnes ne sentiront pas vraiment que le régime est devenu démocratique.» De toute évidence, ses efforts sont restés vains.

L'économie pose un deuxième problème. Quoi qu'il advienne à Chypre, ce problème demeurera dans une certaine mesure mais il est aggravé par les hostilités. Comme le déclarait en privé M. Ioannides Pasmazoglu, le ministre des Finances, il y aura «une crise économique aiguë à court terme et la période qui suivra à moyen terme ne semble guère meilleure». La Grèce est rongée par une inflation excessive, l'industrie du tourisme est affaissée et, selon le Gouvernement actuel, il sera impossible de redresser l'économie sans l'appui de l'Europe. Ces sombres perspectives économiques sont contrebalancées par de rigoureuses politiques monétaires et fiscales ainsi que par des tentatives visant l'intégration à la Communauté économique européenne. Les voyages en Europe de l'Ouest de M. Georges Mavros, le ministre des Affaires étrangères de la Grèce, et de M. Pasmazoglu étaient des manœuvres diplomatiques visant à influencer la future politique européenne à l'endroit de la Turquie et à obtenir des appuis pour le secteur agricole et des prêts à long terme.

En octobre, le prestige de M. Caramanlis demeure extrêmement grand car il a été accueilli comme le sauveur revenu en Grèce pour y apporter liberté et démocratie. Toutefois, à moins qu'on ne réussisse à réduire l'intensité de la crise de Chypre, il est presque certain que l'image du régime actuel ne saura résister à l'épreuve du temps. Aussi, la Grèce et ses alliés déploient-ils tous les efforts possibles pour obtenir des Turcs un geste de conciliation afin que la démocratie puisse survivre en Grèce.

### **Les Turcs tiennent bon**

Il est fort peu probable que le Gouvernement turc de M. Bülent Ecevit accepte de retirer ses troupes de l'île ou de tout autre territoire occupé. Une concession relative à la libre circulation des réfugiés ou d'autres gestes symboliques serait toutefois possible de la part d'un gouvernement aussi populaire que le sien. M. Ecevit n'est pas très sensible aux pressions ou aux suggestions ni des États-Unis ni de l'OTAN. La fameuse lettre envoyée par Johnson en 1964 et qui mettait alors en garde contre une invasion turque de Chypre avait été très mal accueillie en Turquie. La crainte de l'URSS s'est atténuée et ira probablement en diminuant. Les Turcs ont ignoré les protestations des Américains au sujet de la culture et de la vente des pavots à

opium. Comme le déclarait en privé un haut fonctionnaire turc: «Pourquoi interdisez-vous la vente de l'opium alors que les Américains ne cessent pas de vendre des armes au monde entier.» Et, dans la soirée qui a précédé l'invasion, c'est en vain que M. Kissinger s'est, à treize reprises, entretenu au téléphone avec M. Ecevit dans l'espoir de freiner la Turquie.

Seule l'imposition d'un embargo sur les 215 millions de dollars d'assistance militaire américaine qui lui sont versés aurait pu convaincre la Turquie d'abandonner la ligne dure qu'elle suit actuellement. Le Congrès avait déjà adopté une résolution en vue de mettre un terme à cette aide mais le président Ford y a opposé son veto. Plus de deux millions d'Américains d'origine grecque ont pressé l'administration des États-Unis d'accepter la proposition du Congrès mais elle s'y refuse étant donné les intérêts stratégiques des États-Unis en Méditerranée orientale. Cette préoccupation ira en s'accroissant quand le Canal de Suez sera réouvert et qu'il ouvrira l'océan Indien aux transporteurs maritimes de l'URSS. Entre temps, le compromis larvé intervenu entre le Congrès et le président n'incitera nullement la Turquie à modifier ses positions.

Les Turcs n'assoupliront donc proba-

blement pas leur politique et ce, quelle que soit l'opinion mondiale au sujet des réfugiés cypristes grecs. Tout comme les Palestiniens, ces 150,000 personnes ne peuvent demeurer déracinées sans qu'explode la violence. Dans un avenir rapproché, on peut s'attendre à ce que les mass media rapportent des escarmouches le long de la ligne du cessez-le-feu, la guérilla et même des enlèvements et des détournements d'avions. Ces problèmes seront mis en lumière tant par de virulents débats aux Nations Unies que par les activités de la Force de maintien de la paix dans l'île.

L'ironie de la situation veut que le nouveau gouvernement grec ait besoin de l'aide de la Turquie pour continuer le processus de démocratisation et pour s'éloigner de la dictature répressive qui a brimé son peuple au cours des sept dernières années. La Turquie doit trouver un compromis au sujet de Chypre qui permette aux leaders grecs de préserver leur fierté nationale. Dans l'euphorie actuelle, il est peu probable que les Turcs lâchent prise avant que des négociations officielles aient eu lieu. Les deux belligérants appliquent ce principe qu'a bien illustré un ministre turc: «Dans cette partie du monde, quand on trouve une puce dans son lit, on brûle ses couvertures».

## Chypre après dix ans de présence de l'ONU

par E. M. D. Leslie

Le problème de Chypre persiste depuis si longtemps, il est devenu si complexe et confus que la raison première et permanente du conflit qui divise le peuple de Chypre s'est obscurcie. Quelle en est la cause? Pourquoi y a-t-il des Canadiens en service commandé à Chypre, et où la situation s'est-elle gâtée? Il faut éclaircir ces questions de fond si nous voulons tirer des leçons valables de notre longue et onéreuse participation à la FNUCYP (Force des Nations Unies à Chypre).

### Les données du problème

Le 14 mars 1971 le président de la République cypriste, le patriarche Makarios, prononçait, au village autrement inconnu de Yialousa, un discours dans lequel il

posait le problème fondamental de Chypre en des termes d'une désastreuse clarté:

Chypre est une île grecque. Dès l'aube de l'histoire, elle était grecque et elle le restera toujours. Nous en avons pris possession à titre d'île entièrement grecque et nous la garderons indivise et grecque jusqu'à ce que nous la remettions à la patrie grecque.

Outre que cette affirmation n'est pas exacte du point de vue historique (Chypre n'a jamais appartenu à un corps politique grec, sauf pour la courte période pendant laquelle Alexandre le Grand régna sur l'univers connu) elle constitue une prophétie dont la réalisation semble improbable: Chypre n'était très certainement pas entièrement grecque à l'époque où l'indé-

pendance fut proclamée. Quatre-vingt-deux pour cent des habitants de Chypre parlent grec et sont de religion orthodoxe; il est à peu près certain que langue et religion proviennent de Constantinople, du temps où celle-ci était la capitale de l'empire byzantin, et ont été façonnées par son influence plus que par toute autre. Les 18 p. cent restants de la population descendent des Turcs immigrés lors de la conquête, en 1571 ou depuis, qui ne se sont jamais assimilés. Le temps et l'espace dont je dispose interdisent d'analyser l'histoire en détail. Qu'il suffise de dire que la majorité des Cypriotes grecs souhaitaient l'union, l'intégration de l'île à l'État grec; pour eux, là était l'avenir politique. Les Turcs cypriotes furent et restent absolument opposés à l'union qu'ils veulent éviter à tout prix. L'Enosis était le problème en 1964; je crains qu'elle ne le demeure aujourd'hui.

Il est au-dessus de mes capacités d'essayer même de définir à quel moment et dans quelles circonstances la volonté d'une majorité doit être acceptée par une minorité; doit-on tolérer qu'une faible minorité de Cypriotes de langue turque s'oppose aux aspirations d'une grande majorité de Cypriotes de langue grecque? Je ne puis porter de jugement là-dessus mais l'histoire enseigne que les minorités, qu'elles fussent grecques ou turques, ont été maltraitées dans toutes les situations qui ressemblaient, même vaguement, à celle-ci. De plus, la géographie nous révèle que la Turquie se trouve à 40 milles à peine de Chypre; pour des motifs qui prennent une très grande importance stratégique à Ankara, la Turquie n'accepte pas que la Grèce étende sa domination sur Chypre. La Turquie et les Cypriotes turcs l'ont amplement manifesté. Lorsque Chypre a obtenu l'indépendance, ce n'était pas ce que voulaient les Cypriotes grecs; l'EOKA combattait pour l'Enosis et l'indépendance qui fut l'aboutissement de la lutte représentait un compromis. Il est à propos de se rappeler qu'aucun Turc ne s'est encore résigné à ce que le Dodécannèse (que les Italiens avaient pris à la Turquie en 1911) ait été cédé à la Grèce après la Seconde Guerre mondiale.

La résolution des Turcs et des Cypriotes turcs s'est reflétée dans les traités de Londres et de Zurich, qui fixaient la constitution, les limites de Chypre et les garanties qui assuraient que Chypre devint et demeurât une république indépendante. Entre autres garanties, ces actes de fondation fortifiaient, peut-être à l'excès, la situation de la minorité turque de Chypre et interdisaient expressément même de recommander l'union de Chypre à tout État. Afin de proclamer avec force et mor-

tant qu'il était interdit d'altérer la constitution, les traités conféraient aux puissances garantes le droit d'entretenir de petites garnisons dans l'île et d'intervenir, collectivement ou individuellement, s'il y avait lieu. La République de Chypre, la Grèce, la Turquie et la Grande-Bretagne ont ratifié ces traités en 1959; le gouvernement Makarios les a dénoncés en 1964 mais, un fait à noter, la Grèce, la Turquie et la Grande-Bretagne en ont confirmé la validité aussi récemment qu'en 1972. Il est aussi intéressant d'observer que M. Caramanlis, premier ministre actuel de la Grèce, occupait la même fonction lors de la ratification des traités de fondation.

L'impuissance (un refus, peut-être) des deux communautés cypriotes à assurer l'application de la constitution ou à arriver à un compromis raisonnable et acceptable, les a poussées à commencer, dès le début de la décennie 1960, à s'armer discrètement. De toute évidence, une étincelle devait suffire à déclencher la fusillade. Ce n'était qu'une question de temps; le conflit a éclaté en 1963.

#### L'engagement du Canada

La Grande-Bretagne, puis les Nations Unies sont intervenues, le Canada, participant à la FNUCYP, est entré en scène à Chypre. Le point qui importe ici, c'est que nous ne sommes pas intervenus dans une querelle meurtrière entre les deux communautés d'une île lointaine simplement pour des motifs humanitaires. L'examen du mandat que le Conseil de sécurité donnait à la FNUCYP, le 4 mars 1964 (ce mandat n'a pas été modifié depuis), situe exactement la question:

Dans l'intérêt de la paix et de la sécurité internationales, [la FNUCYP doit] user de ses meilleurs efforts pour empêcher le combat de reprendre et, selon qu'il y a lieu, aider au maintien et au rétablissement de l'ordre et de la légalité, au retour à une situation normale.

Si des considérations d'humanité ont certainement influé sur notre décision de participer à la FNUCYP, la teneur du mandat ci-dessus, en particulier les mots «dans l'intérêt de la paix et de la sécurité

*Le général Leslie est entré dans les Forces armées canadiennes en 1937 et y a servi durant la Seconde Guerre mondiale et la guerre de Corée. Au cours de sa carrière, il a commandé une batterie et un régiment d'artillerie, ainsi qu'une brigade d'infanterie. Le dernier poste qu'il a occupé était celui de chef du personnel de la FNUCYP de 1968 à 1972, année où il a pris sa retraite. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



internationales», précisent que nous sommes allés à Chypre pour les motifs les plus puissants d'intérêt national et international bien compris. Nous craignons alors, et nous craignons probablement encore, que le conflit d'importance relativement secondaire qui oppose deux communautés ne déborde et ne dégénère en un conflit entre Grèce et Turquie qui pourrait entraîner des conséquences mondiales. Si l'on tient compte des circonstances qui existaient alors dans les Balkans et le Moyen-Orient, de l'affrontement universel des grandes puissances, je pense que nos craintes étaient justifiées. Il se peut qu'elles le demeurent.

A dire vrai, ce qui est étonnant, c'est que tout se soit aussi bien passé sous la protection de la FNUCYP. Le corps expéditionnaire a réussi à garder dans une large mesure la paix entre les communautés «sur l'île». Elle a donné aux Cypriotes dix ans pour composer leurs différends et élaborer un compromis pour résoudre leur problème. La paix gardée pendant une décennie, c'est une réussite; malheureusement, le maintien de la paix n'est qu'un moyen en vue d'une fin. Cette fin, c'est de faire la paix. A ce propos, les paroles du secrétaire général des Nations Unies ont beaucoup d'importance. Dans un récent discours, il a tracé la distinction entre «garder la paix» et «faire la paix»; il a fait remarquer que dans les circonstances actuelles, les Nations Unies peuvent garder la paix, mais seules les parties en litige peuvent faire la paix. C'est ce qu'en dépit d'une décennie d'accalmie, d'occasions de débats et de compromis, les Cypriotes n'ont pas fait. En deux mots, les Nations Unies ont conduit les Cypriotes à la source mais ceux-ci ont refusé de boire. Maintenant, ils risquent de se noyer.

Il se peut qu'un jour il y ait intérêt à écrire l'histoire de la FNUCYP. Les péripéties de la protection de la paix à Chypre sont intéressantes en elles-mêmes. Mais quelle que soit la réussite que l'histoire attribue à la FNUCYP, la cruelle vérité demeure qu'en juillet dernier les Turcs ont envahi l'île. L'invasion a dangereusement rapproché la Grèce et la Turquie de la guerre et gravement compromis «la paix et la sécurité internationales» pour la sauvegarde desquelles la FNUCYP avait été mise sur pied. La FNUCYP pouvait-elle ou devait-elle prendre des mesures militaires pour repousser l'invasion turque? Il faut répondre catégoriquement «non», car ni les Nations Unies ni la FNUCYP n'avaient l'autorité ou le droit de défendre Chypre contre l'agression de l'extérieur ou les incursions de troupes étrangères. Il est à propos de remarquer que la FNUCYP n'est pas intervenue en 1965, lorsque la

Grèce a envoyé à Chypre environ 10,000 soldats, alors que les traités limitaient le contingent grec à 900 hommes.

### Responsabilité des Cypriotes

Il est facile, et je crains que ce ne soit une habitude très répandue chez les Cypriotes, de rejeter le blâme de l'absence de paix à Chypre sur tout le monde sauf sur les Cypriotes. Il est certain que la Grèce et la Turquie, la Grande-Bretagne, les États-Unis, l'Union soviétique, enfin tous les États intéressés aux Balkans ou au Moyen-Orient, se sont préoccupés de Chypre et s'y sont engagés. Pourtant aucun État, aucune alliance, n'est responsable de ce que les Cypriotes n'ont pas réussi à en venir à un accommodement, à un *modus vivendi*. Ce jugement sera mal vu des partisans de l'un ou l'autre peuple. Il sera inadmissible pour ceux qui estiment que les petits États doivent échapper à toute critique. Mais le fait demeure que les Cypriotes n'ont pas résolu leur problème, en dépit des dix ans de répit que leur a accordés la communauté mondiale au moyen de la FNUCYP.

L'*Enosis* a abouti à créer une Chypre indépendante. Le refus des Cypriotes grecs de reconnaître que l'*Enosis* (l'union à la Grèce) était irréalisable a détruit la souveraineté et l'unité de Chypre. Il est possible que ce refus et l'intervention turque entraînent la disparition totale de l'État cypriote. Il se peut aussi que l'*Enosis* et sa contrepartie, *Taksim*, soit l'issue du différend. Dans ce cas, une partie de l'île serait attribuée à la Grèce, l'autre à la Turquie.

### Les leçons de l'expérience

L'expérience de Chypre nous a appris plusieurs leçons. D'abord et surtout, nous pouvons nous féliciter du fait qu'un organisme de l'ONU ait réussi à garder la paix pendant une décennie. Nous pouvons aussi être satisfaits de ce que l'institution et l'action d'une force armée composée de plusieurs nationalités pour maintenir la paix internationale n'aient pas donné lieu à de graves complications. La FNUCYP a fonctionné, et bien fonctionné, pendant dix longues années, ce qui donne la preuve absolue que le «savoir-faire» et la bonne volonté existent. Le financement de la FNUCYP donne aussi à apprendre. Trop peu de pays ont supporté une trop grande part des frais et Chypre a gagné trop d'argent de par la présence de la FNUCYP (un fait qui entraîne beaucoup de conséquences). Du point de vue politique, il était certainement correct de désigner un médiateur, au début; mais cela a sûrement été une erreur que de renoncer à la média-

tion dès que la tentative ne réussissait pas à établir l'accord des intéressés. Du point de vue fonctionnel, le mandat de la FNUCYP a résisté à l'épreuve du temps mais malheureusement les arrangements conclus au sujet du corps expéditionnaire, en particulier au sujet de la liberté de mouvement et de la part cyprïote des frais, n'ont jamais été rigoureusement exécutés ou observés.

Enfin, bien que ceci ne soit qu'une opinion formée par observation à distance, les conférences biennales des États participant au corps expéditionnaire sont demeurées beaucoup trop polies. Elles n'ont pas exprimé le profond sentiment d'échec qu'éprouvaient la plupart des intéressés devant la perpétuelle impuissance des Cyprïotes à résoudre leur problème. Peut-être l'admonestation franche et très ferme

des États participant au corps expéditionnaire aurait-elle fortement aidé à provoquer un sentiment d'urgence chez les intéressés. Au lieu de cela, on a laissé les Cyprïotes conclure, à tort comme l'a montré l'événement, que le temps jouait en leur faveur.

Que va-t-il arriver? Dieu seul le sait mais on ne risque guère de se tromper en affirmant ceci: le mieux que puissent espérer les Cyprïotes c'est un État fédéral dont le territoire serait divisé en deux provinces; le pire qu'ils puissent craindre, c'est l'*Enosis* et *Taskim*, une nouvelle et dangereuse frontière gréco-turque divisant l'île. Du point de vue international, il est certain que les récents événements de Chypre ont compromis la paix et l'ordre internationaux; à cet égard, la FNUCYP n'a pas accompli sa mission.

## Le triangle stratégique Athènes-Ankara-Nicosie

par Albert Legault

Un ministre britannique impertinent, sir Edmund Lyons, déclarait au sujet de la Grèce en 1841: «Une Grèce totalement indépendante est une absurdité: ou elle est russe, ou elle est anglaise, et comme elle ne doit pas être russe, il est nécessaire qu'elle soit anglaise». Le même jugement aurait pu être appliqué à la Grèce quelque cent ans plus tard, à cette différence près, cette fois, qu'il ne se serait plus agi d'une Grèce russe ou britannique, mais américaine. En réalité, dès 1945, les États-Unis devaient massivement appuyer la Grèce pour l'empêcher de basculer dans le camp communiste. Quelques années plus tard, la généreuse Amérique concevait le plan Truman, du nom du président des États-Unis de l'époque, pour venir en aide à la Grèce et à la Turquie au bord de la faillite économique.

### D'un protectorat à l'autre

A toute fin utile, la bipolarité était née. Les États-Unis venaient de supplanter l'Angleterre dans son rôle de gardien du verrou oriental de la Méditerranée. Le Royaume-Uni maintenait toutefois sa présence à Chypre, colonie de la Couronne depuis

1925. Située à 65 km (40 milles) de la côte d'Asie mineure, et à 85 km (53 milles) de la côte syrienne, l'île de Chypre se dresse, solitaire et orgueilleuse, au carrefour des grands courants historiques entre l'Orient et l'Occident.

Sans remonter jusqu'à l'Antiquité où Chypre fut successivement la vassale de l'Assyrie, de l'Égypte et de la Perse, rappelons qu'elle constitua une tête de pont importante au temps des croisades pour ensuite passer sous tutelle génoise avant de subir la domination turque qui dura trois siècles (1571-1878). C'est alors que la Grande-Bretagne, pour venir en aide, dit-on, à l'empire Ottoman qui subissait les pressions de son voisin du Nord, décida de

---

*M. Legault est le directeur général du Centre québécois des relations internationales. Il a rédigé plusieurs études sur la stratégie. De 1966 à 1968, il a été le directeur adjoint du Centre international d'information sur les opérations de maintien de la paix, à Paris. En 1972 et 1973, il a rédigé deux articles pour Perspectives internationales, au sujet du MBFR. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

transformer Chypre en un protectorat britannique.

De 1945 à nos jours, l'importance stratégique d'Athènes, d'Ankara et de Nicosie a fluctué bien sûr selon le déplacement des foyers de tension à l'intérieur du système international mais aussi en fonction des intérêts stratégiques des puissances concernées.

On se rendit compte en fait très vite qu'il fallait réconcilier deux nations qui s'étaient opposées à plusieurs reprises durant le XIX<sup>e</sup> siècle, et une fois de trop dans un combat fort sanglant en 1922. Trente ans plus tard, la Grèce et la Turquie scellaient leur réconciliation en adhérant au traité de l'Atlantique Nord. Cette formule risquait peu de bouleverser les us et coutumes de ces deux pays car ils avaient eu moult fois dans le passé l'occasion de conclure des alliances militaires, ce qui avait valu à la Grèce de gagner, grâce à ses alliés, à peu près toutes les batailles livrées, tandis que la Turquie, souvent laissée à elle-même, accusait défaite sur défaite, à l'exception des guerres qu'elle mena contre la Grèce, en 1897 et 1922.

Cette adhésion à l'OTAN cachait une intention plus profonde: refuser à l'URSS l'accès aux mers chaudes et stabiliser tout le front européen qui s'étendait en 1945 de Stettin à Trieste pour le prolonger, cette fois, jusqu'à Ankara en passant par Athènes. La pactomanie américaine aidant, un second croissant stratégique fut créé lorsque l'on décida en 1959 de la mise sur pied du *Central Treaty Organization* (CENTO) (États-Unis, Turquie, Iran, Pakistan) pour freiner les ardeurs des Soviétiques au Moyen-Orient.

Le CENTO était le légitime successeur du pacte de Bagdad qui s'effondra en 1958 suite à la défection de l'Irak. Ces bouleversements suivaient de peu le lamentable échec de Suez, ce qui ne pouvait que renforcer la volonté des Britanniques de maintenir leurs troupes à Chypre.

### **Chypre, objet de convoitise**

Au XIX<sup>e</sup> siècle, c'est surtout pour empêcher que Chypre ne tombât sous le coup d'influences étrangères que le Royaume-Uni fit en sorte qu'il y fût invité. Dans les années 1950, toutefois, Chypre occupait déjà une place importante dans le dispositif militaire des Britanniques. En 1958, les Britanniques décidaient d'entreposer à Dhékélia et Akrotiri des bombardiers porteurs de bombes nucléaires, suite à une réorientation de leur politique de défense. La vocation nucléaire des Britanniques venait ainsi de conférer à Chypre une importante dimension «otanique», ce que les États-Unis s'étaient toujours plu à

souhaiter. L'indépendance de Chypre en 1960 fut suivie, en 1964 et 1967, d'importants conflits communautaires qui contribuèrent à relancer la question du double partage de l'île entre la Grèce et la Turquie. En réalité, c'est grâce à la farouche ténacité du président Makarios que fut évitée en 1964 la division de l'île, alors même que le plan «Acheson» avait déjà recueilli l'assentiment d'Athènes et d'Ankara. Est-ce une coïncidence si de nouveaux troubles communautaires éclatent en 1967, alors même qu'Athènes et Ankara se sont engagées dans des négociations secrètes sur l'avenir de l'île? Toujours est-il que les États-Unis réussissent à empêcher les Turcs de débarquer, des bâtiments de la VI<sup>e</sup> flotte formant écran entre Chypre et la côte de l'Anatolie. Une fois n'est pas coutume, et juillet 1974 marque la date du débarquement turc à Chypre, suite à la malencontreuse initiative du régime des colonels grecs visant à déposer le président Makarios.

Un cessez-le-feu précaire est établi grâce aux efforts déployés à la Conférence de Genève, mais les hostilités reprennent en août. La Grèce, déjà soupçonneuse de la condescendance américaine à l'égard de la Turquie, choisit alors de se retirer de l'organisation militaire de l'OTAN tout en restant, à l'instar de la France en 1964, membre de l'Organisation atlantique.

Si la Grèce a refusé d'intervenir militairement à Chypre, c'est en grande partie parce que ses moyens ne lui permettaient pas de le faire. Chypre est aux portes de la côte de l'Anatolie et de l'importante baie d'Iskanderum, alors que 400 kilomètres (248 milles) la séparent des îles Dodécannèse, et pratiquement 1000 km (622 milles) d'Athènes. La Turquie par ailleurs a la maîtrise absolue de l'air, une flotte maritime, militaire, cela va sans dire, beaucoup plus importante que celle des Grecs, et des forces armées fortes de 450,000 hommes. La Grèce, en revanche, ne compte que 160,000 hommes sous les drapeaux et dispose, au contraire de son «alliée», la Turquie, de peu de péniches de débarquement. Sa liberté de manœuvre était, de plus, singulièrement limitée du fait de la présence à Smir du Q.G. intégré du commandement aérien du flanc sud de l'OTAN.

### **Les atouts stratégiques**

L'importance stratégique de la Turquie pour les États-Unis est évidemment beaucoup plus considérable que celle de la Grèce qui n'a pas, au contraire de la Turquie, de frontières communes avec l'URSS. Le principal rôle stratégique de la Grèce à l'intérieur de l'OTAN est précisément de défendre son propre territoire, alors même

que la plupart des objectifs militaires sis dans la partie sud du territoire de l'URSS sont couverts par l'aviation basée en Turquie, ou encore à Chypre si l'on inclut les bombardiers britanniques, ou enfin embarquée à bord des porte-avions de la VI<sup>e</sup> flotte américaine, véritables cathédrales flottantes. La plupart des stratèges américains n'ont donc pas tout à fait tort de conclure que la Grèce ne fait pas le poids si on la compare à la Turquie.

Il reste toutefois que les États-Unis disposent d'importantes facilités portuaires en Grèce, notamment au Pirée et à Mégare, ainsi que d'installations américaines non négligeables à Hellinikon et à Lepsis. Toutes ces dispositions sont régies par des accords bilatéraux conclus entre Athènes et Washington, et on ignore pour l'instant si le retrait annoncé de la Grèce de l'organisation militaire de l'OTAN entraînera une remise en cause des liens bilatéraux. Washington espère pour sa part que le geste posé par Athènes n'est pas irrémédiable et qu'elle réintègrera tôt ou tard les rangs de l'OTAN, d'autant que la France elle-même semble revenir, en ce domaine, à de meilleurs sentiments. La Turquie, pour sa part, suit attentivement les enchères. Elle ne se cache pas en tout cas pour dire que les Américains pourraient fort bien trouver en Turquie les bases qui pourraient leur faire défaut ailleurs. Un tel jugement n'est évidemment pas faux du point de vue stratégique, mais il soulève de délicats problèmes au niveau politique. Voulant ménager la chèvre et le chou, il est probable que les États-Unis tenteront par tous les moyens possibles de satisfaire, à des degrés divers, tout à la fois les deux parties.

### Que réserve l'avenir ?

L'évolution actuelle de la situation ne permet d'ailleurs pas de conclure que tout est irrémédiablement perdu. Au moment où cet article est rédigé, des élections générales sont prévues en Grèce en novembre 1974. D'ici là, la Turquie aura peut-être assoupli sa position, et l'aide militaire qui vient d'être suspendue à ce pays par le Congrès américain laisse croire en tout cas que les États-Unis sont bien décidés à arracher à Ankara quelques concessions.

Il est peu probable que les autorités grecques acceptent de réintégrer l'organisation militaire de l'OTAN, encore que de nombreux officiers militaires siègent toujours au sein de ses organes. Il semble donc que nous soyons en période de transition et qu'une coopération indirecte de la Grèce avec l'OTAN ne soit pas exclue. De plus, il faudra régler de sérieux problèmes, car la Grèce est le siège d'importants centres

de communications qui relient la Turquie aux autres pays de l'OTAN. Elle fait de plus partie du nouveau système de détection électronique NADGE qui assure une couverture radar à tous les pays de l'OTAN. Cette couverture radar a malheureusement été interrompue durant les hostilités à Chypre, ce qui laissait sans protection tout le flanc sud de l'OTAN. Une délicate négociation est donc à prévoir en ce domaine, et il est clair que les États-Unis, avant de mettre tous leurs œufs dans le panier turc, tenteront de persuader Athènes de maintenir avec les pays de l'OTAN une certaine forme de coopération militaire.

Quant à Chypre, enfin, on peut certes accorder un certain poids à la thèse que les États-Unis ne verraient pas d'un mauvais œil que l'île soit divisée puisque chacune des parties, dans la mesure où elles seraient rattachées, l'une à la Grèce, l'autre à la Turquie, pourrait constituer autant de bases susceptibles d'être mises à la disposition des États-Unis dans le cadre de l'Alliance atlantique. Mais les bases britanniques de l'île ne remplissent-elles pas déjà ces fonctions? Et si, comme plusieurs le prétendent, l'intérêt renouvelé du Pentagone pour Chypre résulte en grande partie de la fonction stratégique de l'île vis-à-vis du Moyen-Orient, n'y a-t-il pas lieu de craindre qu'en cas de conflit l'île déclare sa neutralité, un peu à l'image de la plupart des autres pays de l'OTAN durant la crise d'octobre 1973? La Grèce n'a pas agi différemment, à cette différence qu'elle ferma les yeux, en pratique, pour permettre l'exécution d'opérations de ravitaillement à partir des bases américaines.

Ces arguments ne nient cependant en rien l'importance stratégique de l'île dans le bassin oriental de la Méditerranée. Que l'on songe, par exemple, aux opérations maritimes menées contre les bâtiments syriens durant la guerre d'octobre. Chypre en ce sens constitue un poste d'observation par excellence. L'île représente, de plus, le principal point de transit entre Israël et le monde arabe. Les enjeux sont donc considérables, mais il est clair aussi que les fonctions stratégiques pourraient être exercées à partir d'autres points en Méditerranée, de la Turquie notamment.

Dans l'ensemble, les arguments stratégiques qu'on pourrait évoquer pour appuyer l'hypothèse d'un soutien total du Pentagone et de la CIA dans le coup d'état cypriste n'apparaissent ni suffisants ni déterminants. Dans l'esprit des dirigeants grecs, il est probable que l'objectif visait avant tout à contrer les tendances par trop neutralistes du président Makarios. Si tel était l'objectif, il faut bien avouer que le jeu n'en valait pas la chandelle.

# Grecs et Turcs: politique d'affrontement

par W. M. Dobell

Chypre a été turque durant trois siècles et n'a jamais appartenu à la Grèce. Pourtant, dans un sens, on peut dire qu'elle n'a jamais été vraiment turque mais toujours grecque. Pendant des millénaires Chypre a été grecque par sa langue, son ethnie et sa culture, bien que son gouvernement ne fût pas situé en Grèce. Entre 1570 et 1878, l'île faisait partie de l'Empire ottoman, ottoman étant un terme historique qui réfère à la Turquie lorsqu'elle porte sa toge impériale. Au cours de cette période, le pouvoir Turc s'est accru dans l'île au rythme de la population jusqu'au moment où les Turcs sont devenus la minorité dominante. En 1878, cependant, Chypre a été remise à la Grande-Bretagne à la suite de la diplomatie habile ou des tactiques brillantes du premier ministre britannique Disraeli; par ailleurs, la migration à Anatolie a diminué l'importance et l'influence de la minorité turque. Chypre est demeurée une possession de l'Empire britannique jusqu'en 1960, bien qu'à partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale la transition d'une hégémonie à l'autre était aussi évidente à Chypre qu'ailleurs. Chypre a choisi de demeurer membre du Commonwealth après 1960, se proposant ainsi de

---

*Le professeur Dobell est spécialiste en politique étrangère au Département de science politique de l'Université Western Ontario. Il a fait des recherches poussées sur la question de Chypre dans tous les pays intéressés et a publié régulièrement, au cours de la dernière décennie, le fruit de ses travaux. Sa participation la plus récente à Perspectives internationales remonte au numéro de septembre/octobre 1972. Il s'agissait d'un article intitulé «Participation canadienne à la Troisième CNUCED» (Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement) tenue à Santiago (Chili) à laquelle il avait assisté pendant qu'il travaillait pour le gouvernement canadien et jouissait d'un congé de l'Université Western. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

maintenir des contacts et d'exercer une certaine influence dans les nombreuses parties du monde qui composent le Commonwealth. Au moment du coup d'État du 15 juillet 1974 qui a déposé le président Makarios de Chypre, celui-ci était en fait le chef d'État le plus âgé du Commonwealth.

L'appartenance sans réserve au Commonwealth n'est accordée qu'aux pays indépendants et c'est une question d'opinion de savoir si la république de Chypre de 1960 était entièrement indépendante. La constitution en vertu de laquelle l'île était gouvernée n'était pas une constitution choisie par les Cypriotes, car la Grande-Bretagne, la Turquie et la Grèce possédaient le droit d'intervention dans certaines circonstances. Une caractéristique de cette sorte peut fort bien être considérée comme une restriction repère quant à la souveraineté absolue d'un pays. La Grande-Bretagne a aussi retenu la propriété de deux petites enclaves à Chypre où les Forces de terre et de l'air britanniques avaient des bases militaires.

L'île de Chypre de la période postérieure à 1960 était indépendante dans la mesure où le gouvernement et l'administration de tous les jours étaient entre les mains de Cypriotes autochtones, situation qui n'avait pas existé sous les occupations antérieures, comme celles des Britanniques, des Turcs, des Vénitiens ou des Lusignan. Or la question à long terme de l'indépendance de Chypre, ou d'un rattachement constitutionnel possible avec la Grèce ou la Turquie, demeurerait, selon l'Accord gréco-turc signé à Zurich en 1959 et l'Accord britannique conclu immédiatement après à Londres, en dehors du champ de juridiction des Cypriotes. En outre, la constitution de 1960 rédigée à la suite des accords de Zurich et de Londres stipulait que les Cypriotes grecs devaient partager le gouvernement et l'administration avec la communauté cypriote turque qui était beaucoup plus petite.

De 1960 à 1963 les deux communautés ont tenté, tant bien que mal, de jouer leurs



rôles ensemble. De 1964 à 1974, chacun jouait généralement son rôle séparément. L'île de Chypre de 1960 à 1974 était néanmoins, sauf pour le cas particulier des bases britanniques, une République unique. Après l'occupation militaire turque des mois de juillet et août 1974, ce statut était remis en question. Pourquoi l'intervention turque s'était-elle produite?

### Perspectives différentes

L'île de Chypre est au sud-est de la côte de Turquie, à moins de 40 milles de l'Anatolie mais à 500 milles de la Grèce. Chypre est même plus près du Liban, de la Syrie et d'Israël que de la Grèce. Du point de vue grec, il y a une analogie avec les relations entre le Mexique et les États-Unis. Une grande partie du sud-ouest des États-Unis a déjà appartenu au Mexique, et les Latino-Américains se lamentent de ce que le Mexique est «bien loin de Dieu, mais si près des États-Unis». Entre 1960 et 1974, la Turquie n'a annexé aucune partie de Chypre, mais les Grecs avaient tellement conscience de sa puissance et de sa proximité qu'ils se plaignaient de ce que Chypre était «bien loin d'Athènes, mais si près d'être un état séparé».

Vues d'Ankara, les eaux orientales de la mer Méditerranée et de la mer Égée sont parsemées d'îles, grandes et petites, dont un grand nombre ont déjà appartenu à l'Empire Ottoman et qui, toutes, sont peuplées surtout de Grecs. L'existence de la Grèce moderne ne remonte qu'à un siècle et demi et, malgré tout, sa demande de suprématie sur ces îles semble presque perpétuelle. Pourquoi la Grèce dominerait-elle la quasi-totalité des îles de la Méditerranée orientale entre les Dardanelles et le monde arabe? En vertu de quel droit la Grèce peut-elle réclamer l'île de Chypre qui n'a jamais appartenu à la Grèce? Si la Grèce s'intéresse à l'acquisition de Chypre, pourquoi s'est-elle si fermement refusée à un transfert compensatoire de souveraineté sur des îles grecques dont le peuplement est plus épars qu'à Chypre, quelques-unes d'entre elles étant à un jet de pierre de la côte turque?

A l'exception des îles grecques habitées qui forment presque un goulot d'étranglement dans le détroit des Dardanelles, la Turquie n'a pas placé au nombre de ses préoccupations premières la souveraineté des îles Égéennes. Elle a cependant estimé que la Grèce devait dans une certaine mesure faire une proposition raisonnable à la Turquie si elle avait l'intention de revendiquer l'île de Chypre sur laquelle elle n'avait aucun droit de jouissance légale. Les limites maritimes des îles grecques de la mer Égée ont cependant

posé un problème en 1974, la prospection sous-marine du pétrole laissant entrevoir de très grandes possibilités pour ce qui est d'une ressource coûteuse dont les approvisionnements sont insuffisants dans les deux pays.

La Turquie estime que la Grèce possède des droits bien fondés sur les îles de la mer Égée, tandis qu'aucun motif équitable ne lui permet de réclamer les ressources sous-marines de ce qui est fondamentalement la terre ferme de Turquie. La Turquie a légalement été en possession de Chypre durant trois siècles et, si ce pays a abandonné ses droits sur Chypre en 1923 par le traité de Lausanne, il a affirmé de nouveau ses droits résiduels au cours de la décennie de 1950 à la suggestion du pouvoir souverain d'alors, la Grande-Bretagne. Si la revendication turque relative à Chypre est déchuée depuis plus d'une trentaine d'années, elle n'en demeure pas moins supérieure à celle de la Grèce. Si la légalité de cette position au sujet de Chypre paraissait injuste à la Grèce, alors la Grèce aurait dû se montrer prête à discuter de l'injustice qui régnait au sujet des ressources sous-marines des îles grecques voisines de la côte ouest de la Turquie. La Turquie était disposée à négocier une entente mais non pas à révéler la nature de ses intérêts à des gens qui pourraient divulguer les détails des négociations si, par là, ils pouvaient en tirer un avantage immédiat dans leurs relations publiques.

L'état du droit de la Turquie relativement à Chypre s'est, après 1960, de beaucoup raffermi. Les Cypriotes grecs de l'île, soit 80 p. cent de la population, auraient peut-être bien accueilli l'*enosis*, ou l'union avec la Grèce. A l'instigation des Turcs, appuyés tacitement par les Britanniques, la Grèce et Chypre acceptèrent en 1959 cette réserve concernant le transfert de la souveraineté. La Turquie, pour sa part, consentit à renoncer au *taksim*, c'est-à-dire l'annexion d'une partie de Chypre à la Turquie. On accorda à la Turquie et à la Grèce le droit de poster 650 et 950 soldats, respectivement, dans l'île, bien que les deux parties aient plus souvent violé que respecté le plafond fixé. Les Forces extérieures devaient symboliser l'intérêt des deux pays limitrophes et servir de protection symbolique à l'une et l'autre communauté.

La constitution cypriote a été conçue, à la suite de l'insistance turque, de manière à élever le principe de la double communauté en un principe de gouvernement. La communauté turque, qui ne compte que 18 p. cent de la population, a bénéficié d'un statut constitutionnel presque égal à celui de la communauté grecque. Dans la cons-

titution d'inspiration turque, les droits des minorités ont été transformés en droits des communautés et les droits de la majorité en une association. La constitution imposait un vice-président cypriot turc en contrepartie d'un président cypriot grec, le vice-président ayant droit de veto direct relativement à la politique étrangère, à la défense et à la sécurité et un veto suspensif pour ce qui est de la politique fiscale. On accorda aux Cypriot turcs 30 p. cent des sièges à la Chambre des représentants et les lois financières et autres lois importantes devaient être approuvées par les voix des deux communautés. Chaque groupe ethnique avait sa propre chambre communale. La constitution stipulait que la même représentation pondérée pour la communauté turque devait s'appliquer au cabinet, à la Fonction publique et à la police, le facteur de pondération atteignant 40 p. cent pour ce qui est des Forces armées. La garantie ultime des droits des Cypriot turcs et de l'influence de la Turquie territoriale était exprimée par l'affirmation du droit d'intervention de la Turquie, de la Grèce ou de la Grande-Bretagne à l'effet de protéger contre toute menace le statu quo établi par les traités de 1960.

#### Menace d'intervention

A plusieurs occasions en 1963-1964, l'intervention turque a été à un cheveu près de se produire. A la fin de 1963, les dirigeants cypriot grecs s'étaient lassés du statut spécial de ce qui constituait pour eux une minorité favorisée à outrance. Le président Makarios a présenté aux dirigeants cypriot turcs treize modifications à la constitution, destinées à transformer Chypre d'un quasi-fédéralisme en un état unitaire. Les propositions auraient éliminé les privilèges spéciaux de la communauté cypriot turque; elles furent rejetées par le gouvernement de Turquie. C'est ce désaccord qui a déclenché l'explosion de violence en décembre 1963 qui a abouti à l'envoi de la Force des Nations Unies à Chypre en 1964.

L'hypothèse sous-jacente à l'envoi des troupes des Nations Unies à Chypre tenait à ce qu'il y aurait peut-être certaines escarmouches entre Cypriot turcs et Cypriot grecs, tandis que les deux parties étaient toujours désireuses d'éviter une guerre civile. Que leurs effectifs s'élèvent à 7,000 hommes comme en 1964, ou à 3,000 hommes comme au milieu de l'année 1974, les Forces des Nations Unies à Chypre n'ont à aucun moment reçu l'ordre de résister, ou n'étaient capables de résister, à une invasion de la part d'une puissance extérieure comme la Turquie. Lorsque la Turquie est presque intervenue à l'été de 1964, c'est la crainte de la résistance de la

Sixième flotte américaine, non des troupes des Nations Unies à Chypre, qui l'en ont empêchée. Le président Johnson a averti le chef du Parti populaire républicain, M. Inonu, que les États-Unis ne protégeraient pas la Turquie d'une contre-attaque hypothétique de l'URSS. La Turquie aurait-elle cherché à établir de nouveau une administration cypriot bicéphale ou aurait-elle découpé une grande enclave turque? Cette question ne s'est pas posée.

Il y eut plutôt pendant une décennie un gouvernement cypriot grec qui dominait la quasi-totalité de l'île, et une plus petite administration cypriot turque qui exerçait son pouvoir sur certaines des régions turques les plus densément peuplées. La chambre communale turque a été occasionnellement utilisée en remplacement d'un parlement cypriot turc, bien que la communauté était plutôt hiérarchique et que les décisions importantes étaient prises de toute façon à Ankara. La chambre communale grecque, que les Cypriot grecs estimaient depuis toujours superflue, a été mise de côté. Les Cypriot grecs ont continué d'utiliser la Chambre des représentants comme parlement national tandis que les Cypriot turcs s'en absentaient.

Une intervention turque est encore devenue une possibilité à la fin de 1967. Le régime grec des colonels nouvellement en place a permis au général Grivas, vieux chef de l'organisation des terroristes cypriot grecs de la fin des années 50, l'EOKA, de quitter sa retraite d'Athènes pour retourner à Chypre avec des troupes grecques assez considérables. A cause de leur inexpérience du domaine de la diplomatie, les colonels grecs ont été très surpris du refus ferme de la Turquie de discuter de l'*enosis*. A cette occasion, le président Johnson n'a pas énoncé ses menaces par écrit, mais a dépêché Cyrus Vance, négociateur distingué, à titre d'émissaire. La pression s'est exercée discrètement et avant tout contre les colonels, car le général Grivas a été retiré de Chypre sans invasion turque, et les colonels grecs n'ont subi qu'une perte de prestige.

#### Double intervention

Avant 1974, chaque fois que le gouvernement grec avait tenté d'orienter Chypre vers l'*enosis*, il avait permis à Grivas de retourner dans l'île. En 1974, cependant, Grivas n'était plus. Les tentatives antérieures d'amener le président Makarios vers l'*enosis* ont été remplacées par la brutalité d'un coup d'état militaire. Bien qu'il s'en tira indemne, on avait nettement eu l'intention d'assassiner le président Makarios. Nicos Sampson, nommé président après le coup, était un terroriste membre

de l'ancien mouvement EOKA et non un personnage influent de la stature de Grivas. Afin d'adoucir sa réputation de fanatique anti-turc et d'adepte fervent de l'*enosis*, Sampson a promis de protéger le droit des Cypriotes turcs et de maintenir l'indépendance de l'île. Devait-on ajouter foi à ses promesses? Elles n'ont jamais été mises à l'épreuve, car la Turquie a trouvé son passé trop odieux pour tenter de prendre Sampson au mot. L'ambassadeur de la Turquie à l'ONU l'a qualifié de personnage impossible à la séance du 27 juillet du Conseil de sécurité.

Les premiers ministres tant de Turquie que de Grande-Bretagne ne disposaient pas de la majorité des voix dans leurs assemblées législatives respectives. Le premier ministre turc, Ecevit, a succédé à Inonu à titre de chef du Parti populaire républicain et se souvenait très nettement du veto américain à l'intervention qu'avait envisagée la Turquie dix ans auparavant. Il était déterminé d'éviter que ne se répète la situation de 1964 et a fait part à l'ambassadeur des États-Unis de son intention bien arrêtée d'intervenir à Chypre conformément aux traités de 1960. Avec l'appui des partis d'opposition à l'assemblée législative turque, il avait l'assurance qu'une intervention à Chypre serait énormément populaire en Turquie.

Les Britanniques ayant déjà un nombre imposant de troupes en poste à Chypre dans les bases britanniques, Ecevit aurait préféré une intervention anglo-turque. Harold Wilson, à titre de premier ministre d'un gouvernement travailliste minoritaire, n'était cependant pas convaincu que l'intervention à Chypre constituerait un stimulant pour ses partisans politiques en 1974; pas plus qu'il n'avait été convaincu en 1965, à titre de premier ministre d'un gouvernement minoritaire, qu'une intervention contre l'indépendance unilatérale de la Rhodésie n'aurait été populaire auprès de l'électorat britannique. Nicos Sampson avait peut-être moins de défenseurs en Grande-Bretagne que Ian Smith n'en possédait neuf ans auparavant, mais le gouvernement minoritaire de 1974 était dans une position plus précaire que celui de 1964-1966, et la répugnance de tous les partis à être entraînés dans des aventures sanglantes et coûteuses en dehors des îles britanniques était plus prononcée.

Les Turcs ont donc décidé d'intervenir seuls et, cette fois, les Américains n'ont pas réussi à les en dissuader. Si la junte grecque était désireuse de s'assurer un appui quelconque pour son coup d'État à Chypre, elle aurait été bien avisée de s'assurer les services d'un homme de paille plus convenable que Nicos Sampson pour la charge de prési-

dent. Les Américains n'utiliseraient pas la Sixième flotte pour faire obstruction à un allié loyal résolu à abattre le vainqueur d'un coup d'État lorsque l'usurpateur est un xénophobe émotif et un assassin.

Dans son intervention du 20 juillet 1974, le gouvernement turc a pris soin de définir un objectif très limité. Un gouvernement militaire d'extrême droite à Athènes, qui avait lui-même saisi le pouvoir une fois, avait conçu lui-même le coup d'État à Chypre afin d'installer un autre régime extrémiste de droite. Les personnes engagées étant aussi des adeptes connues de l'*enosis*, l'intervention turque, en conformité avec les traités de 1960, était à la fois plausible et politiquement défendable. Il n'était pas impossible que le gouvernement turc responsable puisse expliquer avec succès l'intervention restreinte puisqu'il s'agissait du gouvernement le plus humain et le moins à court d'imagination à la tête de la Turquie depuis plusieurs décennies. Le défaut de capturer immédiatement l'aéroport de Nicosie n'a pas fait de l'intervention un succès militaire complet, mais l'essentiel de la mission a été réalisé grâce à la prise de la tête de pont du port maritime de Kyrenia. Les régimes extrémistes d'Athènes et de Nicosie se sont écroulés à la suite de leur erreur de jugement, cédant le pouvoir à des personnes plus modérées qui pourraient peut-être donner l'assurance aux Turcs que leurs objectifs avaient été atteints et qu'ils pouvaient en toute sûreté rappeler leurs troupes en Turquie.

Si l'armée turque avait arrêté son avance au moment de la chute de la junte et de Sampson, ceux qui avaient critiqué l'intervention n'auraient pas pu facilement soutenir leur cause contre la Turquie. Les partisans de Makarios n'ont pu se résigner à accueillir une force de surveillance turque vouée au renversement de Sampson et à la restauration du statu quo. L'ambassadeur de Chypre à l'ONU a qualifié l'intervention turque à Chypre en juillet d'agression contre son intégrité, son indépendance et sa souveraineté territoriales. Les Cypriotes grecs n'étaient pas sûrs que les Turcs désiraient le retour de Makarios; ils ne savaient pas non plus si l'armée turque se retirerait lorsque sa mission avouée serait accomplie. Leurs doutes se sont avérés bien fondés, puisque Makarios n'a pas été rappelé à Chypre, non plus que les armées turques n'ont été rappelées en Turquie. L'armée turque a plutôt reçu en secret l'ordre d'avancer et d'étendre sa mainmise sur les endroits stratégiques.

#### Nouveaux gouvernements

On s'attendait à ce que le nouveau gouvernement grec reconnaisse l'ascendant du

régime turc à Chypre et par la suite obtienne aussi le consentement du nouveau gouvernement cypriot. Dans ces circonstances, l'antipathie des Cypriotes grecs envers l'armée d'occupation turque s'est accrue et les Cypriotes turcs qui n'étaient pas sous la protection de l'armée turque craignaient pour leur vie. Le gouvernement turc a d'abord prétendu avoir envoyé son armée pour protéger la vie des Cypriotes turcs; après la mi-août, la nécessité de cette protection est presque devenue impérieuse. La Turquie, par l'étendue et la durée de son intervention militaire, s'est assurée que la justification qu'elle avait énoncée devienne une prophétie qui se réalise d'elle-même.

L'intervention turque avait amené au pouvoir un gouvernement grec qui comprenait quelques-uns des personnages clés de la période des quinze années antérieures, lorsque les traités qui restreignaient la juridiction du gouvernement cypriot avaient été rédigés. Celui qui était premier ministre au moment des accords de Zurich et de Londres, Caramanlis, a été rappelé de la retraite et de l'exil pour assumer le pouvoir. On a demandé au ministre des Affaires étrangères de l'époque, Averoff-Tositsas, d'accepter le ministère de la Défense, poste critique dans un pays qui se libérait nerveusement et d'une façon incertaine de sept années de régime militaire direct. Ces hommes avaient prouvé sans contredit quinze ans auparavant jusqu'à quel point ils donnaient une place prioritaire aux bonnes relations avec la Turquie; leur politique antérieure avait réduit la question de Chypre à un rapprochement avec la Turquie. Ils avaient cru en cette politique et les Turcs leur avaient fait confiance.

Leur ministre des Affaires extérieures, George Mavros, était l'un des chefs du parti de l'Union du centre qui était dans l'opposition sous le régime de Caramanlis. Il s'était moins engagé relativement au règlement de la question cypriot de 1960 et était plus lié au gouvernement de Makarios mais c'était un homme intègre qui avait été emprisonné cinq fois par la junte. Le 16 juillet, on a rapporté publiquement qu'il laissait entendre que quiconque avait conçu le coup à Chypre souffrait de paranoïa et de maladie mentale. Il avait lui aussi mérité le respect de la Turquie. Cependant, après l'élargissement des frontières sous la domination turque en août, Mavros a jugé qu'il lui était impossible de retourner à Genève pour une autre séance de discussions gréco-turques sur l'avenir de Chypre. La Grèce ne pouvait reconnaître la légitimité du nouveau statu quo à Chypre et elle ne pouvait conseiller au

gouvernement cypriot de faire ce qu'elle ne pouvait accepter elle-même.

### La réaction face à l'adversité

A la lumière de l'avance turque à Chypre, l'abandon par la Grèce de ses obligations militaires envers l'OTAN était la réaction la plus modérée possible devant une situation qui humiliait le pays et ce que l'on percevait comme trahison ou indifférence de la part des alliés. Compte tenu des circonstances d'août 1974, les forces grecques ne pouvaient certes pas demeurer intégrées aux forces turques au sein du Commandement méditerranéen de l'est de l'OTAN à Izmir. La Grèce et la Turquie n'échangeaient plus leurs plans militaires, bien que chacune des parties continuait à être au courant dans l'ensemble du déploiement des forces de l'autre. La Grèce a retardé sa décision de fermer les bases américaines établies en vertu de traités bilatéraux; elle n'a pas rompu ses relations diplomatiques avec les États-Unis; elle ne s'est pas retirée de l'organisation politique de l'OTAN. Après onze ans d'exil à Paris, Caramanlis imita plutôt le général de Gaulle et restreignit l'intégration de la Grèce au sein de l'OTAN.

La réaction du nouveau gouvernement grec en face de l'humiliation du pays n'était pas sans ressembler au réflexe du nouveau gouvernement pakistanais dans des circonstances semblables, deux ans et demi auparavant. Lorsque, après décembre 1971, à la suite d'une grave erreur de jugement de la part de son prédécesseur, la présidence lui fut présentée sur un plateau, Bhutto réfléchit à la mesure qui aurait l'incidence la plus favorable au Pakistan tout en sacrifiant le moins possible les intérêts du pays. Dans le cas de Bhutto, le retrait du Pakistan du Commonwealth pouvait être utilisé sans causer d'effets nocifs aux relations bilatérales du pays. Dans le cas de Caramanlis, le retrait militaire de l'OTAN entraînait la perte évidente, pour l'OTAN, de l'apport militaire grec déjà presque suspendu, mais non, du moins au début, la perte des installations grecques plus importantes qu'utilisent les Américains, ni la rupture des relations politiques de la Grèce avec les États-Unis, l'OTAN et la Communauté européenne. Le gouvernement de Caramanlis de la période antérieure aux élections n'était pas représentatif de la gauche grecque; toute mesure moins forte aurait, à la longue, miné sérieusement son droit de parler au nom de tout le peuple de Grèce.

Pour Glafcos Clerides, président provisoire de Chypre après la chute de Sampson, la responsabilité qui lui incombait de s'occuper des forces d'occupation consti-



Photo World Wide

*Le secrétaire général des Nations Unies Kurt Waldheim a réuni pour la première fois Glafcos Clerides et Rauf Denktaş depuis le début des hostilités. On voit les chefs cypiotes grec et turc après leur ren-*

*contre avec Kurt Waldheim et le prince Sadruddin Aga Khan, le haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. L'entrevue a eu lieu le 26 août.*

tuait une tâche ingrate. Sa réputation d'homme conciliant n'a fait que compliquer son mandat. S'il acceptait l'occupation comme réalité de droit, il acquerrait la réputation d'un Pétain, c'est-à-dire qu'il accordait un leadership nominal à la partie défavorisée de son pays tandis que des troupes étrangères occupaient les régions de la république les plus riches, les plus productives et les plus importantes stratégiquement. Makarios s'était déjà enfui vers la sécurité dans un avion britannique, comme de Gaulle avait fui la France en 1940, et Makarios était tout aussi disposé à rassembler le monde sous la bannière d'une île de Chypre libre que de Gaulle sous celle d'une France libre. La seule voie dans laquelle Clerides pouvait s'engager tout en ne s'aliénant pas ses appuis politiques au sein de la communauté cyprïote grecque était celle du chef patriote pendant un état de siège. Cette attitude a peut-être rehaussé sa stature au sein de la communauté grecque, mais elle l'a rapproché de la position de Makarios et éloigné de la réconciliation avec les Cyprïotes turcs.

La Turquie avait peut-être envisagé un autre rôle pour Clerides, qui a toujours réussi à entretenir des relations de travail avec Denktaş, chef de la communauté cyprïote turque. Si la Turquie se propose d'occuper militairement une partie de

Chypre durant une période indéfinie, le caractère du chef cyprïote grec pourrait ne pas être un sujet très important. En revanche, si la Turquie en vient à envisager un retrait partiel et des négociations, il importera à la Turquie et aux Cyprïotes turcs que quiconque parle au nom de la communauté grecque soit capable de parler vigoureusement et d'une manière à inspirer confiance.

#### **La réaction du Canada**

Le gouvernement canadien devra, en 1975, déterminer quelles obligations, le cas échéant, il désire prendre envers la Force de l'ONU à Chypre. Exception faite des Britanniques, dont la présence dans l'île est reliée avant tout aux bases et précède la création de la Force de l'ONU, aucun pays n'a assumé une plus grande responsabilité dans l'établissement et le maintien de la Force des Nations Unies. Devant l'hésitation d'autres nations à s'engager en 1964, le Canada s'est lui-même engagé publiquement, plus dans l'intention de susciter des contributions d'autres pays membres que parce qu'il était convaincu que la Force de l'ONU à Chypre avait déjà obtenu un mandat satisfaisant.

Les troupes canadiennes ont accompli certaines des tâches les plus dangereuses et les plus ardues avec leurs propres moyens en dépit du caractère unique d'une telle

générosité. Elles ont été maintenues en poste dix ans bien que le Parlement ait de temps en temps proposé leur retrait et que le gouvernement n'ait pas été fermement convaincu qu'elles accomplissaient grand-chose à Chypre. Le fait que la présence des troupes canadiennes répondait à la demande expresse des communautés cypristes grecques et turques ainsi que des partenaires inquiets de l'OTAN, pourrait en apparence justifier la participation canadienne; mais le véritable jugement de valeur n'est pas porté.

La fonction de la Force, du moins durant la décennie de 1960, était de diminuer le plus possible les échauffourées entre Cypristes grecs et Cypristes turcs, et d'aider à créer une atmosphère de calme propice aux délibérations politiques. A mesure qu'un plus grand sentiment de sécurité s'est implanté à la fin des années 60, l'importance de la Force de l'ONU (et de la contribution canadienne à cette Force) a été diminuée proportionnellement. Les pourparlers politiques, qui se sont déroulés pendant six ans entre Clerides et Denktash, visaient à concilier les changements que les Cypristes grecs voulaient apporter à la constitution de 1960 avec les aspirations de la communauté cypriste turque. Au cours de la décennie qui a précédé l'été de 1974, on se demandait si les Cypristes grecs estimaient vraiment que la constitution de 1960 était en vigueur, bien que les Cypristes aient toujours insisté sur le fait qu'elle l'était. Après la mainmise de la Turquie en août 1974, cependant, ce sont les Cypristes grecs qui ont à leur tour mis l'accent sur la validité de la constitution de 1960 tandis que la Turquie en est venue à mettre en doute sa pertinence.

A un certain moment au début de la décennie de 1970, il a semblé que les Nations Unies s'engageaient par inadvertance dans une bataille factieuse entre les partisans de Makarios et de Grivas. Si cela s'était prolongé beaucoup plus longtemps, il est difficile de croire que les raisons

qui avaient motivé l'envoi de la Force des Nations Unies à Chypre pourraient se défendre encore pour justifier une présence militaire continue dans l'île. Il est également difficile de croire que ce sera dans l'intérêt du Canada ou des Nations Unies de maintenir durant des années, plutôt que des mois, une présence de l'ONU, importante et coûteuse, pour sauver des membres de l'une ou l'autre communauté cypriste des armées étrangères ou d'organisations paramilitaires en maraude.

Pour ce qui est de l'avenir immédiat, il serait prudent que le contingent de la Force des Nations Unies à Chypre y reste, comme c'est le cas maintenant, mieux armé que jamais auparavant. Il ne faut pas oublier que la Force doit assumer actuellement des responsabilités qui dépassent toutes celles qu'elle a dû affronter à Chypre dans le passé. Pour ce qui est de l'avenir à moyen terme, les effectifs de la Force devront peut-être être accrus, mais non l'équipement, pour protéger les communautés réimplantées dans des régions où la population appartient à l'autre camp. Cette nécessité s'imposerait durant une période transitoire d'adaptation après un retrait militaire progressif des Turcs. Par ailleurs, si une force d'occupation turque est maintenue durant plusieurs années, cette situation exigerait peut-être la réduction, voire même le retrait, de la Force de l'ONU.

C'est le rôle de la Force des Nations Unies de séparer de petites unités d'aventuriers qui ont la gâchette facile, pour atténuer la souffrance et faciliter un rapprochement des chefs politiques en vue d'un règlement du conflit. Il n'incombe pas à la Force des Nations Unies d'assister à une transformation de la division de l'île qui passerait d'une division *de facto* à une division *de jure*. Il faudrait à cette fin un nouveau mandat du Conseil de sécurité. Il ne serait pas accordé sans de nombreux débats à l'ONU et ailleurs.



# Les mouvements de libération

par John S. Saul

Les mouvements de libération dans les colonies portugaises d'Afrique sont maintenant presque parvenus à éliminer la présence coloniale brutale et archaïque du Portugal en Afrique. Le coup d'État du 25 avril au Portugal et ses répercussions sont, bien entendu, ce qui a déclenché le processus de décolonisation mais personne ne peut sérieusement mettre en doute le fait que le coup d'État est tout d'abord le résultat de la lutte des mouvements de libération de la Guinée-Bissau, du Mozambique et de l'Angola. Pour l'observateur, deux leçons se dégagent de l'étude de ces mouvements et de leurs succès, bien que l'expérience montre que les responsables de la politique canadienne éprouveront un mal particulier à les apprécier pleinement.

L'une de ces leçons est que la *violence*, à laquelle les mouvements de libération de ces trois territoires ont recouru avec réticence mais de façon résolue, est une condition préalable absolument nécessaire à la libération de la population africaine de ces contrées. Cela montre à quel point est creuse la rhétorique traditionnelle des porte-parole officiels canadiens qui n'ont cessé de prêcher aux Africains les vertus de la patience et des «solutions pacifiques»; une telle rhétorique apparaît aujourd'hui n'être qu'une tentative réactionnaire en vue de dénier aux populations africaines du Sud de l'Afrique la seule méthode que l'intransigeance des Blancs leur laisse en vue de faire avancer leur cause. Deuxièmement, ces mouvements ont fait plus qu'apporter la preuve que de telles guerres de libération sont militairement efficaces. Il devient de plus en plus évident dans les régions libérées de la Guinée-Bissau, du Mozambique et de l'Angola que ces guerres font également partie intégrante d'un processus plus vaste de mobilisation et de participation populaires qui peut servir de base à une redéfinition spectaculaire des solutions au problème du sous-développement en Afrique. Dans le tumulte de la guérilla, de véritables révolutions sociales se sont déclenchées, révolutions qui portent la promesse d'une solution de rechan-

ge radicale à la conventionnelle «voie vers le développement» qui a échoué de façon grotesque dans la plus grande partie de l'Afrique indépendante.

Il n'est possible ici de justifier que de façon très brève ces affirmations, mais un nombre grandissant de publications vient à leur appui. Prenons d'abord le cas du *Partido Africano da Independencia da Guiné e Cabo Verde* (PAIGC) et de la République maintenant indépendante de la Guinée-Bissau. Le PAIGC a été fondé en 1956 sous la direction de Amilcar Cabral, un natif du Cap Vert qui a reçu une formation d'agronome à Lisbonne. Désespérant de trouver une voie pacifique vers l'indépendance après le massacre par les Portugais de cinquante dockers grévistes à Pigiguiti en 1959, le mouvement se prépara à l'action militaire en mettant sur pied immédiatement une organisation efficace, en mobilisant le soutien populaire au moyen d'une action politique clandestine et en nouant de solides contacts internationaux. Lorsque la guerre de guérilla commença en 1963 avec l'ouverture de fronts au sud et au nord, la situation était mûre; dès 1965, la moitié de la Guinée-Bissau pouvait être considérée comme libérée. En 1966, un troisième front fut ouvert dans l'est et en 1973, malgré l'augmentation des troupes terrestres portugaises dont le nombre était maintenant de 35,000, les guérilleros du PAIGC contrôlaient effectivement 80 p. cent du territoire.

---

*M. Saul est professeur de science politique et de sciences sociales au Collège Atkinson de l'Université York. Il enseigne durant sept ans à l'Université de Dar es-Salaam (Tanzanie). En 1972, se rendant à l'invitation du FRELIMO, il a visité les zones libérées du Mozambique. Il est le co-auteur d'un ouvrage intitulé Essays on the Political Economy of Africa et a participé à la publication de Socialism in Tanzania: Politics and Policies. Son livre le plus récent s'intitule Canada and Mozambique. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



Leur force était telle qu'ils ont pu se maintenir malgré l'assassinat (par des agents portugais infiltrés dans le mouvement) de leur brillant stratéguiste et théoricien Cabral au début de 1973. Douze années de travail politique patient de la part du PAIGC dans les régions rurales du pays, d'organisation de comités de secteur et de village gérant les affaires locales, avaient donné au mouvement une véritable assise populaire d'où a émergé à l'échelle de la nation un système politique viable consistant en des assemblées régionales et en une Assemblée nationale élues par le peuple. Déjà, en 1972, les comités de secteur du PAIGC ont pu inscrire des dizaines de milliers de votants et, dans une série d'élections populaires, des représentants avaient été choisis à l'Assemblée nationale. Ce sont ces représentants qui ont ensuite adopté une constitution, élu un conseil d'État et, le 24 septembre 1973, proclamé l'indépendance et la souveraineté de la Guinée-Bissau. Peu après, 80 pays (le Canada non inclus) reconnaissaient la nouvelle République.

#### **La reconnaissance de la Guinée-Bissau**

Enfin, en septembre de cette année, les chefs du nouveau régime portugais acceptèrent le fait accompli d'une Guinée-Bissau libre et cédèrent au PAIGC les régions urbaines encore sous leur contrôle. La Guinée-Bissau fut admise aux Nations Unies et même le Canada décida finalement de la reconnaître. Il ne reste plus qu'un seul contentieux: l'avenir des îles du Cap Vert pour la libération desquelles le PAIGC (comme son nom l'indique) a également combattu. Pour l'instant, le Portugal semble vouloir céder sur ce point, autorisant le mouvement à faire campagne sur les îles en vue d'élections et en vue d'un référendum sur l'indépendance devant avoir lieu l'année prochaine. Il est vrai que le Cap Vert revêt une importance stratégique en raison de l'existence d'installations de l'OTAN et d'un aéroport qui reçoit les vols commerciaux à destination de l'Afrique du Sud et tout revirement vers la droite au Portugal pourrait compromettre le transfert de ces îles au PAIGC. Pour l'instant, cependant, il semble très probable que le PAIGC pourra appliquer dans les îles sa solution profondément démocratique au problème du colonialisme portugais.

Des progrès spectaculaires ont également été accomplis au Mozambique. Là, le *Frente da Libertacao* de Mozambique (FRELIMO) a été constitué en 1962 par la fusion d'un certain nombre d'organisations nationalistes du Mozambique qui

opéraient alors principalement à partir des pays africains avoisinants. Le FRELIMO, sous le leadership du docteur Eduardo Mondlane, un Mozambicain qui avait travaillé aux Nations Unies et avait été professeur d'anthropologie aux États-Unis avant de retourner en Afrique, demanda aux Portugais d'accorder l'indépendance. Mais ces derniers avaient déjà clairement montré la nature de leur domination lorsque, en 1960, 600 Africains furent tués à Mueda dans le nord du Mozambique alors qu'ils protestaient pacifiquement contre la politique agricole des Portugais. De nouveau, face aux exigences plus précises du FRELIMO, la réaction portugaise fut de réprimer les activités africaines, particulièrement dans les zones urbaines. La nécessité absolue d'une action militaire apparut alors évidente au FRELIMO.

Le FRELIMO s'y prépara soigneusement et ouvrit les combats au Mozambique même le 25 septembre 1964. Les progrès dans les deux provinces du nord de Cabo Delgado et de Niassa étaient suffisamment marqués en 1968 pour que le FRELIMO puisse entamer une lutte armée dans une troisième province clé, Tete (emplacement du fameux projet de barrage Cabora Bassa) où, là aussi, les Portugais furent lentement mais sûrement repoussés. Ainsi, en 1972, la plus grande partie du Cabo Delgado et du Niassa et une bonne partie de la province de Tete pouvaient être considérées comme libérées. Au cours de la même année, le FRELIMO annonça également l'ouverture d'un front dans la province stratégique et fortement peuplée de Manica et Sofala, au cœur même du Mozambique. Bientôt, la guerre se rapprocha du grand port de Beira, éclata en embuscades le long des routes et voies ferrées stratégiques reliant la Rhodésie à la mer et fit surface même plus loin au sud. Cette percée spectaculaire est peut-être le plus gros clou à avoir été enfoncé dans le cercueil du régime fasciste portugais.

#### **La structure institutionnelle**

Au Mozambique même, cependant, il ne s'agissait là que de la pointe de l'iceberg. Comme en Guinée-Bissau, des bouleversements profonds se produisaient à la base du mouvement, parmi le peuple du Mozambique lui-même, et ce sont ces bouleversements qui rendirent possible la percée militaire. Comme j'ai pu le voir moi-même lors d'une visite dans la partie libérée de la province de Tete en compagnie de guérilleros du FRELIMO en 1972, une imposante structure institutionnelle de participation avait été mise en place, à partir du niveau du village, ainsi que des rudiments de services sociaux (santé, édu-





*Une patrouille du Frelimo au Mozambique conduit un groupe de prisonniers portugais et africains à Namitil Barracks où ils*

*seront détenus comme otages en vue d'un échange de prisonniers.*

cation, etc.) qui étaient destinés, plus que dans la plupart des autres sociétés, à satisfaire les besoins réels de la masse de la population. Encore plus impressionnante était la mise en place de nouvelles structures économiques: coopératives de commercialisation et de distribution, par exemple, ainsi que des embryons de collectivités de production dans les villages. Partout, on pouvait constater les efforts faits en vue d'éviter l'élitisme et l'individualisme qui ont creusé un fossé infranchissable entre les chefs et le peuple dans de nombreux pays d'Afrique. De plus, et c'était là une autre dimension, le FRELIMO demeurait disposé à accepter l'aide sincère venant de sources telles que la Suède, le Danemark, la Norvège et les Pays-Bas, ainsi que le Conseil mondial des Églises et les pays de l'Est. Mais les leçons de la participation de l'OTAN et des sociétés multinationales aux côtés du Portugal ne furent pas perdues pour le peuple de Mozambique. Un sain scepticisme quant au rôle de l'Occident en Afrique s'est ainsi fait jour — une perspective anti-impérialiste — qui a eu des conséquences importantes sur les objectifs que le mouvement s'est fixés.

Cette clarté de vision quant à la nécessité d'une solution radicale au problème du développement — une clarté qui devrait également se concrétiser dans une politique d'égalitarisme et d'autosuffisance après l'indépendance — n'a pas été acquise toute

seule. Au moment de l'assassinat de Mondlane en 1969 (dont les Portugais sont également responsables) une lutte pour le pouvoir se produisit au sein du mouvement entre des éléments conservateurs et radicaux. Les radicaux, avec leur forte assise populaire, l'emportèrent rapidement et travaillèrent à renforcer les structures exemplaires décrites ci-dessus. Après le coup d'État, le Portugal n'a eu d'autre choix que de chercher à s'entendre avec une force aussi fermement enracinée. Au début de septembre 1974, une délégation du FRELIMO conduite par le président du mouvement, Samora Machel, rencontra une délégation portugaise officielle à Lusaka et un accord fut conclu selon lequel l'indépendance serait accordée au Mozambique dans un délai de moins d'un an. Presque aussitôt, un gouvernement provisoire fut créé, dominé nettement par le FRELIMO puisque ses membres occupaient les deux tiers des postes et que Joaquim Ghissano, ancien haut responsable du FRELIMO, était premier ministre.

Ce gouvernement provisoire, à son tour, sera le noyau du gouvernement qui prendra les pleins pouvoirs du Mozambique le 25 juin 1975, Samora Machel devenant, en toute probabilité, le premier président du pays. Il est vrai que des menaces persistent contre une transition aussi douce. Néanmoins, il devrait s'avérer difficile de renverser un processus qui a fait

pencher la balance de façon aussi spectaculaire vers un Mozambique libre et gouverné par le FRELIMO. De même, nombreux sont les défis qu'il faudra relever après l'indépendance: ils proviennent principalement de la nécessité de corriger la distorsion économique léguée par le Portugal. Cependant, là encore, la révolution mozambicaine a trouvé dans le FRELIMO une expression politique populaire et idéologiquement mûre qui n'enfreindra pas facilement les promesses faites au peuple et ne se prêtera pas à une manipulation par des puissances extérieures.

### Racines similaires en Angola

La lutte contre le colonialisme portugais en Angola a des racines similaires à celles de la Guinée-Bissau et du Mozambique et, en fait, elle était la première à opposer la violence à la violence du colonialisme. Le *Movimento Popular de Libertacao de Angola* (MPLA) avait été créé comme un mouvement nationaliste en 1956 mais dut passer dans la clandestinité en raison de la répression pratiquée par le PIDE, la police politique portugaise; en 1960, par exemple, 200 Africains furent tués ou blessés à Catete, lors d'une démonstration pacifique contre l'arrestation, la fustigation publique et l'emprisonnement du docteur Agostino Neto, un chef éminent du MPLA. Ensuite, au début de 1961, une série d'épisodes dramatiques porta finalement la situation angolaise à l'attention du monde. La résistance à la culture forcée du coton dans le Kasanje a mené à «la guerre de Marie», la révolte ouverte des paysans de la région. A la même époque, le MPLA tenta de libérer les prisonniers politiques détenus à Luanda, dans la capitale. La réaction portugaise à ces initiatives de février et à la rébellion déclenchée dans le nord de l'Angola par l'*Uniao de Populacoes de Angola* (UPA) un mois plus tard, fut particulièrement violente. On situe entre trente et cinquante mille le nombre des Africains qui ont perdu la vie dans le programme sauvage de «pacification» portugais qui a suivi ces événements. Pourtant, à ce stade, la rébellion africaine restait de nature spontanée et localisée. L'organisation d'une lutte de guérilla efficace et coordonnée allait demander plus de temps et connaître de graves revers.

Au début, le UPA (plus tard baptisé *Frente Nacional de Libertacao de Angola* - FNLA) semblait l'élément le plus actif du nationalisme angolais et continua pour un temps à marquer sa présence dans le nord par des actes de guérilla marginaux. Mais, sous l'influence néfaste du chef Holden Roberto, sa force fut sapée par des liens trop étroits avec le Congo de Mobutu

(et de là par l'influence américaine) et une assise ethnique trop restreinte, la tribu Bakongo. L'*Uniao para la Independencia Total de Angola* (UNITA), un troisième mouvement qui émergea en 1964 avec la scission de l'UPA provoquée par Jonas Savimbi, chercha à entamer une lutte dans l'est de l'Angola qui fût plus étroitement liée aux aspirations populaires avec une plus grande participation du peuple. Bien que l'étendue de ses succès soit restée un sujet de controverse pendant de nombreuses années, la plupart des observateurs conviennent que jusqu'au moment du coup d'État, ce groupe resta relativement faible et avait été bien contrôlé. Néanmoins, ces deux mouvements ont subsisté et font maintenant partie de la scène politique compliquée qui a surgi à la suite du coup d'État.

On doit accorder une importance plus considérable au MPLA lui-même qui s'est regroupé et a commencé de témoigner d'une force nouvelle. Au début, il concentra ses activités dans la petite enclave de Cabinda mais l'indépendance de la Zambie en 1964 fut un facteur logistique clé, signifiant à la fois qu'une mobilisation préliminaire de la population pouvait commencer dans l'est du pays et que des opérations de guérilla à grande échelle pouvaient être lancées dans le district de Moxico en 1966. Bientôt, les combats se propagèrent à dix des quinze districts de l'Angola et le MPLA se trouva en mesure non seulement de résister à diverses offensives générales portugaises mais également à progresser régulièrement contre les 60,000 hommes de troupes portugais. De plus, un certain nombre d'observateurs étrangers (comme l'éminent africaniste britannique Basil Davidson) témoignèrent du fait qu'une nouvelle société émergeait effectivement dans les régions libérées de l'Angola, à l'instar de ce qui se passait en Guinée-Bissau et au Mozambique, et que cela renforçait la puissance politique du mouvement.

En même temps, il faut noter que la logique d'une guerre prolongée n'était pas perçue de façon aussi peu équivoque en Angola que dans les autres colonies africaines portugaises. Même au sein du MPLA, les factions se multipliaient, la présidence du docteur Neto n'ayant été confirmée que récemment, après l'intervention du président Nyerere de la Tanzanie et d'autres, en vue de réconcilier trois groupes ennemis. De plus, il est évident que ces factions (aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des mouvements de libération), ainsi que les rivalités ethniques qui en découlent, ont été encouragées de l'extérieur. En effet, l'Angola est depuis longtemps le plus riche des avant-postes

portugais en Afrique. Des sociétés multinationales comme *Gulf Oil* et *Krupp* y sont très actives et une population nombreuse de colons blancs cherche également par tous les moyens à maintenir ses privilèges. Bien que l'actuel gouvernement portugais, beaucoup plus fermement engagé en faveur de la décolonisation depuis la démission du président Spínola, semble sincère dans sa volonté d'assurer une transition vers l'indépendance, l'absence d'unité du côté africain a donné la possibilité aux adversaires de l'indépendance de manipuler la situation. Même si les tentatives de ceux qui cherchent à rendre impossible le contrôle africain échouent, il restera ceux qui cherchent simplement à faciliter l'expression d'une sorte de plus petit dénominateur commun de la volonté africaine, ceux qui cherchent une solution *néo-coloniale* qui rogne le plus grand nombre possible des aspects révolutionnaires de la libération de l'Angola. On peut espérer néanmoins que, malgré les difficultés, l'effort des Africains en vue d'éliminer leurs divergences et de préciser leurs objectifs portera fruit. Dans ce cas, le délai de deux années que le Portugal a fixé à l'accession à l'indépendance de l'Angola pourrait devenir une période de renouveau pour la population africaine.

Dans l'ensemble donc, et malgré les

nombreux problèmes qui restent en suspens, les perspectives d'avenir en «Afrique portugaise» sont des plus encourageantes. En Guinée-Bissau et au Mozambique, les années de lutte ont fait surgir des sociétés nouvelles, et même si en Angola la situation semble toujours incertaine en ce qui concerne la réalisation des aspirations de la population africaine, l'avenir se présente néanmoins sous un meilleur jour que jamais. De façon tout aussi importante, les succès rencontrés par les mouvements de libération dans ces trois pays ont créé un précédent primordial car l'efficacité de leur assaut contre l'hégémonie blanche ne peut qu'encourager les autres mouvements de libération d'Afrique australe. Les activités révolutionnaires sont déjà plus intenses aujourd'hui en Rhodésie/Zimbabwe et en Afrique du Sud Ouest/Namibie que jamais auparavant. De plus, il est clair que malgré sa configuration socio-économique et son imposant système répressif, le régime d'Afrique du Sud sera attaqué de façon analogue. Il est à espérer que la récente décision du gouvernement canadien d'aider les mouvements de libération — aussi nuancée soit-elle — indique que le Canada sera moins enclin à réprouber les actions révolutionnaires et violentes qui sont un élément indispensable de la lutte pour la liberté en Afrique australe.

## La politique du Canada vis-à-vis de l'Afrique australe

par Cranford Pratt

Au cours des dernières années, une proportion importante des universitaires canadiens, des hommes d'église et des volontaires ayant travaillé en Afrique n'ont pas ménagé leurs critiques à la politique canadienne vis-à-vis de l'Afrique australe. L'Association canadienne des études africaines, en dépit de sa réticence à prendre position sur le plan politique, s'est prononcée pour la première fois sur le problème de l'Afrique australe lors de son assemblée de février à Halifax. Le Service universitaire canadien outre-mer (SUCO) réclame déjà depuis un certain nombre d'années une politique canadienne plus juste envers l'Afrique australe. D'autres grandes organisations, dans lesquelles ces hommes et femmes ne forment qu'une faible minorité, ont émis des critiques semblables. Parmi elles on compte notamment le Conseil

canadien des Églises, l'Église anglicane, l'Église unie, l'Église presbytérienne, l'Organisation catholique canadienne pour le développement et la paix, le YWCA du Canada et l'Association canadienne des Nations Unies.

---

*Le professeur Pratt est membre du département de science politique de l'Université de Toronto. Il a publié de nombreux écrits sur les gouvernements africains et leurs politiques. Il a été conseiller auprès de l'Agence canadienne de développement international et du Gouvernement de la Tanzanie. Il a déjà signé, dans le numéro de mars et avril 1972 de Perspectives internationales, un article intitulé: «Un règlement rhodésien juste et équitable? I beg your pardon». L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

### Une opposition récente

Ce sont là, bien sûr, les mêmes segments de la société canadienne qui demandent que la politique étrangère canadienne respecte les contraintes morales de la tradition libérale occidentale. Nous, membres de ces groupes, réclamons exactement la même chose mais sur un ton beaucoup plus émotif. Cependant, cette opposition à la politique officielle canadienne est relativement neuve. Au cours de l'ère Pearson, la plupart d'entre nous, qui avions une expérience africaine comme missionnaires, travailleurs bénévoles et universitaires, avions confiance en la politique canadienne en Afrique. Nous estimions que la considération accordée au Canada en Afrique était fondée. Très tôt, le Canada avait accordé un appui ferme au Ghana, joué un rôle prédominant dans les événements qui ont conduit à la décision de l'Afrique du Sud de se retirer du Commonwealth; il avait interdit la vente d'armes à l'Afrique du Sud et au Portugal et joint sa voix aux nouveaux membres du Commonwealth pour exiger le refus de l'indépendance au Zimbabwe (Rhodésie) avant l'instauration d'un système démocratique.

Cette confiance appartient au passé. Comme le montrent les résolutions adoptées par de nombreuses organisations nationales, les Canadiens bien informés critiquent maintenant vivement la politique canadienne à l'égard de l'Afrique australe. Il n'y a pas eu de renversement net de cette politique mais, problème après problème, lorsque venait le moment d'aller au-delà de la rhétorique de l'antiracisme et de l'anticolonialisme, nous avons vu notre gouvernement plier, hésiter et atermoyer. Cela a été le cas en 1971 lors de la réaffirmation par l'ONU du refus de l'indépendance au Zimbabwe et, en 1972, au sujet du système constitutionnel proposé pour ce pays. La même attitude s'est fait jour dans la réponse canadienne à la décision de la Cour internationale de Justice sur la Namibie demandant à tous les pays «de renoncer à tout acte et particulièrement à tout contact avec le gouvernement d'Afrique du Sud impliquant une reconnaissance (de sa souveraineté sur la Namibie) ou une assistance», et encore dans l'accueil fait à plusieurs résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU sur les relations économiques avec l'Afrique du Sud et les colonies portugaises.

Nous en sommes venus à considérer la politique canadienne à l'égard de l'Afrique australe non pas comme une absence de rhétorique et un cheminement tranquille et déterminé vers la réalisation d'objectifs libéraux et humanitaires, mais plutôt comme un exercice de rhétorique libérale

combiné à une diplomatie tantôt inactive, tantôt poursuivant des objectifs étroits et intéressés. J'écris cela non pour afficher un masque de vertu qu'il est facile de revêtir pour ceux qui ne portent aucune responsabilité mais pour montrer que l'opposition à la politique canadienne est profonde et motivée par un examen détaillé des faits.

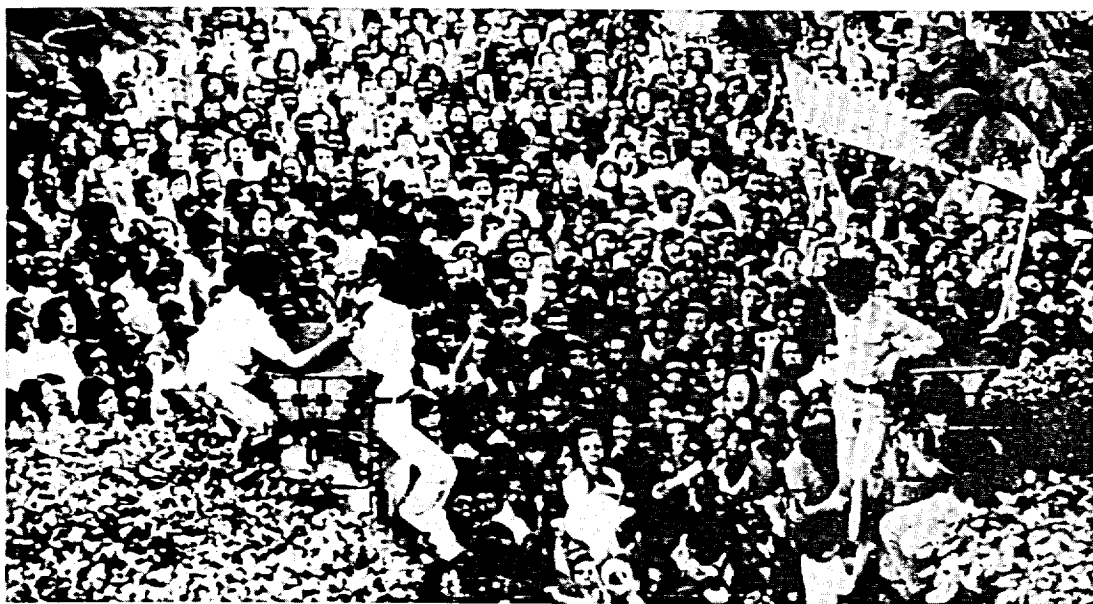
Pourquoi le jugement prononcé par un gouvernement centriste sur l'Afrique australe diverge-t-il de façon aussi tranchée du jugement d'une proportion substantielle des Canadiens informés? J'aimerais ici spécifier deux secteurs dans lesquels le désaccord est peut-être le plus profond.

### Le Canada et les mouvements de libération

Le premier désaccord porte sur notre politique vis-à-vis des mouvements de libération. Un processus historique majeur a pris naissance en 1947 lorsque l'Inde a accédé à l'indépendance. Dans le courant de ce processus, des centaines de millions d'habitants du Tiers-Monde ont regagné le droit de vivre à l'abri de toute souveraineté étrangère. Ce processus a été entravé en Afrique australe. Là, seul parmi les puissances coloniales, le Portugal a cherché à perpétuer sa domination. Là aussi, au Zimbabwe et en Afrique du Sud, des minorités blanches continuent à imposer leur gouvernement autoritaire et raciste à des majorités d'indigènes. Il en a résulté l'apparition progressive d'une résistance armée africaine. Ces mouvements de libération ne sont pas constitués de petites bandes de guerriers tribaux. Il s'agit de vastes mouvements populaires défendant la cause la plus puissante qu'un mouvement puisse servir dans le monde contemporain: l'aspiration du peuple à la liberté, à la souveraineté et à la justice.

Le Canada a été lent à reconnaître la légitimité de la lutte des mouvements de libération et encore plus lent à leur venir en aide. Au contraire, la politique canadienne a revêtu les trois caractéristiques suivantes. Le gouvernement canadien condamne l'*apartheid* et le régime colonial et a émis l'opinion dans un Livre blanc que ces régimes blancs se battraient jusqu'au dernier souffle pour conserver leurs privilèges. Deuxièmement, malgré une reconnaissance tardive de la légitimité de la lutte de libération, le Canada a continué à déplorer le recours à la violence par les Africains dans la conquête de leurs droits. Troisièmement, le Canada a continué à bénéficier des excellentes possibilités d'échange et d'investissement que l'oppression blanche suscite en Afrique australe.

De déplorer la violence dans le contexte d'une Afrique australe sous domina-



*A la suite du coup d'État au Portugal, des manifestations et des émeutes se sont déroulées à Lourenço Marques, capitale du Mozambique. Sur la photo ci-dessus, des Noirs et des Blancs manifestent leur appui*

*à la nouvelle junte militaire portugaise en avril. Plus tard au cours de l'année, Noirs et Blancs manifestent chacun de leur côté, chaque groupe craignant que l'autre ne se saisisse du pouvoir.*

tion blanche revient à dire que les Africains ne devraient pas recourir à la lutte armée dans une situation où tous les autres recours en vue d'éliminer de graves injustices ont échoué. Cela revient, en fait, à recommander la reddition.

L'ambiguïté profonde de la politique officielle canadienne se traduit dans la position que le Canada a prise sur la question de l'aide aux mouvements de libération. Le gouvernement canadien a toujours refusé une telle aide. Cependant, il s'est finalement déclaré en faveur d'une décision de la Conférence du Commonwealth l'année dernière demandant que les pays membres viennent en aide à ceux qui combattent pour leur liberté en Afrique australe. Le programme d'aide qui fut alors proposé — sans être encore réalisé — révèle ce que nous, les critiques, qualifions de respect minimal de cet engagement auprès du Commonwealth.

La politique annoncée par M. Sharp diffère sur cinq points importants des politiques parallèles des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suède, du Danemark et de la Finlande avec lesquelles elle possède des similarités. D'abord, le gouvernement canadien ne veut pas traiter directement avec les chefs africains des mouvements de libération. Par contraste, des hauts fonctionnaires et des ministres de chacun de ces cinq pays se sont récemment rendus en visite en Afrique pour des discussions détaillées avec ces chefs afin de déterminer quelles sont les formes d'aide non militaire les plus efficaces.

Deuxièmement, ces pays fournissent

leur aide directement aux mouvements de libération. Au contraire, l'aide canadienne sera versée par l'intermédiaire d'organismes bénévoles qui poursuivent des projets humanitaires acceptables en Afrique australe. Le caractère central des mouvements de libération est ainsi effacé du programme canadien alors que les programmes d'aide de ces autres pays le reconnaissent.

Troisièmement, le Canada seul a stipulé la condition rigide que notre aide ne peut donner lieu à des transferts d'argent au profit des mouvements de libération.

Quatrièmement, l'aide canadienne ne parviendra à l'Afrique australe que dans la mesure où les organisations bénévoles seront en mesure de mettre sur pied des projets et, en toute probabilité, pourront apporter la contrepartie qu'exige le programme d'aide non gouvernementale de l'ACDI. Cela signifie, par conséquent, qu'une technique qui, dans les autres pays du monde, complète l'aide officielle canadienne sera la seule en vigueur pour le Canada en Afrique australe en dehors de ses programmes d'aide multilatéraux.

Enfin, ces restrictions ne pourront avoir d'autre effet que de maintenir les sommes versées à un montant très faible. L'aide de la Suède aux mouvements de libération se chiffre par un total de 10.7 millions de dollars pour l'année prochaine; l'aide de la Finlande sera approximativement de 2.5 millions de dollars; l'aide de la Hollande doit se chiffrer par 4 millions de dollars. La seule indication que nous ayons sur les montants prévus dans le programme canadien c'est une remarque ré-

cente de M. Gérin-Lajoie: «Vous pouvez parier qu'il ne s'agira pas de millions». C'est là, sans aucun doute, un pari très sûr.

Depuis l'annonce de ce timide programme d'aide, il y a eu une révolution au Portugal et les mouvements de libération sont maintenant en passe de prendre le pouvoir au Mozambique et en Angola. Nyerere, en 1969, demanda: «Si le Canada ne peut appuyer notre lutte, renoncera-t-il au moins à soutenir et à aider ceux qui nous privent de notre liberté et de notre dignité?». Dans le cas du Mozambique et de l'Angola, et jusqu'à l'aboutissement final de leurs luttes, la réponse canadienne à l'exhortation de Nyerere fut négative. Le Canada continua à importer en grandes quantités du café et de l'huile d'Angola bien que ces achats aidaient directement l'effort de guerre du Portugal. Le Canada ne s'est jamais servi du forum qu'est l'OTAN pour presser le Portugal de mettre fin à son règne colonial en Afrique. Le Canada n'a jamais cherché à dissuader les investisseurs canadiens de s'implanter dans cette région. Au contraire, il a nommé un commissaire commercial honoraire à Luanda en 1973 et promu officiellement le commerce avec les colonies portugaises jusqu'aux derniers jours de la guerre coloniale.

**Les activités commerciales du Canada**  
Ceci conduit à la deuxième grande critique que nous adressons à la politique canadienne envers l'Afrique australe. Le Canada a condamné le racisme et l'oppression en Afrique du Sud mais a continué à en retirer les avantages économiques et, ce faisant, a contribué à renforcer la puissance économique et la résistance du régime. Le Canada a ainsi renforcé la capacité d'oppression de l'Afrique du Sud et a contribué à maintenir la confiance de l'opresseur. Nous convenons que toute politique étrangère possède des limites inhérentes au-delà desquelles les principes doivent être sacrifiés aux considérations économiques. Aucun État ne peut faire preuve d'idéalisme absolu mais peu sont préparés à sacrifier les principes pour des avantages mineurs négligeables. Le Canada, cependant, a opté jusqu'à présent pour cette vue matérialiste extrême. Notre commerce avec l'Afrique du Sud n'est ni prépondérant ni important. Le total des exportations canadiennes vers l'Afrique du Sud représente seulement un demi de un pour cent des exportations totales du Canada. Pourtant, le gouvernement canadien renonce à recommander toute mise en pratique effective de la préoccupation qu'il affiche pour la justice sociale. Le gouvernement a ainsi consciem-

ment collé une étiquette de prix sur les valeurs sociales et politiques que les Canadiens s'attendent à trouver dans la politique étrangère de leur pays. Ce prix est dérisoirement faible et tout à fait hors de proportion avec le bien-être économique général de notre pays.

Les recommandations qui reviennent sans cesse dans les déclarations et résolutions des organisations canadiennes informées et intéressées demandent notamment que:

1. Un accès préférentiel au marché canadien ne soit plus accordé à l'Afrique du Sud. L'Afrique du Sud a quitté le Commonwealth en 1961, en partie sur l'instigation du Canada. Il est ridicule que le Canada continue à accorder cette préférence à l'Afrique du Sud comme il le fait aux autres pays du Commonwealth. Il est humiliant de voir que lorsque le Canada mettra fin finalement à cette préférence, il le fera à la suite d'un accord du GATT et non pas par suite d'une volonté de réduire l'aide économique qu'il fournit au racisme sud-africain.

2. Le Canada devrait suivre l'exemple des pays scandinaves, des Pays-Bas et du Conseil mondial des Églises, et verser directement son aide humanitaire aux mouvements de libération d'Afrique australe.

3. Les investissements canadiens en Namibie devraient être intégralement interrompus. Le gouvernement canadien a adopté une position juste voulant que la souveraineté de l'Afrique du Sud sur la Namibie soit illégale en droit international. La Cour internationale de Justice a rendu un jugement à cet effet mais les sociétés canadiennes continuent à investir en Namibie, collaborant avec un régime (lui payant même des impôts), que le gouvernement du Canada considère comme illégal. Encore plus grave, les intérêts miniers canadiens continuent à épuiser les ressources naturelles de la Namibie avant qu'un gouvernement propre puisse en fixer les conditions et en retirer des redevances.

4. Le Canada devrait décourager les investissements en Afrique du Sud. Le gouvernement canadien devrait cesser d'établir une distinction entre notre politique commerciale et d'investissement en Afrique du Sud et notre politique étrangère. Lorsque l'*Aluminum Company of Canada* y développe un secteur industriel, lorsque la Banque de Montréal, la Banque canadienne impériale de commerce et la Banque Toronto Dominion se joignent à un consortium international de banques pour prêter 70 millions de dollars au gouvernement d'Afrique du Sud, lorsque *Falconbridge Nickel Mines* poursuit inten-

sivement la prospection et l'exploitation minière en Namibie, ces activités revêtent une signification plus importante que la condamnation rhétorique de l'*apartheid* par le Canada. En fait, comparée à sa position politique «froide mais correcte», la politique commerciale du Canada est la seule qui importe à l'Afrique du Sud.

La nécessité d'appliquer les trois premières de ces quatre recommandations paraît évidente. Certains cependant, comme M. Sharp, ont avancé que les investissements canadiens en Afrique du Sud peuvent être un facteur de changement social progressiste. Ils soulignent qu'à la suite du taux d'investissement élevé, le nombre des emplois qualifiés ou semi-qualifiés occupés par des Africains est en augmentation dans une vaste gamme d'industries de transformation. C'est un facteur appréciable mais dont il est facile d'exagérer l'importance. Le principe de la domination blanche fait que les employeurs veillent toujours à ce que tous les employés blancs occupent des postes supérieurs à ceux qu'occupent les Africains. Ainsi, même si ce processus entraîne que les Africains occupent maintenant des emplois qui étaient précédemment réservés aux Blancs, cela ne sape en rien l'*apartheid*, la réservation d'emplois aux Blancs ni la domination blanche. Il s'agit d'un simple réajustement vers le haut de la ligne qui sépare les Noirs des Blancs. La ligne de séparation des races, par contre, ne s'estompe en rien. Loin de saper l'*apartheid*, cette évolution illustre simplement la capacité du régime à adapter le système de l'*apartheid* aux conditions du marché du travail. Rien de plus n'a été accompli.

On ne peut pas avancer non plus que les investissements étrangers se montreront de caractère plus libéral et plus réformiste que les investissements internes. Les investissements étrangers ont toujours été et demeurent extrêmement importants pour l'Afrique du Sud et ce sont eux qui lui ont évité un déficit grave de sa balance des paiements. Ils ont également permis à l'Afrique du Sud de bénéficier des progrès technologiques du capitalisme occidental que l'économie sud-africaine, en raison de son marché intérieur restreint, n'aurait pu espérer réaliser. Troisièmement, les investissements étrangers ont évité à l'Afrique du Sud l'isolement international. On peut compter sur un investisseur pour se porter à la défense du lieu où se trouve son argent. Ces investisseurs restent des défenseurs et des alliés très efficaces du régime sud-africain au sein des grands pays occidentaux.

L'Afrique du Sud offre aux investisseurs étrangers des marges bénéficiaires

plus élevées que partout ailleurs au monde. Elle semble pouvoir convaincre les investisseurs de la sécurité de leurs investissements. A leur tour, ils ne peuvent imaginer une redistribution fondamentale des pouvoirs en Afrique du Sud qui ne soit pas menaçante pour eux. De plus, l'investisseur étranger est étroitement intégré au système sud-africain, servant ses intérêts et ne s'y opposant en aucune façon. Les sociétés étrangères participent à la mise sur pied d'une industrie de l'armement hautement spécialisée et dirigent la prospection pétrolière, mettant ainsi l'Afrique du Sud à l'abri des sanctions internationales. Une société étrangère, *Mobil Oil*, a construit un entrepôt de pétrole près de la frontière du Zimbabwe de façon à faciliter les approvisionnements illégaux en pétrole de la Rhodésie. Les sociétés étrangères collaborent sur toute la ligne avec la politique d'*apartheid*. Elles vont bien au-delà du minimum qui leur est imposé. *Massey Fergusson* et *Alcan* ont contribué de façon cruciale à cette politique d'*apartheid* en implantant de grosses usines dans une zone frontière de façon à ce que les usines restent en zone blanche tandis que la main-d'œuvre et toutes les dépenses sociales correspondantes restent confinées dans les réserves africaines. *Ford* d'Afrique du Sud, filiale de *Ford Canada*, s'est conformée à la préférence du régime de ne voir employé dans une même usine qu'un type d'ouvriers de couleur, Asiatiques ou Africains, plutôt que d'avoir un mélange des deux races. Les sociétés étrangères commencent à implanter des filiales en Afrique du Sud dans l'espoir d'exporter vers les pays indépendants d'Afrique, contribuant ainsi au succès de la stratégie économique du régime qui est de peser sur le potentiel de croissance de ces États.

### Conclusion évidente

La conclusion semble irréfutable. On ne peut faire confiance aux investissements étrangers pour réformer ou libéraliser la vie publique ou économique d'Afrique du Sud, en tout cas pas de façon à contrebalancer le renforcement du régime que ces investissements entraînent.

C'est dans un sens bien étroit qu'on pourrait qualifier les critiques résumées ici d'irréalistes, naïves ou moralisantes. A notre sens, il est d'une importance vitale que certains pays riches et blancs restent à l'écart de la course au tiroir-caisse et aux superbénéfices que promet le régime raciste d'Afrique du Sud, de façon à fournir la démonstration active et effective que la tradition libérale occidentale n'est pas devenue un jeu de rhétorique vide de sens.

# Le casse-tête de la croissance démographique

par Wendy Dobson

La Conférence mondiale sur la population du mois d'août dernier a réuni pour la première fois dans l'histoire tous les gouvernements autour d'une même table pour étudier les questions démographiques. La conférence s'est déroulée sous le signe de l'imprévu. A la lumière de la Conférence de Stockholm sur l'environnement et de la session spéciale de l'Assemblée générale sur les matières premières et le développement, tenue le printemps dernier, on aurait dû prévoir avec plus de précision l'orientation des échanges.

## Deux ordres du jour

A Bucarest, les travaux étaient dirigés par deux ordres du jour au lieu d'un seul. Le premier avait été préparé par le Secrétariat des Nations Unies pour donner suite à la résolution par laquelle l'Assemblée générale avait décidé, en 1970, la tenue de la conférence. Cette résolution s'inquiétait des difficultés de plus en plus évidentes causées par la croissance démographique accélérée. Deux conférences mondiales sur la population avaient été tenues en 1954 et 1965, mais il s'agissait de réunions techniques qui regroupaient uniquement des spécialistes. La conférence de 1974 devait réunir les représentants des gouvernements en vue de leur faire entériner une stratégie internationale face aux difficultés créées par la croissance démographique, intégrée aux autres stratégies des Nations Unies relatives à l'alimentation, à l'emploi, à l'environnement, au transfert technologique et à la deuxième décennie des Nations Unies pour le développement. La Commission de la population fut chargée

---

*M<sup>me</sup> Wendy Dobson est membre du personnel du Centre de recherches pour le développement international. Elle a été rapporteur du groupe de travail qui a élaboré le Plan d'action mondial de la population et a fait partie de la délégation canadienne à la Conférence mondiale sur la population. Les opinions exprimées n'engagent que l'auteur et ne correspondent pas nécessairement à celles du CRDI.*

de préparer la conférence et, en 1972, elle commençait l'élaboration d'un plan d'action mondiale de la population. Dès le printemps 1974, la Commission de la population distribuait un avant-projet pour que les gouvernements puissent en discuter à des réunions régionales organisées par les Nations Unies.

Cette suite d'étapes préparatoires a permis au projet de recueillir l'appui de l'ensemble des gouvernements, notamment de ceux du Brésil et des États-Unis qui avaient auparavant des opinions bien arrêtées sur le sujet, des pays socialistes, des pays de l'Asie, de l'Afrique et d'autres pays de l'Amérique latine. Certains foyers de litige persistaient dans le champ très délicat des objectifs à fixer — pour la réalisation des étapes du programme comme pour réduire le taux de croissance démographique. Dans son ensemble pourtant, le document jouissait d'un appui très large, et on lui reconnaissait une portée assez globale pour que chacun y retrouve des options qui tiennent compte de l'aspect particulier que revêt la question démographique dans son pays d'origine. A cause de cela, la plupart des délégations sont arrivées à Bucarest en croyant que l'unanimité des points de vue s'y ferait jour.

Le second ordre du jour qui présidait aux travaux de Bucarest doit, lui aussi, son origine à un organisme rattaché aux Nations Unies. Depuis 1964, la CNUCED a tenu trois conférences qui se sont intéressées au réaménagement des rapports économiques à l'échelle internationale afin de mieux servir les intérêts des pays en voie de développement. L'Assemblée générale, elle aussi, a été de plus en plus préoccupée par cette question depuis l'apparition du groupe des 77 dirigé par l'Algérie et l'acceptation, par la sixième session spéciale au printemps dernier, de la déclaration et du plan d'action relatifs à l'instauration d'un nouvel ordre économique international.

On a transporté ces préoccupations à Bucarest, où elles ont servi de cadre différent pour étudier les questions et la poli-



tique démographiques. De plus, l'Argentine qui, surtout pour des raisons de sécurité, avait modifié le printemps dernier sa législation pour stimuler la croissance démographique, est arrivée à la conférence avec une série de projets de modifications au plan d'action qui visaient toutes à diminuer l'importance accordée à la réduction du taux de croissance démographique dans l'ensemble des objectifs du plan. Le Vatican a lui aussi pris fermement position et proposé avec instance des modifications semblables. Il fut surprenant de voir la Chine partager les mêmes opinions à plusieurs reprises, ce qui créait des alliances plutôt étranges.

### Thèmes principaux

On a souvent mal rapporté les thèmes principaux abordés par la conférence. A cause de l'importance primordiale qu'ils revêtent pour les travaux à venir dans le champ de la démographie et pour la stratégie du développement en général, il est important que ces thèmes soient bien compris. En voici les aspects essentiels.

On a soutenu que, jusqu'à tout récemment, les études sur le développement ont souvent identifié le rythme accéléré de la croissance démographique comme le principal obstacle à franchir dans la lutte contre la pauvreté. Jusqu'à tout récemment aussi, les études sur les questions de l'environnement ont également attribué au rythme accéléré de la croissance démographique un rôle critique dans les questions de pollution et d'utilisation des ressources. On en concluait donc que la réduction du taux de croissance démographique revêtait une importance primordiale dans la lutte contre la pauvreté, la pollution et l'épuisement des ressources.

Dans ses travaux la conférence a rejeté l'optique trop étroite qui donne lieu à ces interprétations. On a soutenu que certains autres facteurs, souvent négligés, jouent un rôle aussi important que la croissance démographique. Les délégués ont soutenu que l'on peut attaquer la pauvreté de façon plus directe en mettant l'accent sur le partage des ressources, surtout à l'échelle internationale. On a souligné en outre que, si les divers pays jouissaient de niveaux de vie plus équilibrés, nous pourrions subvenir aux besoins non seulement de la population mondiale actuelle mais même de celle de l'an 2000, que l'on estime à 6.5 ou 7 milliards d'hommes. Dans cette optique, un engagement plus ferme en faveur du développement et d'un meilleur partage des ressources et de la richesse aurait comme conséquence le déclin du taux de fertilité. La pollution et la disparition des ressources naturelles sont

également l'effet des habitudes de consommation et de certains autres facteurs, comme le manque de planification du milieu urbain. On peut réduire l'utilisation des ressources et la pollution en mettant un frein au gaspillage lié à la consommation et en modifiant la structure de la demande.

Ces arguments ne sont pas sans valeur. Nous avons trop souvent été portés à définir les objectifs de croissance des pays en voie de développement en fonction du niveau de vie des pays occidentaux et nous avons calculé nos besoins en ressources à partir du postulat que notre niveau de vie et son taux de croissance ne pouvaient pas être modifiés. Dans cette optique, s'il est impossible de faire bénéficier toute la population du globe de notre niveau de vie, la seule solution est de réduire le nombre de personnes dont il faut s'occuper. Toutefois, les pays en voie de développement ne tolèrent plus cette façon de voir. Ils n'acceptent plus comme paramètre invariable le niveau de vie des pays occidentaux avec le gaspillage et l'affluence qu'il entraîne, ni le droit de protéger ce niveau de vie. C'est dans cette optique que la conférence a refusé de souscrire à la réduction du taux de croissance démographique comme l'un de ses objectifs principaux.

Il est regrettable que le rejet massif de certains diagnostics à l'échelle mondiale ait entraîné le rejet de certains faits bien établis. Le projet de plan d'action soumis à la conférence dit en substance que même si la plupart des pays n'ont actuellement aucune politique visant explicitement à influencer leur taux de croissance naturel et qu'un grand nombre d'entre eux souhaitent l'augmenter, *la majorité de la population mondiale et la vaste majorité de la population des régions moins développées vivent dans des pays où les gouvernements font des efforts pressants pour réduire de façon significative le taux de croissance démographique.* Même si cette affirmation se fonde sur des renseignements recueillis par le Secrétariat des Nations Unies à partir des plans nationaux et des réponses officielles aux questionnaires des Nations Unies et même si elle a été tirée de l'un des documents préparatoires officiels de la conférence, elle a été rayée du plan d'action. Il faut néanmoins insister sur l'attention que recevait le thème de la croissance accélérée dès qu'un pays particulier le soulevait comme l'une de ses difficultés. On accentuait la diversité des problèmes propres à chaque pays et on insistait pour que chaque pays définisse son propre problème. Il s'agit là d'une évolution saine. Les pays auront à trouver eux-mêmes les solutions; la conférence ne visait qu'à recommander une gamme d'orientations

acceptables à l'échelon international et parmi lesquelles les gouvernements peuvent choisir. Un grand nombre de gouvernements, surtout en Asie, définissent la croissance accélérée comme un obstacle considérable au développement.

### Élargissement des options

La conférence a consacré beaucoup d'efforts à l'élargissement des choix possibles pour agir sur le taux de croissance. Depuis 15 ou 20 ans, soit depuis que les hommes politiques et les spécialistes du développement se sont de plus en plus intéressés au taux de croissance, les programmes de planification des naissances ont été prescrits comme principal remède. Dans certains cas, on a mis de façon irréaliste sur les répercussions démographiques de tels programmes. Pourtant, les données disponibles laissent entendre que la mise sur pied des programmes de planification des naissances ne suffit pas en elle-même pour produire les répercussions démographiques importantes qu'en attendaient les nations aux prises avec la baisse accélérée du taux de mortalité et l'accroissement rapide de la croissance démographique qui s'ensuit. On reconnaît de plus en plus que ces programmes sont demandés et utilisés par les gens lorsqu'une transformation socio-économique de plus grande envergure est en cours et accentue le désir de réduire le nombre traditionnel d'enfants par famille.

On a donc soutenu à la conférence que les questions démographiques doivent être étudiées dans leur contexte socio-économique. Il ne faut pas séparer développement et démographie si l'on veut influencer sur les variables démographiques. L'équilibre entre les deux variera en fonction des conditions du pays ou de la région. On a souligné que la politique démographique comprend des mesures qui influent directement ou indirectement sur les variables démographiques; parmi ces mesures indirectes, il faut inclure certains éléments des programmes de développement de portée plus générale.

Compte tenu du contexte historique qui a entouré la polémique démographique, il était inévitable que les échanges revêtent ce caractère. On avait prévu une polémique idéologique entre les tenants des opinions communément appelées «malthusienne» et «marxiste». Cela était inévitable à cause de l'accent placé depuis une décennie sur les programmes de planification des naissances comme mesure adéquate et nécessaire pour ralentir la croissance démographique. Dans certains cas, les auteurs de l'aide étrangère ont imposé la planification des naissances aux nations moins favorisées avec un zèle qui empiétait sur la souveraineté nationale.

C'est en tenant compte de cette situation que le groupe de travail chargé de rédiger le document de 109 alinéas renfermant la stratégie, le plan d'action, a rejeté la proposition visant, pour 1985, à mettre à la disposition de tous ceux qui le désirent, l'information et les services relatifs à la planification des naissances. On l'a remplacée par une proposition formulée par l'Argentine et considérée comme plus acceptable. Celle-ci recommandait que tous les pays favorisent une éducation appropriée au sujet de la planification des naissances et mettent à la disposition des personnes qui le désirent les conseils et les moyens voulus pour la réaliser. Malgré le rejet de la date visée, elle souligne le droit de «tous les couples et de toutes les personnes» de décider librement et de façon réfléchie du nombre et de la fréquence des naissances; et encore de jouir des renseignements, de l'éducation et des moyens pour y arriver (avoir plus ou moins d'enfants). Ce double droit fut inclus à la fois parmi les principes à suivre pour formuler une politique démographique et dans les recommandations au sujet des options particulières susceptibles d'influer sur la courbe des naissances.

Le groupe de travail a rejeté l'idée de quantifier les objectifs en matière de ralentissement de la croissance démographique. C'est ainsi que l'on a rejeté l'application des facteurs de réduction du taux de croissance démographique qui étaient prévus pour 1985 (ces taux de 1985 sont les suivants: pays en voie de développement, 2 p. cent; pays développés, moins de 0.7 p. cent; taux mondial 1.7 p. cent). C'est ainsi également que l'on a rayé toute mention d'objectifs précis dans un alinéa qui exhortait les gouvernements à établir des objectifs quantifiés et à formuler une politique visant à ralentir le taux de croissance parce qu'il nuit au développement. Contre les objectifs quantifiés on invoque surtout le fait que les circonstances propres à chaque pays sont trop diverses pour qu'on puisse les réunir dans un objectif mondial; de plus, l'existence d'un objectif quantifié ouvre la porte à l'ingérence étrangère dans les affaires intérieures d'un pays.

Par la suite, on a adopté deux autres alinéas connexes à ce sujet. Le premier d'entre eux souligne que, pour abaisser le taux de croissance au niveau prévu dont nous venons de parler, il faudrait que, d'ici 1985, le taux de natalité des pays en voie de développement passe de 38 à 30 par mille habitants. Le second reconnaît que, pour atteindre ces niveaux, il faudrait que les pays fassent des efforts considérables pour favoriser le développement socio-économique et formuler une politique

démographique. En contrepartie, on insiste sur le besoin d'accentuer également l'accroissement de l'espérance de vie.

Puis, après deux des votes les plus serrés de la session, on adoptait l'alinéa suivant: «A la lumière des principes énoncés dans le présent plan d'action, les pays qui considèrent que leur taux de natalité nuit aux objectifs qu'ils se sont fixés sont invités à envisager l'établissement de buts quantifiés ainsi que la formulation de politiques permettant d'atteindre ces buts avant 1985. Rien dans les présentes ne doit empiéter sur le droit souverain de tout gouvernement d'adopter ou non de tels buts chiffrés». Après que l'on eut rejeté une motion visant à rayer les mots «avant 1985», la Chine a proposé une autre modification soulignant que des buts uniformes n'étaient pas souhaitables, mais cette motion fut rejetée elle aussi par un vote très serré.

Ces votes révèlent jusqu'à quel point le sujet est controversé. Il n'en reste pas moins que l'idée d'objectifs demeure et qu'elle doit être adoptée par chaque pays pour convenir à ses besoins. Il n'est pas très utile d'attacher trop d'importance au rejet des taux absolus. Très peu de pays aspirent à des taux de croissance élevés puisqu'il existe très peu d'indices permettant de dire que, dans des économies en plein essor, des taux élevés de croissance démographique rendent plus facile la réalisation des objectifs de croissance économique. Pour leur propre intérêt, la plupart des pays désirent un ralentissement des taux de croissance.

### **Insuffisance de la planification des naissances**

La question centrale demeure toutefois la façon de réduire le taux de croissance. La politique de développement et la politique démographique sont inextricablement reliées l'une à l'autre. Les gens qui demeurent dans le milieu traditionnel où l'agriculture permet tout juste de subvenir aux besoins primaires ne connaissent que trop bien les caractéristiques de leur milieu: le niveau élevé de la mortalité infantile, les rôles traditionnels des sexes, le taux élevé d'analphabétisme, la pauvreté écrasante et sans espoir, la dépendance totale des caprices du climat, pour n'en citer que quelques-uns. L'idée d'exercer une influence quelconque sur sa destinée ou de prévoir l'avenir est totalement étrangère à ces milieux. La famille est une ressource précieuse; la limitation ou la planification sont anathèmes. Tant qu'il ne se produira pas de changements dans le contexte global du milieu (ce qui est inévitable si un vrai développement est en cours), l'idée de ré-

duire les dimensions de la famille pour que chaque enfant puisse tirer un plus grand profit des fruits du changement est étrangère, pour ne pas dire irrationnelle. Qui s'exposerait à avoir un petit nombre d'enfants s'il subsiste un danger de les perdre?

Tout cela crée les éléments d'un dilemme au niveau de la politique des États. Nous savons que les programmes de planification des naissances, même s'ils constituent un objectif souhaitable, ont également des répercussions démographiques. Nous savons aussi qu'il reste encore beaucoup à faire pour dispenser réellement ces services à tous ceux qui les désirent. Quelles mesures faut-il adopter alors pour les compléter? Quels aspects de la stratégie du développement influent sur les facteurs démographiques et, en particulier, sur la fertilité? Le groupe de travail a parlé en termes généraux de l'importance de l'équité dans les rapports économiques internationaux. Le plan d'action comprend certains remèdes plus précis pour favoriser le changement social, dont les suivants: une participation plus forte des femmes au processus de développement, des mesures visant à réduire la mortalité infantile, un meilleur partage des revenus, l'accès à l'éducation pour les jeunes du monde entier, l'élimination du travail des enfants, l'établissement d'un régime de sécurité pour les personnes âgées, la fixation d'un âge minimum pour le mariage, et l'amélioration des services de santé et de planification des naissances. On recommande aussi que les pays qui désirent influencer le niveau de fertilité accordent la priorité à la mise en application de programmes de développement et de stratégies relatives à l'éducation et à la santé qui, tout en favorisant la croissance économique et le relèvement du niveau de vie, ont une influence décisive sur les facteurs démographiques, y compris la fertilité... Personne ne sait toutefois quel effort additionnel doit être apporté aux programmes relatifs à l'éducation ou à la santé ni sur quels éléments de ces programmes les efforts doivent porter pour faire baisser le taux de fertilité dans la mesure voulue. Même si l'on investit massivement dans ces programmes, ce n'est qu'à long terme que l'on peut espérer un changement d'attitude. Nombre de pays, surtout asiatiques, ne disposent pas de ces longs délais avant que les déséquilibres actuels entre les tendances démographiques et les ressources disponibles ne provoquent une hausse du taux de mortalité. Dans un tel contexte les programmes de planification des naissances, lancés sur une grande échelle, jouent encore un rôle indispensable parmi les mesures qui peuvent accélérer les changements démographiques.

Pour approfondir nos connaissances dans ce domaine, il faudra chercher à mieux comprendre les facteurs qui jouent sur le nombre d'enfants par famille dans divers milieux propres aux pays en voie de développement. Cela nécessite des recherches plus poussées de la part des sociologues des pays en cause. Comme point de départ, on peut se servir de l'énumération des changements dont nous venons de parler. Certaines de ces mesures, par exemple l'établissement de rôles nouveaux pour la femme, l'éducation des jeunes, l'établissement de régimes de sécurité de la vieillesse, pourraient modifier de façon importante les coûts et les bienfaits reliés à un plus grand nombre d'enfants. Sur aucune de ces mesures on n'a fait de recherches adéquates qui pourraient se traduire en une politique réaliste tant au point de vue économique qu'administratif.

### **Autres sujets**

L'urgence immédiate de la croissance démographique, rendue encore plus pressante par les prédictions pessimistes au sujet des ressources alimentaires en voie de disparition, n'a pas complètement obnubilé, pendant la conférence, les autres facettes de la question démographique. Le groupe de travail chargé de rédiger le plan d'action a attaché une grande importance à la réduction du taux de mortalité, à l'urbanisation et à certains aspects du phénomène de migration internationale, en particulier les difficultés des travailleurs immigrants.

L'un des votes les plus massifs au cours des sessions du groupe de travail s'est produit lors de l'étude des rapports entre le développement et la réduction du taux de mortalité. Par un vote de 48 contre 47 et 11 abstentions, le groupe a accepté qu'il fallait faire appel à des programmes 'massifs' de développement social et économique plutôt qu'au développement 'accélééré' pour réduire le taux de mortalité. En étudiant les façons d'influer sur la migration intérieure, on a mis en lumière certains aspects négatifs de l'urbanisation. Ceux-ci furent attribués dans une large mesure à l'état de dépendance des pays en voie de développement au sein du système économique international. On a également insisté sur la nécessité de trouver des moyens d'améliorer les conditions de vie dans les régions rurales afin d'enrayer l'exode vers les centres urbains. On a souligné que les difficultés du milieu urbain dépendent autant des habitudes de consommation que de la concentration démographique.

Le plan avait pour objectif premier de recommander des mesures susceptibles d'influer sur les variables démographiques.

C'est pour cela qu'il contient très peu de renseignements sur la façon de satisfaire aux besoins de la population prévue dans les années à venir. Sur une population mondiale actuelle de 3.9 milliards, la majeure partie sont des jeunes. Même si tous les couples qui commencent leur période de fertilité au cours des 25 prochaines années n'avaient que deux enfants (ce qui est fort peu probable), nous serions environ sept milliards à la fin du siècle. La demande exercée sur les ressources par le besoin de nourrir, d'habiller, de loger, d'éduquer et de fournir un emploi à toutes ces personnes sera considérable. A partir de leur propre expérience, les délégués de la Chine ont introduit le principe que «de toutes choses au monde, les personnes sont les plus précieuses» afin d'insister sur la nécessité d'envisager la population humaine comme une ressource et non comme une charge. L'Argentine a insisté sur l'importance de multiplier nos efforts en vue d'augmenter les ressources alimentaires et d'orienter le développement vers le perfectionnement des ressources humaines. On a demandé aux Nations Unies de commencer à suivre les courbes démographiques, ce qui mettrait en lumière le besoin urgent d'une recherche sur les conséquences des tendances et des politiques actuelles en matière de démographie. Toutefois, il ne s'agit là que d'un début. A l'heure présente, notre capacité de subvenir aux besoins des populations existantes semble terriblement inadéquate.

### **Importance de la conférence**

La publicité qui a entouré la conférence a fait une large part, surtout dans la presse nord-américaine, au fait que la conférence n'a pas permis une présentation équilibrée de toute la gamme des points de vue nationaux sur les questions démographiques. On a soutenu que l'urgence de la pénurie alimentaire qui afflige le monde actuel donne à ce refus d'étudier une action planétaire visant à ralentir la croissance démographique un aspect d'irresponsabilité ou même de cynisme. Les beaux discours de Bucarest voulaient-ils dire quelque chose?

Une des conclusions importantes de la conférence est qu'il existe une diversité de remèdes prescrits pour les maux sociaux et économiques du monde. Le fait que la conférence ait réduit l'importance de la limitation de la population peut facilement être mal interprété et simplifié comme une reprise du vieil adage: «Occupez-vous du développement et la population s'occupera d'elle-même». Cela peut être vrai dans des régions peu peuplées et riches en ressources. Par contre, il est toujours à craindre

qu'un tel climat rende d'autres pays plus réticents à adopter des mesures plus directes. Pourtant, en refusant de mettre l'accent sur une action universelle en vue de limiter la croissance démographique, la conférence visait un meilleur équilibre: accentuer plutôt le fait qu'une politique démographique comporte un train de mesures à la fois explicites et implicites. Chaque État doit choisir le programme qui lui convient le mieux. On tentera de pousser plus loin l'élaboration des mesures régionales visant à mettre en œuvre le plan d'action dans chacune des principales régions au cours des consultations régionales que les Nations Unies parraineront dès le début de 1975.

Il est évident que les résultats de la conférence occasionnent un dilemme aux agences d'aide étrangère dont l'objectif premier est de fournir une assistance dans le champ de la planification des naissances. Bien qu'ils soient tributaires de l'idéologie de l'Occident, ces programmes sont concrets et directs et plaisent aux décideurs débordés qui cherchent des méthodes simples pour ralentir la croissance démographique. L'accent mis par les pays en voie de développement sur les mesures moins directes entraînera des frais considérables pour les organismes qui s'intéressent à la démographie comme pour ceux qui s'occupent du développement. Les décisions budgétaires seront plus difficiles à prendre. En outre, les budgets devront subir des demandes pour la recherche et pour d'autres questions démographiques urgentes, en particulier l'exode accéléré vers les villes, les agglomérations humaines et l'infertilité. Il faut également prévoir des ressources pour établir des unités démographiques afin d'intégrer à la planification du développement les aspects démographiques trop longtemps négligés. Si les États doivent s'engager de façon plus décisive sur la voie des solutions aux problèmes de peuplement, chacun d'entre eux doit se préoccuper beaucoup plus qu'il ne le fait actuellement des rapports entre la démographie et les ressources.

### L'apport du Canada

Madame Jeanne Sauvé a présenté à la Conférence, au nom du Canada, une déclaration équilibrée et lucide. Celle-ci faisait état de la façon dont le Canada interprète certaines des questions complexes débattues à la conférence et découlant de l'interrelation entre les facteurs démographiques, le développement, les ressources naturelles, l'environnement et la famille. La déclaration canadienne soulignait un grand nombre de principes importants: les facteurs démographiques sont

étroitement reliés à d'autres facettes du développement; les mesures visant à influencer sur les tendances démographiques ou à contrecarrer celles-ci entraînent des modifications aux structures et aux institutions; il faut que, dans les activités de production et de consommation, chaque État fasse un usage plus judicieux des ressources; la formulation de la politique démographique doit se faire dans le respect des libertés humaines fondamentales. La déclaration soulignait également que le Canada était prêt à assumer sa part de responsabilité pour répondre au besoin accru d'aide internationale en matière de démographie à la suite de la conférence.

Espérons qu'il ne s'agissait pas là uniquement de belles paroles destinées à la pâture publique à l'occasion de la conférence. La préparation de la conférence a donné aux Canadiens une meilleure intelligence de la politique démographique. Il nous reste maintenant à exploiter cette expérience pour mettre en œuvre un ensemble organique de politiques intérieures.

Comme le soulignait Madame Sauvé, le succès de la conférence dépend en premier lieu des activités qui lui donneront suite. Jusqu'à présent, on en voit très peu au Canada. Avant la conférence, un exercice préparatoire de plus de six mois a donné lieu à des consultations à l'échelon des ministères fédéraux, des consultations fédérales-provinciales et des audiences publiques. Un grand nombre d'études commandées par le cabinet sont actuellement en cours. Il ne fallait donc pas s'attendre à ce que la conférence précipite la formulation de la politique intérieure. Par contre, grâce aux travaux préparatoires, nous possédons pour la première fois un mécanisme de consultation entre les divers ministères fédéraux qui s'intéressent à la démographie. Maintenant que la Conférence est terminée, il ne faut pas permettre à ce mécanisme de mourir en douceur, mais l'orienter plutôt vers les aspects fondamentaux de la politique intérieure qui se regroupent en deux grands domaines: les mesures qui influent sur les événements démographiques et les mesures qui tentent de contrecarrer les tendances démographiques. Le plan d'action recommande que chaque État établisse «à un niveau élevé de l'administration» un groupe responsable des aspects démographiques de la politique intérieure. Il est sans doute grand temps qu'un mécanisme de coordination soit établi au Canada. Il faut lui assurer une position stratégique, lui permettant de coordonner l'action des divers ministères dans ce domaine, de surveiller les tendances et d'organiser la consultation avec les provinces.

A cause de la faible priorité que nous accordons à cette politique intérieure, nous ne pouvons jouer qu'un rôle limité sur la scène internationale au moment où l'on accorde la priorité à l'accroissement de l'aide. Le monde est aux prises avec un ensemble de crises et, dans un grand nombre de pays en voie de développement, les facteurs démographiques y jouent un rôle déterminant. La demande d'aide internationale ne cesse de s'accroître à un rythme accéléré et dépasse les ressources dont dispose le principal réseau de distribution

multilatérale, le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population, que les pays en voie de développement appuient avec enthousiasme. Le Canada devrait donner suite à ses offres d'aide additionnelle faites à la Conférence. S'il ne le faisait pas, il confirmerait encore une fois que nos paroles sont creuses, à un moment où la confiance internationale dans les pays riches atteint son point le plus bas. Cela manifesterait également que nous n'avons pas compris l'un des aspects fondamentaux de la Conférence.

## L'économie politique du débat de Bucarest

par André Lux

Le fait d'avoir réussi à rassembler à Bucarest près de 140 délégations officielles de gouvernements et d'agences internationales pendant deux semaines du mois d'août 1974, pour discuter des problèmes démographiques du monde en relation avec les autres grands problèmes qui tourmentent notre globe, a été célébré comme un succès d'autant plus remarquable que l'idée même d'un tel rassemblement aurait paru invraisemblable encore en 1968. Il en est bien ainsi. S'agirait-il là d'une découverte suivie d'une prise de conscience qui se serait répandue à une vitesse rendue possible par les techniques de communication de masse? Certes, on n'incluait pas la pollution et ses effets écologiques nuisibles dans les discussions démographiques avant 1970.

Pourtant, la pollution ne fait qu'ajouter un élément nouveau à un dossier déjà très ancien qui est désormais placé sous le regard des citoyens du monde entier plutôt que d'un nombre réduit d'experts et d'apôtres. Malthus a largement puisé dans ce dossier auquel il a donné son nom au début du siècle dernier. C'était le moment des grandes mutations et convulsions de la première phase de la révolution industrielle

de l'Angleterre, en face de laquelle le reste de l'Europe et du monde apparaissait fragile et peu développé. Cette période, où les fruits de la croissance économique étaient encore maigres et mal répartis, était aussi celle de la première grande vague de croissance démographique. La conjonction de ces deux phénomènes n'a pas peu contribué à influencer Malthus en laissant apparaître ce qu'on peut qualifier de surpeuplement relatif à un niveau insuffisant de développement. Le surpeuplement est toujours relatif à quelque chose. Il l'était notamment en rapport de l'ignorance excusable du niveau d'abondance auquel aboutirait l'industrialisation de l'Europe et de l'Amérique du Nord 150 ans plus tard.

Ainsi se profile l'analogie entre le temps de Malthus et le temps présent, analogie qui signifie à la fois ressemblance et dissemblance. On a souvent prétendu que Malthus avait écrit trop tôt, qu'il s'était trompé dans ses prédictions pour les pays aujourd'hui riches mais se révélait excellent prophète des malheurs qui nous attendent au tournant du siècle. Sous cet angle, 1972, avec la parution de *The Limits to Growth*, pourrait rappeler 1798 et la première édition du célèbre *Essay on the Principle of Population*.

Là s'arrête cependant la ressemblance et se découvre dans sa complexité l'autre face de l'analogie, qui fait toute la différence. Malthus parlait à l'aube d'une révolution industrielle qui allait enrichir fabuleusement l'Occident; Meadows écrit, hanté par l'Inde qu'il vient de visiter, au moment où ce même Occident étouffe sous la pollution physique et mentale d'une surabondance qui menace d'épuiser les ressources vitales du globe et qui contribue à créer non le développement mais bien le



*M. Lux est professeur de démographie et de sociologie économique à l'Université Laval de Québec. Il a séjourné longtemps en Afrique et publié un livre et des articles sur les travailleurs en milieux urbain et rural, les migrations et le chômage. Présentement en congé de l'Université, il travaille comme conseiller spécial (démographie) de l'Agence canadienne de développement international. Il était à Bucarest comme membre de la délégation du gouvernement canadien. Les vues exprimées ici le sont à titre personnel.*

sous-développement du tiers-monde. Ce sous-développement endémique coïncide avec la seconde grande vague de croissance démographique dans des pays qu'on dit de plus en plus pauvres et dont les classes déshéritées n'auront bientôt plus rien à perdre d'une révolution générale.

C'est dans ce contexte élargi que s'est préparée et déroulée la Conférence mondiale de Bucarest sur la population. La variable démographique y retrouve dans le canevas des réflexions socio-économiques une place qu'elle avait chez les économistes classiques du siècle dernier et qu'elle n'aurait jamais dû perdre ensuite. Même si des conférences internationales séparées ont traité et traiteront de l'environnement, des ressources, de la population, de l'alimentation et de l'habitat, leur déroulement a déjà clairement démontré combien ces variables sont reliées entre elles. C'est pourquoi ces conférences s'enchaînent comme les *rounds* successifs d'un grand combat entre les pays à haut et bas niveaux de vie. L'affrontement porte sur la façon d'envisager l'enchaînement causal entre les variables mentionnées. Il a pris une tournure très politique à la Conférence entre délégations gouvernementales, à cause des énormes intérêts en jeu.

### L'inquiétude de l'Occident industriel

L'origine de la Conférence tient d'abord à l'inquiétude provoquée par la brusque accélération de la croissance démographique à partir de 1950. Malthus avait été ébranlé par une croissance pourtant bien moindre, qui était passée de 0.5 p. cent par an au début du XVIII<sup>e</sup> siècle à 1 p. cent à la fin du même siècle. Ce rythme s'était maintenu approximativement pendant le XIX<sup>e</sup> et la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle; depuis lors il n'a cessé de monter pour atteindre 2 p. cent l'an dans la présente décennie. Contrairement au pasteur anglais, nous saisissons d'emblée aujourd'hui ce que l'accroissement de la population, intensifié par l'élévation réelle ou possible de son niveau de vie, représente comme accélération de la demande mondiale de biens et de services. Cette accélération inquiète d'autant plus les esprits que se développe en même temps une conscience aiguë des abus de consommation des ressources naturelles par les pays riches.

Quel lien y a-t-il entre ces abus et le tiers-monde? Ne parlons pas du souci d'y prévenir les conséquences fâcheuses des excès de consommation, souci qui serait vraiment prématuré. Le lien est double. D'un côté apparaît le quasi-réflexe néomalthusien qui fait de la croissance démographique un facteur très important et même parfois la cause principale, voire le

bouc émissaire des maux de nos sociétés riches. Par une extrapolation spontanée, l'accroissement de la population est considéré comme un mal en soi pour le tiers-monde, à qui il convient de prêcher la croissance démographique nulle avec d'autant plus de zèle qu'elle mettra beaucoup de temps à se réaliser par suite de l'«inertie démographique». Alors que pour les pays industrialisés certains voudraient voir la croissance démographique nulle se combiner avec une croissance économique nulle pour arrêter net les abus d'utilisation des ressources rares et non renouvelables, la croissance démographique nulle ou presque leur apparaît comme un prérequis indispensable aux pays du tiers-monde qui veulent sortir de leur état de sous-développement.

Le deuxième lien est moins souvent exprimé, plus subtil mais sans doute plus fondamental. Les pays du tiers-monde se profilent à l'horizon comme un danger grandissant pour les pays à haut niveau de vie. A ce danger il y a plusieurs aspects qui ne sont pas nécessairement pris tous en considération par chacun de ceux, citoyens ordinaires, intellectuels, politiciens, qui ressentent ce danger. Les uns s'inquiètent de ce que, par leur désir de se développer en imitant le modèle occidental, les pays aujourd'hui pauvres contribuent activement à la détérioration écologique et compromettent les efforts qui s'amorcent pour restaurer l'environnement physique de notre planète. D'autres craignent que ce même désir de développement n'accélère le rythme de l'épuisement inexorable de ressources non renouvelables et difficilement remplaçables. Ces deux craintes sont dans la tradition malthusienne de pessimisme qui n'envisage l'avenir qu'en termes de rendements décroissants ou refuse du moins de compter les progrès techniques parmi les ressources assurées de l'avenir.

Une autre crainte est beaucoup plus politique et concerne l'évolution des rapports de force entre les pays industriels, occidentaux surtout, et le tiers-monde. Les hauts niveaux de vie des pays riches ont été obtenus jusqu'à présent en partie grâce à la fourniture de matières premières à prix dérisoirement bas, ce qui en a facilité le gaspillage. Le maintien du système social et économique de ces pays semble reposer sur la continuation de tels approvisionnements à bon marché, de sorte que toute remise en question par les pays sous-développés fournisseurs de ces matières est perçue comme une menace directe et intolérable. Or, cette remise en question ira en s'accroissant au fur et à mesure que la croissance démographique et la volonté politique de développement interne ren-

dront plus urgent le contrôle par les pays du tiers-monde de leurs ressources. La stratégie de certains pays industriels tend donc facilement à freiner cette volonté politique de développement autonome et indépendant (par opposition à la croissance économique dépendante). Malheureusement, ce freinage se répercute subtilement sur les tendances démographiques. En effet, en l'absence d'un développement intégral, la masse des paysans et citoyens pauvres et sous-privilegiés restent enfermés dans l'horizon borné d'une vie au jour le jour, alors qu'ils auraient besoin de ressentir l'espoir d'amélioration de leur condition de vie pour brancher leurs comportements de fécondité sur des perspectives plus ouvertes et à moins court terme. Actuellement ils sont dans l'impossibilité psychologique et sociale de planifier leur avenir, même en allongeant les intervalles entre les naissances de leurs enfants.

Nous voici donc dans un cercle vicieux: le maintien de l'accès privilégié aux ressources du globe suppose, plus ou moins consciemment, une stratégie du maintien de l'ordre mondial établi et des tactiques freinant à chaque occasion les revendications en faveur d'un nouvel ordre économique mondial. Dans ce contexte les politiques d'aide au développement restent fondamentalement inefficaces. Dès lors, non seulement les conditions d'une modification spontanée des comportements démographiques font défaut, mais les gouvernements des pays sous-développés réagissent souvent vigoureusement contre l'implantation de politiques visant à réduire la croissance démographique. Bucarest n'a que trop clairement mis cette allergie en lumière. Il en résultera sans doute que la croissance démographique du tiers-monde ne ralentira que peu au cours des prochaines décennies.

Ce statu quo inquiète au plus haut degré les stratèges des pays dominateurs qui perçoivent en lui l'irrésistible levier de bouleversements à l'échelle mondiale dans le prochain demi-siècle. La pression démographique s'accroissant par suite d'un développement insuffisant doit nécessairement aboutir à une situation où la misère devient explosive et rompt tous les «cordons sanitaires» mis en place par des gouvernements conservateurs ou insuffisamment progressistes avec l'appui de programmes d'«aide au développement» (aide au système des «communications» par exemple) ou d'aide militaire.

### **L'ambivalence des gouvernements du tiers-monde**

Ici apparaît la position ambivalente adoptée par les gouvernements du tiers-monde

à Bucarest. Sur le plan des relations internationales, ils sont résolument progressistes, en soulignant la priorité du développement, réclament la suppression des ingérences néo-coloniales ou apparentées et la fondation d'un nouvel ordre économique international. Sur le plan intérieur cependant, le développement exige des réformes de structure profondes que ces mêmes gouvernements ont presque toujours passées sous silence. Ils ont par exemple fait supprimer à Bucarest la seconde partie du paragraphe 29 du projet de Plan mondial, dont voici le texte: «Les pays désireux d'agir sur les niveaux de fécondité peuvent le faire grâce à des mesures qui influent sur les facteurs économiques et sociaux déterminant les préférences en matière de dimension de la famille. Cela peut exiger de vastes réformes sociales, institutionnelles et structurelles, qui peuvent avoir des effets sur la société tout entière». Le contexte du paragraphe se réfère évidemment aux situations nationales, mais les mêmes gouvernements qui réclament un nouvel ordre économique international ne veulent pas entendre parler d'un nouvel ordre économique et social interne.

Ce refus est clairement apparu à la Conférence préparatoire de San José, Costa Rica<sup>1</sup>, où la Commission économique pour l'Amérique latine avait soumis aux délibérations des gouvernements un document de problématique très bien charpenté; celui-ci rappelait notamment que «l'étroite corrélation négative entre niveaux de stratification socio-économique et niveaux de fécondité et dimension moyenne des familles place le problème des classes sociales au cœur même d'une stratégie de population» et il affirmait que «la manière dont le revenu est réparti entre groupes, les fonctions économiques et sociales de ces groupes et la quantité de pouvoir qu'ils possèdent pour accumuler et retenir le revenu sont tous des facteurs qui aident à définir la nature de l'ordre social en place»<sup>2</sup>. La seule délégation qui s'est permis une allusion à ce document remarquable durant une pleine semaine de délibérations ne fut autre que celle du... Canada. En se refusant à promouvoir énergiquement les réformes intérieures nécessaires à l'amélioration des perspectives d'avenir telles qu'elles seront ressenties par la masse des citoyens pauvres, les gouvernements de beaucoup de pays sous-développés se con-

<sup>1</sup>Cinq conférences préparatoires ont réuni les délégués gouvernementaux par région du globe en vue de juger leurs réactions au projet du Plan mondial. Le Canada a participé à celles de San José et de Genève.

<sup>2</sup>*Demographic trends, development and income distribution in Latin America: Introductory notes, Document ST/ECLA/Conf. 43/L2 (version anglaise) p.p. 33 & 6.*



damnent plus ou moins inconsciemment à succomber tôt ou tard aux effets de l'irrésistible pression démographique mentionnés plus haut; entre-temps, plusieurs de ces gouvernements continueront à sous-estimer la réalité déjà présente de leur problème démographique, dont l'ampleur future risque fort de leur apparaître trop tard.

### **Les difficultés d'un dialogue**

Si beaucoup de gouvernements du tiers-monde portent ainsi leur part, trop méconnue, des responsabilités de la situation démographique mondiale, les gouvernements des pays industriels, et notamment les plus puissants parmi eux, ont sans doute encore davantage contribué à faire de la Conférence de Bucarest un dialogue de sourds. Ce jugement peut paraître excessif, bien qu'il ne nie pas les côtés positifs du bilan dont parle Wendy Dobson dans un autre article de ce numéro, p. 40. Il est par exemple symptomatique de constater que malgré l'affirmation sans cesse renouvelée du besoin d'intégration entre politiques de population et de développement, pas le moindre effort n'a été fait pour réfléchir ensemble sur la manière concrète de réaliser cette intégration.

En fait, les conditions d'un vrai dialogue n'étaient pas réunies. Un exemple en guise d'illustration: plusieurs délégués des pays occidentaux riches ont vivement regretté l'affaiblissement du Plan mondial proposé à l'ouverture de la Conférence; ils déplorent en particulier la suppression des objectifs quantifiés de réduction de la fécondité. Par ailleurs, ils acceptent le principe qu'une politique démographique doit faire partie intégrante d'une politique de développement à laquelle les pays riches doivent contribuer. Ils refusent cependant d'engager leurs pays par des critères quantifiés d'aide au développement. Comment dans ces conditions les délégués du tiers-monde à Bucarest pourraient-ils les prendre au sérieux? Les États-Unis en particulier n'offrent pas les garanties de crédibilité lorsqu'ils partent en croisade pour la réduction de la fécondité au nom du bien-être des familles pauvres du tiers-monde.

Si les porte-parole d'un ou de plusieurs pays industriels avaient solennellement reconnu en séance plénière ou au Groupe de

travail sur le Plan, la priorité logique (mais pas nécessairement chronologique) du développement avec ses implications politiques pratiques en matière de mécanismes économiques et d'aide à l'échelle internationale, un déblocage aurait pu se produire et déblayer le terrain d'une hypothèque stérilisante. Les gouvernements du tiers-monde n'auraient pu occuper aussi confortablement leurs sièges, alors qu'ils portent une part non négligeable des responsabilités du sous-développement de leurs peuples; ils auraient pu concentrer un peu plus d'attention à l'aspect spécifiquement démographique de la situation présente et de l'avenir de leurs pays, conformément à l'objectif de la Conférence de Bucarest.

Hélas, ce ne fut pas le cas. Si la Conférence a permis néanmoins une certaine sensibilisation au problème démographique comme élément constitutif du problème du sous-développement et du développement, cette sensibilisation n'a pas atteint, et de loin, le niveau requis par l'urgence de la situation présente, compte tenu de l'impossibilité de changements rapides du rythme de croissance démographique. Sans aller, avec l'agronome français René Dumont, jusqu'à invoquer le témoignage de l'histoire future sur une Conférence de la population qui s'est réunie à l'aube de la plus grande famine de l'histoire en refusant de la dévisager, il est certain et regrettable que les délégations des gouvernements du tiers-monde, à l'exception de celle du Bangladesh, n'ont pas fait preuve d'un sens de l'urgence face à une situation qui ne leur inspire apparemment aucune velléité d'autocritique. Les gouvernements des pays industriels n'admettront pas qu'ils ont puissamment contribué à cette insensibilité en étant eux-mêmes insensibles à l'urgence d'une modification radicale de leur stratégie face au tiers-monde. Il est paradoxal que dans une société capitaliste évoluée où le calcul à long terme est supposé naturel, on oublie généralement qu'on fait plus d'affaires avec des pays riches et qu'il serait donc sage de laisser les pays pauvres se développer plus librement selon leurs formules si l'on veut accroître le nombre de bons partenaires en affaires pour le XXI<sup>e</sup> siècle. C'est être trop optimiste, voire naïf de penser que les milieux politiques et d'affaires planifient à vingt ans d'échéance et plus.

# La diplomatie du hockey: une autre série en 1976

par Scott Young

En dépit de tout ce qui a été dit et écrit de négatif au sujet des deux rencontres au sommet entre les deux grands pays du hockey, je préfère me rappeler un de mes souvenirs. Il est tard et je suis sur le point de quitter l'hôtel Intourist, rue Gorki à Moscou, où nous avons diné. Notre hôtel, le Rossiya, est à courte distance mais mon épouse, qui marche avec une canne à la suite d'une opération à la hanche, ne peut rentrer à pied. Quelques chauffeurs de taxis discutent sur le trottoir à quelques pas de l'imposante entrée de l'Intourist. Le soir à Moscou, il est préférable de s'entendre au départ sur le prix de la course car, bien que la plupart des voitures-taxis soient munies d'un compteur, il semble exister une entente générale selon laquelle, après la tombée du jour, les chauffeurs peuvent fixer le prix comme bon leur semble.

Je m'approche des chauffeurs. «Gostinitsa Rossiya,» dis-je, ce qui signifie hôtel Rossiya. «Skolko?», qui veut dire combien?

Le jour, avec le compteur, il en coûterait quelques douzaines de kopecks, soit environ 75 cents, même si le trajet est sinueux en raison des rues à sens unique dans le quartier de la Place Rouge entre les deux hôtels.

Un chauffeur me répond avec le sourire en coin: «Dayetsyat!» Dix roubles. Je lui réplique qu'il est fou et me tourne vers un autre. «Dva», dit ce dernier, ce qui signifie deux et constitue un prix assez raisonnable pour un Canadien mais que peu de Russes auraient accepté. Je lève un doigt. Tous hochent la tête négativement. Pas pour un rouble. La scène se déroule dans

une ambiance sympathique jusqu'au moment où un homme qui ne sourit pas lève son pouce dans les airs en disant «hockey russe!» et le tourne vers le sol en ajoutant «hockey Canada!» pour ensuite me dévisager.

Je hoche la tête. Plusieurs répètent les propos de mon interlocuteur. Je lève alors mon pouce dans les airs en disant «hockey Canada», ce qui soulève un tollé général qui s'apaise dès que j'ajoute «hockey russe» en levant à nouveau mon pouce dans les airs.

Un homme un peu en retrait sourit et dit immédiatement «Gostinitsa Rossiya, Oadin». Un rouble pour aller à l'hôtel Rossiya. C'est sa réponse à mon hommage à nos deux formes de hockey.

Je suis convaincu que ce point de vue est le plus répandu, tant dans un pays que dans l'autre. Pourquoi? Je me souviens d'un livre intitulé *Games, Sport and Power*, préparé par le sociologue Gregory P. Stone de l'université du Minnesota et publié dans la collection *Rutgers University's Transaction*. Il s'agit d'une série d'articles dans lesquels on tente de définir d'une manière analytique la fonction du jeu: s'agit-il de jeu, de sport, de puissance ou simplement de communication non verbale? Dans un des articles, on trouve la citation suivante de l'éminent anthropologue Bronislaw Malinowski: «La fascination est présente chaque fois que le hasard et l'accident, le jeu émotionnel de la crainte et de l'espoir jouent un rôle déterminant. La fascination est absente lorsque la fin est certaine, assurée et qu'elle relève uniquement de l'utilisation de méthodes rationnelles».

Le mot fascination n'est pas trop fort pour qualifier l'émotion qui surgit en Union soviétique et au Canada lorsque nos deux pays se rencontrent dans un match de hockey.

Fascination? Je pense aux instants qui ont suivi le premier match de la série joué à Québec, alors que le Canada a eu l'avantage sur la Russie dans cette rencontre qui s'est terminée par un verdict nul de 3-3. John McKenzie, l'un des plus rudes



*M. Scott Young est un chroniqueur bien connu du Globe and Mail de Toronto. En plus de signer de nombreux textes pour la radio et la télévision, il est fréquemment invité à y commenter l'actualité. Il est l'auteur de vingt livres, dont trois ont été préparés en collaboration avec son épouse. Cinq de ses livres portent sur le hockey. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



et des plus fiers compétiteurs chez les joueurs canadiens, déclara dans le vestiaire que l'équipe soviétique était sans doute la meilleure formation de 20 joueurs qu'il lui avait été donné de voir à l'œuvre, sous-entendant ainsi qu'il la jugeait supérieure à l'équipe des Bruins de Boston qui avait remporté la coupe Stanley quelques années auparavant alors qu'il faisait partie de cette équipe. On prend seulement conscience de l'importance de cette déclaration lorsqu'on songe que, 22 années auparavant, à une époque où Gordie Howe, membre de l'Équipe Canada 1974, était déjà une vedette dans la Ligue nationale de hockey, les joueurs de l'équipe nationale russe n'avaient pas de gants, portaient des protecteurs faits de coton ouaté aux coudes et aux genoux, se protégeaient les jambes avec le genre de jambières utilisé par les joueurs de soccer et chaussaient des patins de vitesse à longues lames parce que, comme l'a déjà écrit le fameux instructeur soviétique Anatoli Tarasov, «nous utilisons les seuls patins que nous avons». A cette époque, la Russie ne possédait même pas une seule patinoire intérieure. Au printemps, quand la glace devenait molle aussitôt que le soleil se montrait, les Russes commençaient leurs exercices à 3 ou 4 heures du matin pour profiter de la glace dure. «Nous en étions réellement venus à détester le chaud soleil de l'été», écrit Tarasov.

Si tous les progrès accomplis dans ce sport par les Soviétiques depuis cette époque ne les plaçaient pas directement en concurrence avec nous, notre admiration à leur égard serait sans bornes. En fait, cette note héroïque contribue encore énormément à engendrer l'émotion qui anime les deux pays lorsqu'ils se rencontrent sur la glace. Les amateurs, les dirigeants et les joueurs soviétiques sont fiers de la kyrielle de titres mondiaux et olympiques remportés par la Russie au cours des années soixante. Jusqu'en 1972, les Canadiens ont pu prendre ces victoires à la légère en invoquant le fait que nous n'avions jamais fait participer nos meilleurs joueurs. Cette année-là, lorsque nous avons envoyé nos véritables vedettes (et qu'ils ont subi trois défaites en plus d'annuler une fois au cours des cinq premiers matchs de la série), les Canadiens se sont élevés contre le jeu rude de leur propre équipe; ils n'ont pas caché leur admiration pour la maîtrise remarquable des principes fondamentaux du jeu dont faisaient preuve les Soviétiques et ils ont continué à les admirer même si le Canada a gagné les trois derniers matchs et remporté la série. Néanmoins, cette rencontre de 1972 a entraîné un changement d'attitude profond chez les nôtres lorsqu'est

venu le temps de se préparer pour la série de 1974. A un certain moment, Bill Harris, instructeur de l'équipe canadienne qui était jugée plus faible que la formation de 1972, demanda à ses joueurs d'essayer de jouer les huit matchs sans attraper une seule punition. Il voulait modifier l'image du Canada. L'objectif a semblé réalisable pendant un certain temps. Notre équipe s'est révélée un adversaire relativement loyal lors des 4 premières rencontres jouées au Canada alors qu'elle a annulé deux fois, au compte de 3-3 à Québec et de 5-5 à Vancouver, gagné 4-1 à Toronto et perdu 8-5 à Winnipeg. Le Canada a toutefois mieux joué que la Russie dans trois de ces parties et il aurait dû les gagner toutes trois; quant à la rencontre disputée à Winnipeg, plusieurs vedettes de l'équipe canadienne n'étaient pas en uniforme étant donné que Harris a respecté consciencieusement son engagement de faire jouer chacun des 26 joueurs.

### **Pas de honte**

Il est réellement trop facile de trouver des excuses pour justifier ce qui s'est passé lors des 4 derniers matchs à Moscou; trop facile parce que les excuses sont assez valables, mais dans le sport on se souvient surtout du résultat final. Il faut admettre toutefois qu'il n'y a pas lieu d'avoir honte du pointage des rencontres de Moscou: 3-2 en faveur des Soviétiques lors du premier match, 5-2 lors du deuxième, 4-4 lors du troisième et encore 3-2 lors de la dernière rencontre.

Malheureusement, le jeu qui a terni toute la série ne concerne pas tant le hockey que la frustration des Canadiens. Cela s'est passé à la fin du match qui s'est terminé 5-2, soit la sixième rencontre de la série. Le Canadien Rick Ley était opposé à la vedette soviétique Valeri Kharlamov lors de la dernière minute de jeu. Kharlamov est très habile pour recevoir des passes lui permettant de s'échapper; il se tenait près de la ligne du centre et parfois près de la ligne bleue de la zone du Canada dans l'espoir de recevoir une telle passe. Ley fit son travail; refusant de laisser Kharlamov s'organiser, il le harcela tout en subissant en retour de rudes mises en échec. Ley faisait dos à Kharlamov lorsque la sirène annonça la fin du match, et c'est alors que le Soviétique s'approcha pour le toucher avec son bâton en s'éclatant de rire. Ley laissa tomber ses gants et s'en prit à Kharlamov qu'il fit tomber sur la glace. Il le coupa au front d'un coup de poing.

Je ne crois pas qu'il soit exagéré de dire que la frustration de Ley avait été engendrée par une cause beaucoup plus profonde que la moquerie de Kharlamov.

La confusion totale qui régnait à l'aéroport de Moscou lorsque les Canadiens sont arrivés de la Finlande avait fait rater à ces derniers la séance d'exercices qu'ils devaient tenir le même soir au centre Luzhniky; or, c'était l'unique occasion pour eux de se familiariser avec la patinoire plus grande, de déterminer la trajectoire de la rondelle lorsqu'elle frappait la bande et de connaître en quelque sorte leur nouveau terrain de rencontre. Le fait de devoir jouer le lendemain soir sans préparation équivalait à demander à un chirurgien de travailler avec des instruments nouveaux dans une salle d'opération où il se trouverait pour la première fois.

Puis il y a eu le mauvais service à l'hôtel et ensuite les mauvais sièges dont les joueurs n'auraient probablement pas eu à se plaindre, ce qui n'était pas le cas toutefois pour leurs épouses et leurs familles. Le travail des arbitres a laissé à désirer, en particulier lorsqu'ils ont imposé des punitions d'inconduite à deux des joueurs canadiens les plus loyaux, Bruce MacGregor et Ralph Backstrom; les deux ont de toute évidence été injustement punis et ils se sont vu imposer leurs punitions d'inconduite non pas en raison de ce qu'ils ont fait dans le feu de l'action mais bien pour avoir protesté parce que l'arbitre avait fermé les yeux sur des infractions commises à leur égard. On n'a cependant fait mention d'aucun de ces faits dans la tempête de protestations dirigées contre Rick Ley et le Canada dans les journaux de Moscou ainsi que chez nous, dans l'un des endroits les moins appropriés pour tenir un débat sur le hockey, le Sénat du Canada.

### Les sénateurs à Ottawa

Le sénateur John M. Godfrey de Toronto n'a pas vu, même à la télévision, le match qui s'est terminé par le combat Ley-Kharlamov. Toutefois, le soir du 8 octobre, soit après la fin de la série, il s'est levé au Sénat. En s'emportant, il déclara qu'il avait espéré et pensé que, lors de cette série, les Canadiens «se seraient souvenus qu'ils représentaient leur pays et qu'il était essentiel que tous se conduisent comme de véritables sportifs».

Il a parlé devant un Sénat que le service des nouvelles de la presse canadienne a qualifié de «silencieux»: «J'ai honte, en tant que Canadien, de la conduite de Rick Ley qui s'en est pris brutalement et sans provocation à l'une des vedettes de l'équipe soviétique après la fin du match qui s'est

soldé par une défaite des Canadiens...» Il a ajouté que Ley «par sa conduite inexcusable... avait terni sans raison la réputation du Canada aux yeux du monde». Il a qualifié Ley de personnage brutal, stupide et enfantin et de mauvais perdant et il a conclu qu'une telle conduite était celle d'un «voyou». Le même soir, le sénateur Sidney Buckwold de Saskatoon lui a vertement donné la réplique; puis, une semaine plus tard, ce fut au tour des sénateurs Joseph Sullivan de Toronto et R. F. Norrie de Truro (Nouvelle-Écosse) de s'en prendre au sénateur Godfrey. Ainsi, au Sénat, le débat se terminait par trois voix contre une en faveur de l'Équipe Canada et de Rick Ley. Mais nous pouvions percevoir dans les quatre discours les deux grands courants d'opinion qui s'opposent au Canada au sujet du hockey. Il s'agit en un sens d'une distillation du mot «fascination» utilisé par Bronislaw Malinowski: «... chaque fois que le hasard et l'accident ainsi que le jeu émotionnel de la crainte et de l'espoir jouent un rôle déterminant».

C'est cet élément qui va permettre la tenue d'une autre série Canada-Russie, probablement en 1976, puis une autre et une autre encore; chacune de ces séries fera un peu mieux comprendre à tous qu'au hockey, les Canadiens ne sont pas toujours les méchants et les Russes, les bons. Le travail des arbitres sera meilleur. Le Canada va insister pour avoir l'assurance que ses joueurs seront aussi bien traités à Moscou que les Russes le sont au Canada. Les Canadiens en viendront à comprendre que les joueurs russes ont parfois recours à des tactiques déloyales et que ces dernières doivent en toute justice porter eux aussi le blâme lorsque les matchs se transforment en duels.

Le hockey est un sport rude et parfois brutal. Les Russes vont tirer tous les avantages politiques qui découlent du fait que nos fautes sont plus visibles que les leurs mais ils ne voudront pas laisser tomber ces rencontres. Leur raisonnement bien connu voulant que les lâches ne jouent pas au hockey vaut pour les deux pays; les Soviétiques admirent nos braves autant que nous admirons les leurs. Le chauffeur de taxi qui a répondu aussi spontanément à mon pouce en l'air qui rendait hommage autant au jeu des Russes qu'à celui des Canadiens traduit, selon moi, la véritable nature des relations qui existent entre nos deux pays en matière de hockey, c'est-à-dire celle qui va persister.

# Dieu est avec nous...

## W. F. Buckley au sujet de l'ONU

par David S. Wright

Tous ceux qui connaissaient le style de William F. Buckley, fils, orateur, auteur, personnalité de la télévision et porte-parole de la droite politique aux États-Unis, ont accueilli avec enthousiasme l'annonce que la délégation américaine à la vingt-huitième Assemblée générale des Nations Unies le compterait parmi ses membres: Un tel homme ne manquerait pas d'exercer une influence à l'ONU. Cet enthousiasme ne tenait pas à un appui des opinions politiques bien documentées de M. Buckley; on présentait plutôt que sa présence dans l'enceinte de l'Assemblée y apporterait une note divertissante. On comptait tout au moins que son esprit raffiné imprimerait une vie nouvelle à cette institution sérieuse et terne. Le *New York Times* attisait les espoirs dans un rapport à la blague, comme ce journal en écrit rarement, sur les cérémonies d'ouverture de la session. Ce rapport regrettait l'absence de la scène de l'ONU des costumes nationaux d'antan aux brillants coloris, mais relevait une exception, M. Buckley, resplendissant dans son habillement du pays: costume classique, chemise sport à pointes de col à boutons et cravate de reps.

Il faut quelque peu douter de la conclusion première à laquelle est arrivé M. Buckley lorsqu'on lui a offert le poste: que ses propres opinions politiques pourraient le suivre sur la scène de l'Assemblée. A regret, mais inévitablement, William F.

---

*M. Wright est premier secrétaire de la mission permanente du Canada aux Nations Unies, à New York. Il est devenu agent du service extérieur en 1968 et a été affecté à Rome avant de se joindre à la mission permanente du Canada à l'ONU en septembre 1972. Il est diplômé de l'Université McGill et de l'Université Columbia; il a rédigé un article pour le numéro de mai et juin 1974 de Perspectives internationales. Plus récemment, il a signé un article sur l'Université des Nations Unies dans le numéro d'octobre d'Affaires universitaires. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

Buckley, fils, l'orateur, s'est peu manifesté au cours de la vingt-huitième session. Un délégué ne peut, et ne doit probablement pas outrepasser les instructions de son gouvernement, et M. Buckley a été docile, comme il se devait, au cours de son mandat. Ce ne fut certainement pas chose facile pour lui, car ses opinions sur l'ONU (et sur la politique étrangère en général) sont tout au moins uniques, sinon excentriques. Il s'est opposé farouchement à la participation des États-Unis à l'ONU et il a laissé entendre par exemple, dans son ouvrage *Cruising Speed*, qu'un ambassadeur sourd-muet à l'ONU servirait davantage les intérêts des États-Unis. Dans une veine plus sérieuse, il a soutenu, depuis le vote de 1971 pour l'admission de la République populaire de Chine, que les États-Unis devraient toujours s'abstenir de voter à l'Assemblée générale parce que le fait de participer au vote implique les États-Unis dans l'issue des débats et confère à ceux-ci une certaine crédibilité, alors même qu'une majorité «hostile» de pays socialistes et du Tiers-Monde est en mesure de l'emporter facilement sur les arguments des États-Unis.

*United Nations Journal: A Delegate's Odyssey* offre un certain réconfort à ceux que le séjour de M. Buckley à l'ONU a quelque peu déçus. C'est un livre extrêmement amusant, raisonnablement précis et documenté avec soin. Il donne aux profanes une image très nette de la vie d'un délégué américain à une Assemblée générale. Les initiés, par ailleurs, ne manqueront pas de goûter la description que fait M. Buckley de ses rencontres avec Barroody, le vénérable et loquace ambassadeur de l'Arabie Saoudite. La plupart des études sur l'ONU sont généralement trop louangeuses des mérites et des idéaux de cet organisme ou encore expriment trop de mépris à l'égard de ce que leurs auteurs considèrent comme l'impuissance de l'Organisation à régler les problèmes internationaux. En outre, leur lecture est tout à fait ennuyeuse. (*Hammaraskjold*, de Brian Urquhart, est, à ce titre, une exception

remarquable.) Le livre de M. Buckley n'a aucune de ces imperfections. Dès le début, il saisit ce que de nombreux autres semblent ne pas avoir compris, c'est-à-dire que l'œuvre de l'ONU, en ce qui touche la solution des problèmes à l'échelle mondiale, est en fait fonction des désirs des États souverains qui en sont les membres. Les échecs de l'ONU sont les échecs de ses membres; l'Organisation n'est qu'un organe pour la diplomatie multilatérale. Le penchant de M. Buckley à ne s'étonner de rien a donné lieu à un rapport sur l'ONU qui est à la fois intéressant et plausible.

Bien que M. Buckley semble quelque peu transformé par son passage à l'ONU, rappelons-nous dans quelle perspective il place l'analyse des questions dont il s'est occupé à l'Assemblée. Ses opinions sur l'attitude des gouvernements à l'Assemblée se fondent sur un ensemble plutôt restreint de préjugés, ceux d'un Américain doctrinaire et traditionaliste, d'une personne dont les idées, dans un contexte américain, sans parler du plan mondial, sont tenues pour extrémistes.

Du point de vue idéologique, il s'est retrouvé en compagnie de l'Afrique du Sud et du Portugal (le Portugal de 1973) et il a jugé qu'à l'ONU le gros du Tiers-Monde et certains pays occidentaux, sans compter les États socialistes, sont hostiles aux États-Unis. M. Buckley a fait, dans son livre, une analyse intéressante sur un certain nombre de votes à l'Assemblée générale. Les États membres sont classés, dans l'ordre, selon que les suffrages exprimés appuient ou non le vote américain. (A ce propos, le Canada est au treizième rang sur la liste de 134 pays, ayant voté dans le même sens que les États-Unis une fois de plus qu'à l'encontre du vote américain.) Le défaut de cette étude est qu'elle suppose un certain critère américain auquel on doit souscrire ou non. En fait, ce que les délégués ont généralement à peser c'est une proposition ou un principe précis que leur gouvernement peut appuyer, rejeter ou, si on hésite entre ces deux positions, éviter au moyen d'une abstention. Voter en faveur d'une résolution contre laquelle les États-Unis ont voté ne signifie pas nécessairement un vote contre les États-Unis.

Il est évident que M. Buckley est profondément sensible à toute opposition aux États-Unis au sein des tribunes internationales. Il faut cependant comprendre sa frustration devant les hypothèses que l'on met de l'avant lorsque l'on débat certaines questions, en particulier les droits de l'homme, sujet qu'il a lui-même soulevé en partie. Certains groupes de pays semblent être à l'abri de la critique lors des discussions sur les droits de l'homme à l'ONU,

tandis qu'un petit nombre de pays ont à la subir. Les reproches les plus importants émanent généralement des pays mêmes dont, selon une sorte de convention étrange, la politique intérieure est rarement l'objet d'une attaque, des pays où les droits de l'homme jouent rarement un rôle dans les décisions des dirigeants en place.

Le fait que le vote du Burundi soit égal à celui des États-Unis à l'Assemblée générale inquiète M. Buckley. Il faut faire le partage de ce qu'est la prise de décision à l'Assemblée générale par rapport à ce qu'elle est dans le monde réel. Les décisions qui influent davantage sur les relations politiques internationales sont sans contre-dit celles des grandes puissances. Les questions économiques d'ordre international sont réglées surtout par les pays détenant le pouvoir économique, collectivement ou individuellement. L'Assemblée générale fournit ce qui est peut-être la seule arène mondiale où les faibles et les pauvres peuvent, comme égaux souverains, expliquer leur façon de voir sur les grandes questions politiques et économiques du jour. L'une des réalisations importantes de l'ONU a été de permettre à quatre-vingts États, qui ont acquis leur indépendance depuis 1945, d'exprimer cette indépendance. Cette affirmation d'indépendance de la part des faibles constitue pour eux une défense contre l'impérialisme politique et économique de même qu'une base à partir de laquelle ils peuvent revendiquer leur part des richesses de la terre. Peu d'entre eux nourrissent l'illusion que les votes sur les résolutions de l'Assemblée générale auront une incidence directe et immédiate sur les événements mondiaux. La volonté politique, de la part de ceux qui sont en mesure de le faire, de mettre en œuvre les résolutions est un préalable nécessaire à l'action. Ainsi, si les votes des pays sont répartis également à l'Assemblée générale, le pouvoir de réaliser les propositions adoptées ne l'est pas.

Un certain degré de pression morale s'exerce sur un pays qui est constamment à part des autres lorsqu'il s'agit de voter à l'ONU et, à l'occasion, cette pression peut se répercuter graduellement sur la politique du gouvernement en question ou sur le pays lui-même. Le Portugal est un exemple à propos.

L'effet de l'article de la charte de l'ONU qui prévoit un vote par pays membre se fait le plus fortement sentir lorsque les décisions prises touchent les Nations Unies elles-mêmes, en particulier les questions relatives à l'admission, au financement et à la participation. L'admission de la République populaire de Chine en rem-

placement des représentants de Taïwan en est un exemple; la réduction à 25 p. cent de la part des États-Unis au budget de l'ONU en est un autre. Les décisions qui visent le fonctionnement de l'Organisation et qui ont par surcroît une répercussion politique considérable exercent une influence beaucoup plus grande sur les événements que les nombreuses résolutions qui sont adoptées chaque année.

Le séjour de M. Buckley à l'ONU l'a quelque peu adouci. Son livre n'exprime aucune antipathie à l'égard de l'Organisation et il a depuis parlé de son expérience comme délégué avec une fierté non dissimulée. Il admet volontiers que le système

des Nations Unies comporte des éléments positifs: les efforts sincères du Secrétariat et des organismes spécialisés, les réalisations de l'Organisation dans le secteur économique et l'importance de la diplomatie multilatérale venant s'ajouter aux efforts bilatéraux visant au maintien de la paix. Par ailleurs, M. Buckley n'a pas été contaminé par son séjour à l'ONU. Son scepticisme et son style tranchant sont pleinement mis à contribution dans ce journal piquant et divertissant.

---

*United Nations Journal: A Delegate's Odyssey*, par William F. Buckley, Jr., New York, G. P. Putnam's, 1974.

## Recension

# La politique du Canada à l'ONU et la guerre de Corée

par Arthur Menzies

La guerre de Corée peut, pour plusieurs, apparaître comme un épisode lointain de la «guerre froide» dans un coin perdu du globe. Pendant un an, elle a flamboyé comme un feu de broussailles, depuis l'attaque déclenchée par la Corée du Nord le 25 juin 1950; puis, elle a couvé durant deux autres années jusqu'à l'armistice coréen signé le 27 juillet 1953. Plus de 25,000 Canadiens ont combattu en Corée pendant ce temps; 300 d'entre eux furent tués et 1,200 autres blessés. Elle a également soulevé un grand branle-bas d'activités diplomatiques aux Nations Unies dans lesquelles le Canada était fortement engagé. Le professeur Denis Stairs a scruté cet événement avec une méticulosité toute clinique. Il nous fournit un dossier soigneusement documenté des aspects diplomatiques de cette affaire et, c'est ce qui im-

---

*M. Menzies est représentant permanent du Canada et ambassadeur auprès du Conseil de l'OTAN, à Bruxelles. Il est entré au ministère des Affaires extérieures en 1940 et a été ambassadeur et haut-commissaire du Canada dans divers pays. En novembre 1950, il a dirigé la mission de liaison du Canada à Tokyo et était chargé de la liaison avec les forces se trouvant sous le commandement du général MacArthur. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

porte davantage, il met en lumière la façon dont M. Lester B. Pearson a déployé toute son habileté pour exercer une influence canadienne sur la politique des États-Unis par le truchement des Nations Unies. L'expérience acquise par tous ceux qui ont participé activement aux travaux de la diplomatie, lors de la guerre de Corée, a exercé une influence considérable sur leur manière d'agir en d'autres événements, lorsque des facteurs analogues étaient en cause.

M. Stairs rappelle, en guise de préambule, comment en septembre 1947 les États-Unis avaient porté à l'attention de l'Assemblée générale des Nations Unies le problème de Corée, pays alors divisé à la hauteur du 38<sup>e</sup> parallèle en zones d'occupation militaire russe et américaine, espérant sortir de l'impasse que constituait le problème de la réunification du pays. Lorsque l'Assemblée générale vota le 4 novembre en faveur de la création d'une Commission temporaire des Nations Unies sur la Corée, on demanda au Canada d'en faire partie. M. J. L. Ilsley, chef de la délégation canadienne, sagement conseillé, agit pour le mieux et promit la participation de son pays. M. Stairs donne un compte rendu détaillé des débats du Cabinet qui eurent lieu par la suite à propos de l'engagement du Canada dans cette Commission temporaire, compte rendu qui s'accorde avec mes propres souvenirs de



l'époque, alors que j'agissais comme secrétaire du ministère. Il y avait, d'un côté, le premier ministre, l'hon. Mackenzie King, inquiet des manœuvres des grandes puissances; de l'autre, des hommes comme MM. Saint-Laurent, Ilsley et Claxton, qui étaient persuadés que le Canada devait faire de son mieux pour permettre aux Nations Unies de jouer un rôle efficace sur le plan international. M. Pearson, alors sous-secrétaire d'État, joua dans l'ombre un rôle très habile en trouvant un compromis acceptable pour tous, après que de sérieuses divergences d'opinions, profondément ressenties, eurent divisé le Cabinet. Après les élections en Corée du Sud, surveillées par cette Commission temporaire des Nations Unies, le Canada n'a fait partie d'aucune autre Commission de l'ONU sur la Corée.

Lorsque, le 25 juin 1950, la Corée du Nord envahit la Corée du Sud, M. Pearson ne croyait pas que les États-Unis interviendraient militairement, parce que, encore au mois de janvier de cette année, M. Dean Acheson avait déclaré publiquement que la Corée était située hors du périmètre de défense des États-Unis dans le Pacifique. Mais le président Truman considéra l'invasion comme une menace conçue ou autorisée par l'URSS visant à éprouver la résistance du monde occidental. M. Stairs soutient que les États-Unis décidèrent d'intervenir d'abord, puis de réclamer le soutien des Nations Unies, ce qu'ils réussirent à obtenir fortuitement parce que l'URSS boycottait alors le Conseil de sécurité. Il ajoute qu'«en obtenant l'appui des Nations Unies à leur politique et en sollicitant le soutien moral et maté-

riel de leurs alliés, les Américains s'exposaient cependant à une série de pressions et de contraintes de l'extérieur».

Le thème central de l'ouvrage de M. Stairs figure à la page 303, où il déclare que «les responsables canadiens ont tenté de maximiser le rôle des Nations Unies dans la politique de la guerre de Corée comme moyen d'imposer des contraintes multilatérales à l'exercice de la puissance américaine».

Dans un chapitre final bien conçu, M. Stairs expose un certain nombre de solutions analytiques qui pourraient s'appliquer à ce dossier historique. Dans la première d'entre elles, il montre comment M. Pearson a agi sans contrainte aucune dans la diplomatie de la guerre de Corée. Il critique le discours que M. Pearson a prononcé devant l'Assemblée générale le 27 septembre 1951, qualifiant ses arguments en faveur de la réunification de la Corée d'«ambitieux, belliqueux et contradictoires». Il blâme également M. Pearson pour avoir voté en faveur d'une résolution de l'Assemblée, le 7 octobre, au sujet de la réunification de la Corée, et montre comment ce dernier fit marche arrière par la suite. Toutefois le livre, dans son ensemble, démontre à souhait l'habileté de M. Pearson en tant que diplomate.

A tous ceux qui s'intéressent aux aspects de la politique canadienne aux Nations Unies et qui cherchent des solutions aux problèmes de sécurité internationale, nous recommandons la lecture de l'ouvrage de M. Stairs.

---

*The Diplomacy of Constraint*, par Denis Stairs, Toronto, University of Toronto Press, 1974.

## Au revoir et bienvenue!

Monsieur E. R. Bellemare a abandonné la direction de *Perspectives internationales* (édition française) pour prendre une retraite bien méritée après 26 années de service dans la diplomatie canadienne. C'est Louis Balthazar qui lui succède à compter du présent numéro. M. Balthazar, Ph.D. (Harvard), est professeur agrégé au Département de science politique de l'Université Laval de Québec. Il a été directeur de ce Département de 1970 à 1973. Professeur invité, pour l'année en cours, au Collège Glendon de l'Université York à Toronto, il est aussi associé à plusieurs activités du Centre québécois de relations internationales.

Murray Goldblatt, qui a occupé depuis les débuts la fonction de directeur de la rédaction de *International Perspectives*, a dû également abandonner son poste en août dernier. Après 23 ans de journalisme, M. Goldblatt va enrichir de son expérience l'École de journalisme de l'Université Carleton. Alex Inglis lui a succédé à compter du numéro de septembre-octobre. Le nouveau directeur a été associé au ministère des Affaires extérieures de 1968 à 1971 en qualité d'historien résident. Durant les trois dernières années, il a travaillé aux mémoires du très honorable Lester B. Pearson, d'abord en tant qu'attaché de recherche puis comme rédacteur adjoint.

Monsieur,

Le titre de l'article de MM. Morrison et Page, dans lequel ces derniers analysent les récentes activités nucléaires de l'Inde (*Perspectives internationales*, juillet/août 1974), donne de ce pays une image non seulement exagérée, mais fautive. Parler de l'Inde comme d'une puissance est un pur non-sens. Les Indiens avaient lancé cette idée à la fin des années quarante et au début des années cinquante mais de nos jours, il n'en est plus sérieusement question dans les milieux politiques. Les professeurs Morrison et Page devraient peut-être fournir certaines preuves de «l'ambition de l'Inde de s'affirmer comme puissance internationale». L'Inde n'est pas une grande puissance, pas plus que la Chine d'ailleurs, et je me demande si la présence d'armes nucléaires peut réellement exercer une influence quelconque sur l'issue des conflits régionaux. Bien sûr, une explosion nucléaire peut donner un certain prestige sur le plan international, mais le «prestige» constitue un critère bien faible lorsqu'il s'agit de déterminer dans quelle mesure les intérêts d'un pays en matière de politique étrangère sont bien défendus.

En second lieu, la dernière partie du premier paragraphe me laisse perplexe. Deux erreurs méritent d'être signalées. 1. Si l'Inde aspirait sérieusement à devenir une grande puissance, la crise de 1962 a tout changé. D'ailleurs, les discours de Nehru n'exprimaient pas clairement cette ambition; Nehru faisait bien sûr allusion au patrimoine culturel et à l'importance *latente* de l'Inde, mais il soulignait aussi ses faiblesses. 2. En voulant expliquer la stratégie de l'Inde, les auteurs ont tendance, dans ce paragraphe, à trop simplifier. Dans le cadre de la politique étrangère de l'Inde, les principes de non-alignement et de la nucléarisation ne s'excluent pas mutuellement. La seule différence réelle entre la situation des années cinquante et celle d'aujourd'hui est que, maintenant, les Indiens parlent et agissent, alors qu'auparavant, ils ne faisaient que parler.

Troisièmement, l'affirmation suivante me semble un peu confuse: «mais le Canada n'a apparemment pas compris, au cours de cette association, les mobiles de l'Inde ni ses politiques...» (p. 24). Entre 1954 et 1958, certaines décisions de principe ont été prises à l'échelon ministériel en ce qui concerne les affaires extérieures et l'énergie atomique. Il est vrai que la décision de resserrer les liens entre l'Amérique du Nord et l'Asie du Sud se fondait sur des sentiments que partageaient MM. Nehru et Saint-Laurent, notamment une volonté de mettre l'accent sur les relations au sein du Commonwealth et de faire un effort pour désamorcer la guerre froide. Il est également vrai, comme le soulignent les auteurs en page 24, que l'investissement en Inde permettrait au Canada de faire connaître son programme de technologie atomique. Les relations nucléaires du Canada avec l'Inde ne sont pas le fruit du hasard mais répondent à des considérations d'ordre politique et commercial. Les choses ont peut-être changé mais telle était la situation dans les années cinquante.

L'affirmation voulant que le Canada n'ait pas compris les mobiles de l'Inde devrait donc être examinée plus attentivement. Évidemment, Bhabha était d'une prévoyance remarquable et il a négocié des accords qui ont ménagé à l'Inde une porte de sortie. Mais en parlant des mobiles de l'Inde, il faudrait bien préciser s'il s'agit des intentions de Nehru ou de celles de Bhabha. Certains faits, bien qu'ils ne soient pas connus du public, démontrent que Bhabha était en faveur de l'armement nucléaire et d'une stratégie préventive pour l'Inde mais que Nehru s'opposait fermement aux armes nucléaires tout en approuvant des projets nucléaires susceptibles d'être transformés en programmes d'armement. Il existe, dans la politique nucléaire de l'Inde, deux tendances qu'il faudrait examiner en détail afin d'en déceler les affinités et les divergences. Il faudrait bien se garder d'analyser l'attitude de l'Inde dans la perspective de la culture et de la politique occidentales. Le fait que le premier essai nucléaire ait constitué pour les cinq puissances nucléaires la première étape d'un programme d'armement ne signifie pas nécessairement que cela représente la même chose pour l'Inde. Ce pourrait être le cas comme ce pourrait ne pas l'être. Pour un véritable dialogue indo-canadien, il est nécessaire que les Canadiens — représentants des media et du monde universitaire, hauts fonctionnaires et ministres — interprètent l'attitude de l'Inde en fonction des valeurs indiennes, afin de comprendre la psychologie sur laquelle reposent les décisions de l'Inde sur le plan nucléaire. Il semble évident que les Indiens et les Canadiens se réfèrent à des valeurs différentes et à des «décisions» différentes prises par le passé, même au moment où les deux parties emploient les mêmes expressions comme, par exemple, quand elles parlent de «fins pacifiques».

Avant de reprocher aux Indiens d'avoir trahi le Canada et avant d'accuser les Canadiens de mal interpréter l'attitude de l'Inde sur le plan nucléaire, il importe d'abord d'examiner avec attention un aspect particulier du problème. L'accord de 1956 ne définissait pas l'expression «à des fins pacifiques». Au lieu de supposer que les ministres et fonctionnaires canadiens ignoraient ce que Bhabha faisait, je présumerais plutôt que les Canadiens engagés dans ce processus politique entre 1954 et 1958 connaissaient fort bien les incidences des relations indo-canadiennes sur le plan atomique. Autrement dit, notre évaluation de l'accord de 1956 englobe

beaucoup plus, grâce au recul, que les déclarations de Bhabha et l'interprétation qu'en faisaient les Canadiens. L'accord de 1956 est quelque peu ambigu sur la question des explosions nucléaires pacifiques. En effet, il n'inclut ni n'exclut les explosions nucléaires pacifiques parce qu'à cette époque, celles-ci avaient un caractère tellement hypothétique que leur éventualité n'était envisagée sous aucune forme, soit technologique, soit politique. Bien entendu, on ne peut reprocher aux Canadiens travaillant dans une optique politique déterminée de ne pas avoir discuté de choses qui étaient alors *réellement* hypothétiques. C'est jeter la pierre à de vieux diplomates d'expérience que de soutenir que «le Canada avait de bonne foi accepté de vagues promesses de l'Inde, sans les relier à une déclaration antérieure de Nehru condamnant le principe du contrôle et de l'inspection internationale des matières nucléaires brutes et de leur production». Cela laisse supposer que l'essai du 18 mai constitue le premier pas vers un programme d'armement. Je serais surpris de trouver un Canadien capable de prouver que l'Inde fait actuellement un effort militaire dans le domaine nucléaire. Selon les renseignements dont nous disposons, les efforts actuels semblent être dirigés vers la recherche en technologie balistique et spatiale et il serait difficile de trouver une preuve tangible qu'il existe un mouvement vers l'armement nucléaire. Les éditorialistes et les créateurs d'images à la mode devraient vérifier les faits avant de condamner les Indiens ou les Canadiens naïfs.

Quatrièmement, l'allusion aux vues de la France sur les armements nucléaires me laisse perplexe. Encore là, je dois demander aux auteurs de démontrer que les vues françaises ont été acceptées par les dirigeants indiens. Si l'on suit le raisonnement français, il existe une menace nucléaire réelle. Or, cette hypothèse n'a aucun sens dans le débat nucléaire indien. C'est une erreur courante dans le monde occidental que de présumer que la politique nucléaire de l'Inde est établie en fonction de la présence de la Chine. Les propos de l'ambassadeur Trivedi, au cours des négociations du traité de non-prolifération établissent pourtant bien clairement que la Chine ne constitue pas, pour l'Inde, une menace nucléaire directe. Le 29 août 1974, le sous-ministre de la Défense de l'Inde disait au Rajya Sabha (Chambre haute), à Delhi: «Nous ne pressentons aucune menace nucléaire de la part de la Chine». Bien sûr, puisque l'essai du 18 mai était de nature plutôt politique que militaire, la Chine est présente dans les vues de l'Inde mais, pour l'instant, on ne devrait pas insister sur l'analogie française. Si le gouvernement indien était vraiment inquiet au sujet de la menace nucléaire que pourrait constituer la Chine, il lui serait assez facile d'invoquer cette menace pour justifier l'explosion nucléaire, car ces arguments liés à la sécurité semblent recueillir plus facilement la faveur internationale.

Enfin, en pages 27 et 28, j'ai été surpris de lire que, pour les auteurs de l'article, une distinction entre une explosion nucléaire à des fins pacifiques et tout autre genre d'explosion nucléaire est difficile à soutenir. Cela est faux, car une distinction se dégage. Le 14 mars 1967, l'ambassadeur soviétique Roshchin faisait remarquer lors de la Conférence sur le désarmement nucléaire en Europe tenue à Genève:

«L'Union soviétique comprend les intérêts des pays non nucléaires dans l'utilisation future de l'énergie nucléaire pour mettre en œuvre, dans le domaine du développement économique, d'importants projets qui pourraient nécessiter des explosions nucléaires. Ainsi nous tenons compte du fait que les modalités et les conditions qui régissent les explosions nucléaires devraient faire l'objet d'un accord international distinct.»

L'article 5 du traité de non-prolifération traite évidemment des explosions nucléaires pacifiques dans le cadre du traité. En 1970, 1971 et 1972, des groupes de discussions, dans le cadre de l'Agence internationale d'énergie atomique, ont reconnu qu'il était essentiel de poursuivre et d'intensifier les programmes d'explosions nucléaires pacifiques. L'accord conclu le 21 juin 1973 entre les États-Unis et l'Union soviétique sur la coopération scientifique et technique dans le domaine des utilisations pacifiques de l'énergie atomique souligne la nécessité de satisfaire aux demandes croissantes d'énergie. Enfin, l'accord bilatéral du 3 juillet 1974 entre l'Union soviétique et les États-Unis stipule:

«Les dispositions du présent traité ne s'appliquent pas aux explosions nucléaires souterraines effectuées par les parties à des fins pacifiques. Les explosions nucléaires souterraines effectuées à des fins pacifiques feront l'objet d'un accord qui doit être négocié et ratifié par les parties le plus tôt possible.»

La question suivante se pose donc: Si les explosions nucléaires pacifiques sont autorisées pour les superpuissances, pourquoi le même raisonnement ne peut-il s'appliquer aux pays non nucléaires? La nécessité de renégocier le traité de non-prolifération semble donc s'imposer, afin que les explosions nucléaires pacifiques soient permises pour toutes les parties, sans tenir compte du fait qu'elles aient signé ou non. Il faut, bien sûr, établir les règles du jeu en ce qui a trait à l'exportation des techniques de production des explosifs nucléaires, mais étant donné l'attitude rigide qu'ont engendrée les discussions prolongées du traité de non-prolifération, il serait peut-être préférable de discuter de ces règles par des voies diplomatiques confidentielles sans moraliser en public de façon excessive, comme il arrive inévitablement au cours des conférences diplomatiques internationales.

Ashok Kapur  
Professeur  
Département de science politique  
Université de Waterloo

# Section de référence

## I. LIVRES

Baum, Daniel Jay, *The banks of Canada in the Commonwealth Caribbean: economic nationalism and multinational enterprises of a medium power*. New York, London, Praeger, 1974. 158 p.

Baumann, Carol Edler, *The diplomatic kidnappings: a revolutionary tactic of urban terrorism*. The Hague, Nijhoff, 1973. 182 p.

*The changing role of the diplomatic function in the making of foreign policy*. By John W. Holmes and others. Halifax, Centre for Foreign Policy Studies, Department of Political Science, Dalhousie University, 1973. 83 p. (Dalhousie University, Centre for Foreign Policy, Occasional paper.)

*Continental community? Independence and integration in North America*. Edited by Andrew Axline and others. Toronto, McClelland and Stewart, 1974. 302 p.

Fayerweather, John, *Foreign investment in Canada: prospects for national policy*. Toronto, Oxford University Press, 1974. 200 p.

Leeson, Howard A. et W. Vanderelst, *External affairs and Canadian federalism: the history of a dilemma*. Toronto, Holt, Rinehart and Winston of Canada, 1973. 138 p.

Litvak, Isaiah et C. Maule, *Cultural sovereignty: the Time and Reader's Digest case in Canada*. New York, Praeger, 1974. 140 p.

McTaggart, David, *Outrage! The ordeal of Greenpeace III*. Vancouver, J. J. Douglas, 1973. 273 p.

Pearse, Peter H., *The Mackenzie pipeline: Arctic gas and Canadian energy policy*. Toronto, McClelland and Stewart, 1974. 229 p.

*Getting it back; a program for Canadian independence*, edited by Abraham Rotstein and Gary Lax for the Committee for an Independent Canada. Toronto, Vancouver, Clarke, Irwin, 1974. 324 p.

## II. ARTICLES

Carruthers, Jeff, What the Indian nuclear explosion will mean for Canada's nuclear policy. Dans *Science forum* 7:17-19 août 1974.

Culhane, Claire, Barrett's Saigon connection? Dans *Canadian dimension* 10:20-21 juillet 1974.

Fleurot, Jean, Ambitions et limites de la politique extérieure du Canada. Dans *Défense nationale* 30:85-93 juillet 1974.

Franks, C. E. S., Energy policies and the energy crisis. Dans *Queen's quarterly* 81:175-189 été 1974.

Grafftey, Howard W., Canada and the third world. Dans *Canadian business* 47:46-48 septembre 1974.

Granatstein, J. L., Canada and peacekeeping: image and reality. Dans *Canadian forum* 54:14-19 août 1974.

Kaiser, Karl, Europe and America: a critical phase. Dans *Foreign affairs: an American quarterly review* 52:725-741 juillet 1974.

Kendall, John C., A Canadian construction of reality: northern images of the United States. Dans *American review of Canadian studies* 4:20-36 printemps 1974.

Murray, D. R., Canada's first diplomatic missions in Latin America. Dans *Journal of interamerican studies and world affairs* 16:153-172 mai 1974.

Pugwash Continuing Committee, Needed: a new ethic. Meeting of Pugwash Continuing Committee, July, 1974. Dans *The bulletin of the atomic scientists* 30:6-7 septembre 1974.

Rubin, Seymour J., The multinational enterprise at bay. Dans *American journal of international law* 68:475-488 juillet 1974.

Sanger, Clyde, Canada's help to the world's rural poor — the International Development Research Centre. Dans *Canadian geographical journal* 88:14-21 mai 1974.

Touchie, Rodger, Export management companies — a new breed of cat for Canada. Dans *Canadian business* 47:66-68 septembre 1974.

Van der Feyst, John, Canada's invisible export — technology. Dans *Canadian business* 47:11-16 septembre 1974.

## Publications du ministère des Affaires extérieures

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

No 53 (27 août 1974) Affectation de diplomates  
en résidence

No 54 (27 août 1974) La composition de la délégation canadienne au Séminaire des Nations Unies sur des mécanismes visant à accélérer la participation des femmes au développement national et à éliminer la discrimination fondée sur le sexe

No 55 (28 août 1974) Réunion des fonctionnaires du Canada et des États-Unis sur la dérivation de Garrison

No 56 (29 août 1974) Réunion à Ottawa, des représentants du Canada et des États-Unis sur les mouvements de pétroliers le long de la Côte ouest

No 57 (17 septembre 1974) La délégation canadienne à la XXIX<sup>e</sup> session ordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies

No 58 (23 septembre 1974) Visite de M. Enrique Penalosa, secrétaire général de Habitat (Conférence des Nations Unies sur les établissements humains)

No 59 (3 octobre 1974) Conférence Canada-États-Unis sur la qualité de l'eau dans les Grand lacs

No 60 (4 octobre 1974) Les observateurs parlementaires à la XXIX<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies

No 61 (15 octobre 1974) Délégation canadienne à la 18<sup>e</sup> Conférence générale de l'UNESCO

No 62 (25 octobre 1974) Visite du vice-président du Niger

*Déclarations et Discours*, publiés à la Direction de l'Information, du ministère des Affaires extérieures:

No 74/9 Le 25<sup>e</sup> Anniversaire de l'OTAN, une année de revitalisation – Texte d'une allocution du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan J. MacEachen, devant l'Association du Traité de l'Atlantique, Ottawa, le 9 septembre 1974.

No 74/10 La CSCE: Les négociations ont atteint une phase décisive – Discours prononcé par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan J. MacEachen, à la Conférence internationale sur les Études slaves, Banff (Alberta), le 6 septembre 1974.

No 74/11 Deux problèmes urgents de l'ONU: maintenir la paix et freiner la prolifération des armes nucléaires – Allocution du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan J. MacEachen, à la 29<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, 25 septembre 1974.

---

## TRAITÉS

### Bilatéraux

#### *Argentine*

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République d'Argentine constituant un Accord relatif à la coopération nucléaire  
Buenos Aires, les 10 et 12 septembre 1974  
En vigueur le 12 septembre 1974

#### *Guyane*

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Guyane constituant un Accord afin de permettre aux stations radio d'amateur du Canada et de la Guyane d'échanger des messages ou autres communications émanant de tierces parties ou destinés à des tierces parties  
Georgetown, le 11 décembre 1973 et le 26 février 1974  
En vigueur le 28 mars 1974

#### *Honduras*

Accord de coopération au développement entre les Gouvernements de la République du Honduras et le Gouvernement du Canada  
Tegucigalpa, le 3 septembre 1974

#### *Maroc*

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Maroc constituant un Accord relatif aux investissements canadiens au Maroc et aux garanties de ces investissements de la part du Gouvernement canadien par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'Expansion des exportations  
Ottawa et Rabat, le 13 novembre 1973 et le 12 mars 1974  
En vigueur le 12 mars 1974

#### *O.A.C.I.*

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et l'Organisation de l'aviation civile internationale modifiant l'Accord supplémentaire signé le 7 avril 1971  
Ottawa et Montréal, les 16 et 29 août 1974  
En vigueur le 29 août 1974

## Multilatéraux

---

Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers  
Fait à Kyoto, Japon, le 18 mai 1973  
Signée par le Canada avec réservations le 19 avril 1974

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'Organisation météorologique mondiale participant à l'Expérience  
Fait à Genève le 27 juin 1973  
En vigueur le 27 juin 1973  
Entré en vigueur pour le Canada le 18 juin 1974\*

Protocole d'exécution de l'Accord relatif à l'Expérience tropicale du GARP dans l'Atlantique  
Fait à Genève le 28 décembre 1973  
En vigueur le 28 décembre 1973  
Entré en vigueur pour le Canada le 18 juin 1974

Les Règlements révisés relatifs au télégraphe et au téléphone (l'édition 1973) adoptés par la Conférence administrative mondiale du Télégraphe et du Téléphone  
Faits à Genève le 11 avril 1973  
Signés par le Canada le 11 avril 1973  
L'instrument d'approbation du Canada déposé le 11 juillet 1974  
En vigueur partiellement le 1<sup>er</sup> septembre 1974\*\*

Convention douanière relative à l'Importation temporaire de matériel scientifique  
Fait à Bruxelles le 11 juin 1968  
En vigueur le 5 septembre 1969  
L'instrument d'adhésion du Canada déposé le 24 juillet 1974  
Entré en vigueur pour le Canada le 24 octobre 1974

\*Le Canada devint un État participant par l'Échange de Notes entre les Gouvernements du Canada et le Gouvernement de la République du Sénégal  
Dakar, le 3 mai et le 18 juin 1974

\*\*Les Règlements des radiocommunications maritimes mondiales administratives du 8 juin 1974, constituant un appendice aux Règlements révisés du Télégraphe et Téléphone, n'entrent pas en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 1976

# Index 1974

## Affaires extérieures

- A propos du droit d'asile — April, mai/juin, p. 45
- La grande presse et la politique étrangère — Black et Blanchette, juil./août, p. 44
- Le dilemme du diplomate — Andrew, mars/avril, p. 56
- Protection des Canadiens en dehors du pays — Maybee, mai/juin, p. 40
- Théorie et pratique de la politique étrangère — Donneur, jan./fév., p. 49; Munton, juil./août, p. 39

## Afrique *voir* Afrique australe

### Afrique australe

- La politique du Canada vis-à-vis de l'Afrique australe — Pratt, nov./déc., p. 35
- Les mouvements de libération — Saul, nov./déc., p. 13

### Alimentation

- Pour conjurer le spectre de la famine — Weitz, mai/juin, p. 2

## Allemagne *voir* Europe

### Amérique latine

- Politique étrangère de l'Argentine péroniste — Best, mai/juin, p. 35
- Pour l'intégration du Canada à la communauté des Amériques — Harbron, mai/juin, p. 31
- Washington et l'Amérique latine — Goodsell, juil./août, p. 30

### Asie du Sud-Est

- En Thaïlande: une démocratie foncièrement asiatique — Van Praagh, juil./août, p. 34

### Chili

- Allende — interprété par les fabricants de mythes — Sigmund, mars/avril, p. 51

### Chine

- Le dilemme chinois: maoïsme ou modernisation — Saywell, janv./fév., p. 2
- La présence canadienne en Chine — Turcotte, janv./fév., p. 7

### Chypre

- Chypre après dix ans de présence de l'ONU — Leslie, nov./déc., p. 18
- Grecs et Turcs: politique d'affrontement — Dobell, nov./déc., p. 24
- Le triangle stratégique Athènes-Ankara-Nicosie — Legault, nov./déc., p. 21
- L'intransigeance politique dans la tourmente cypriste — Jackson, nov./déc., p. 14

### Communauté économique européenne

- La «Semaine de l'Europe» à Ottawa — Lemelin, janv./fév., p. 33
- Les communautés européennes et le Canada — Langley, janv./fév., p. 29

### Corée

- La politique du Canada aux Nations Unies a été définie lors de la guerre de Corée — Menzies, nov./déc., p. 56

### Crise de l'énergie

- Avantages de la confrontation — Henry, sept./oct., p. 48
- Ce puissant levier du pétrole — Issawi, mars/avril, p. 9
- Effet de la crise énergétique sur les équilibres de puissance — Vincent, juil./août, p. 19
- Épilogue de la Conférence de Washington sur l'énergie — Rutter, mai/juin, p. 25
- La carence de l'énergie examinée dans l'optique canadienne — Ritchie, mars/avril, p. 13; Page, mars/avril, p. 18
- Le conflit israélo-arabe — Lenczowski, mars/avril, p. 2
- Répercussions sur les pays moins développés — Penrose, sept./oct., p. 44
- Ressources naturelles et puissance mondiale — von Riekhoff, sept./oct., p. 18

### Désarmement (*voir aussi* États-Unis)

- A la recherche d'un modèle de coopération — Laux, sept./oct., p. 23
- MBFR et les chances de contrôle des armements — Ranger, sept./oct., p. 27

### Droit de la mer

- Les contradictions du droit de la mer — Dupuy, mars/avril, p. 65; Lapointe, nov./déc., p. 2; Buzan, nov./déc., p. 9

### Droit international

- Aléas de la lutte contre la piraterie aérienne — Warren, janv./fév., p. 38
- Revue littéraire — Green, sept./oct., p. 54

### États-Unis (*voir aussi* Crise de l'énergie, Europe, Amérique latine)

- L'équilibre de puissance et la stabilité mondiale — Ranger, janv./fév., p. 23

### Europe

- La politique étrangère française sous Giscard d'Estaing — Jackson, sept./oct., p. 7
- L'*Ostpolitik* que pratiquera M. Schmidt — Spencer, sept./oct., p. 12
- Nouvelle étape des relations É.-U.-Europe — Orvik, sept./oct., p. 2

### Finances

- Complexités de la réforme monétaire — Fortin, mai/juin, p. 13; Reuber, sept./oct., p. 41

### France *voir* Europe

### Grèce *voir* Chypre

### Hockey

- La diplomatie du hockey — Young, nov./déc., p. 50

### Inde *voir* Puissance nucléaire

### Israël *voir* Moyen-Orient

### Moyen-Orient

- Israël cherche une forme de coexistence avec les Arabes — Waller, mars/avril, p. 23; Kenny, mars/avril, p. 29; Cox, mars/avril, p. 34; Burns, mars/avril, p. 38; Wiseman, mars/avril, p. 44

Nations Unies (*voir aussi* Corée)

Dieu est avec nous... William F. Buckley  
au sujet de l'ONU - Wright, nov./déc.,  
p. 54

Non-alignement

Les incertitudes du non-alignement - Mor-  
rison, janv./fév., p. 41

Organisation du traité de l'Atlantique Nord  
(OTAN)

La Déclaration atlantique, juil./août, p. 48

Le rôle politique de l'Alliance est lié à sa  
fonction défensive - Carson, mars/avril,  
p. 60

Les problèmes de structure de l'OTAN -  
Hockin, sept./oct., p. 37

Réalisation d'un consensus à l'OTAN -  
Marshall, sept./oct., p. 32

Pearson, L. B.

Missionnaire de la paix - Ignatieff, janv./  
fév., p. 52; Lyon, mars/avril, p. 76

Piraterie aérienne *voir* Droit international

Population

Au delà du plan mondial d'action démogra-  
phique - Wright, mai/juin, p. 8; Lux,  
nov./déc., p. 46; Dobson, nov./déc., p. 40

Portugal *voir* Afrique australe

Puissance nucléaire (*voir aussi* États-Unis)

L'enjeu nucléaire de l'Inde - Morrison et  
Page, juil./août, p. 23; Kapur (lettre),  
nov./déc., p. 58

Read, John Erskine,

Hommage à John Erskine Read - Wershof,  
mai/juin, p. 48

Rhodésie *voir* Afrique australe

Sécurité *voir* Désarmement

Sociétés multinationales

Code de comportement pour les sociétés mul-  
tinationales - MacLaren, mai/juin, p. 21

Turquie *voir* Chypre

URSS *voir aussi* Hockey

En marge du voyage de M. Sharp en URSS  
- Heald, janv./fév., p. 16; Levy, janv./  
fév., p. 21

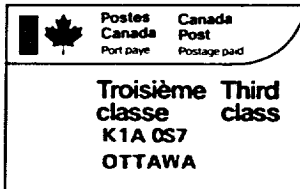
L'Union soviétique et la détente calculée -  
Uren, janv./fév., p. 13; Marantz, juil./  
août, p. 2; Gayn, juil./août, p. 7; Feuer,  
juil./août, p. 12; Duhamel, juil./août, p. 15

Vatican

Le rôle international du Vatican - Robbins,  
janv./fév., p. 45

(11) 163  
6100  
14





**Troisième classe** **Third class**  
**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 cover only to:  
DSS Printing Operations  
Ottawa, K1A 0S7, Canada