

51003437 (F)

NON - CIRCULATING /
CONSULTER SUR PLACE

EXTERNAL AFFAIRS
AFFAIRES EXTERIEURES
OTTAWA
AUG 15 1977
LIBRARY / BIBLIOTHÈQUE

janvier/février 1973

Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires extérieures

CA1 EA
I56F
Jan.-Fev.
1973 C.2

DOCS



Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada

Relations canado-américaines:
divers points de vue

L'après-guerre au Vietnam

Le Canada et l'Europe

Derrière les ragots en Ouganda

Perspectives internationales

Perspectives internationales est une revue bimestrielle publiée en français et en anglais par le ministère des Affaires extérieures à Ottawa, avec l'autorisation de l'honorable Mitchell Sharp, secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Cette publication rassemble des écrits de ses co-rédacteurs, d'agents du ministère des Affaires extérieures et de collaborateurs libres de toute attache avec ce ministère. Ces derniers n'expriment alors que leur propre opinion.

Il est permis de reproduire les articles de cette publication, de préférence avec indication de source. Nous invitons les lecteurs à nous soumettre leurs commentaires sur les questions soulevées dans ce magazine. Abonnement annuel: Canada, États-Unis et Mexique, \$3.00; le numéro, 0.75; abonnement annuel, autres pays, \$4.00; le numéro, \$1.00.

Les remises doivent être établies à l'ordre du Receveur général du Canada et adressées à Information Canada, Ottawa, Canada, K1A 0S9.

Autorisé comme envoi postal de troisième classe par le ministère des Postes à Ottawa.

Co-rédacteurs: E. R. Bellemare
Murray Goldblatt

Le comité éditorial de
Perspectives internationales se
compose de:

M. L. A. D. Stephens, président
Mlle Patricia Dunn
M. L. H. Amyot
M. Arthur J. Andrew
M. A. E. Blanchette
M. D. B. Hicks
M. D. R. Hill
M J. E. Hyndman
M. R. Harry Jay
M. Charles J. Woodsworth
Mme M. B. Sheldon, secrétaire

Perspectives internationales remplace le
bulletin mensuel *Affaires Extérieures*.

Perspectives internationales

LIBRARY DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Table des matières

janvier/février 1973

Relations Canada-États-Unis:

La troisième option: à quel prix?/ <i>Dale Thomson</i>	2
Recherche de l'identité canadienne/ <i>Louis Balthazar</i>	6
Moins de candeur ou de doctrine/ <i>Abraham Rotstein</i>	8
Mérites de l'intégration/ <i>Harry G. Johnson</i>	10

L'après-guerre au Vietnam:

Les problèmes de la paix/ <i>Mark Gayn</i>	14
Les possibilités d'aide/ <i>Ruth Russell-Andrew Cordier</i>	18
Début d'une nouvelle mission canadienne	20

Canada-Europe:

Perspectives de sécurité en Europe/ <i>Robert W. Reford</i>	22
Le Canada et la sécurité européenne/ <i>Murray Goldblatt</i>	29
Le Canada et la CEE/ <i>Jeremy Kinsman</i>	32

L'Ouganda expulse les Asiatiques	39
----------------------------------	----

Le général Amin n'y va pas de main morte.../ <i>Philip Short</i>	43
--	----

Pour mater les pirates de l'air/ <i>Lorne S. Clark</i>	48
--	----

La réglementation des vols nolisés/ <i>Kenneth Romain</i>	52
---	----

Les voyages de John Watkins: aperçus de l'URSS	56
--	----

"Mike" Pearson/ <i>D. V. LePan</i>	65
------------------------------------	----

Section de référence	68
----------------------	----

Appréciations . . .

Le numéro spécial de *Perspectives internationales*, publié en octobre dernier, renfermait une étude importante des relations canado-américaines signée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp. On y analysait les forces d'intégration qui jouent en Amérique du Nord, tout en tentant d'évaluer la portée de ces forces au Canada.

Face aux forces d'attraction continentale, le Canada se retrouve devant trois options:

tenter de maintenir l'état actuel de ses relations avec les États-Unis en modifiant ses politiques le moins possible;

s'acheminer délibérément vers une intégration plus étroite avec les États-Unis;

adopter une stratégie générale à long terme visant à développer son économie et les autres aspects de sa vie nationale.

Selon M. Sharp, la première option offre une réponse inadéquate car elle n'en vient pas aux prises avec la situation fondamentale du Canada ni avec les forces d'attraction continentale sous-jacentes; elle comporte donc, pour le Canada, le risque de se retrouver «plus fortement attiré dans la sphère d'influence américaine». La deuxième option est également rejetée parce que, quels que soient les coûts et les avantages économiques d'une intégration plus

étroite avec les États-Unis, on juge improbable que cette option «soit défendable dans le climat actuel ou prévisible de l'opinion publique canadienne».

M. Sharp termine en concluant que, des trois options examinées, la troisième est la plus apte à servir nos intérêts nationaux car elle réduirait, à la longue, «la vulnérabilité de l'économie canadienne» et, ce faisant, renforcerait «notre capacité de promouvoir les grands objectifs canadiens et d'assurer le sentiment de notre identité nationale».

Nous avons demandé à quelques analystes des relations canado-américaines de critiquer cette étude qui a été rédigée avec la collaboration et les conseils des collègues de M. Sharp au Gouvernement et des fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures.

Les appréciations suivantes sont celles du professeur Dale C. Thomson, directeur du Centre d'études canadiennes à l'Université Johns Hopkins de Washington; du professeur Louis Balthazar de l'Université Laval de Québec; du professeur Harry G. Johnson de l'Université de Chicago et de la *London School of Economics*; et du professeur Abraham Rotstein de l'Université de Toronto. Bien que deux d'entre eux poursuivent leurs principaux travaux de recherche en dehors du Canada, tous sont Canadiens d'origine. Les opinions exprimées dans chacun de ces articles sont celles de l'auteur.

La troisième option: à quel prix?

par Dale C. Thomson

L'article de M. Sharp mérite une analyse approfondie, mais sa publication même et les circonstances qui y ont mené valent aussi d'être mentionnées. La politique étrangère était depuis toujours, et dans presque tous les pays, la chasse gardée d'un petit groupe élitiste; une fois devenu indépendant, le Canada a suivi cet exemple avec une rapidité déconcertante. Le public canadien, y compris les universitaires, avait

accepté cet état de choses et, jusqu'à tout récemment, il n'existait pas de cours de politique étrangère canadienne dans nos universités.

Depuis quelques années, cependant, le lien entre les affaires intérieures et étrangères s'est de plus en plus imposé, réalité qu'a reconnue le Gouvernement du Canada lorsqu'il déclarait, dans sa revue de politique étrangère parue en 1970, que la poli-

tique extérieure est «l'extension à l'étranger des politiques nationales». L'ensemble d'études dont se compose cette revue ne constituait pas seulement la «stricte réévaluation» des politiques étrangères du Canada promise par M. Trudeau durant la campagne électorale de 1968; il représentait aussi un essai de dialogue avec le public canadien, visant à assurer de sa part une meilleure compréhension et une plus grande participation.

Cette série de documents accusait toutefois une importante lacune, soit l'absence d'une étude sur les relations canado-américaines. Au dire des porte-parole du ministère des Affaires extérieures, le sujet était trop vaste et complexe pour être abordé en un seul document; de toute façon, il en était fréquemment question dans les autres études. On a également fait valoir le danger pour le gouvernement de s'engager ainsi à l'avance à l'adoption de méthodes et d'objectifs précis. Mais cette argumentation restait douteuse en raison du but que se proposait le gouvernement d'intéresser le public aux questions de politique étrangère et, plus particulièrement, à cause de l'importance des relations canado-américaines dans la vie quotidienne des Canadiens. On décida donc de combler cette lacune.

Ce document est essentiellement l'œuvre des fonctionnaires intéressés. Dans la préparation de la version finale, M. Sharp a bénéficié des conseils et de l'aide de ses collègues du Cabinet et de ses fonctionnaires. N'ayant toutefois pas reçu la sanction officielle du Cabinet avant sa publication, le document a dû prendre la forme d'une déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Cela est à regretter, vu qu'il est impossible de le considérer comme une déclaration de politique gouvernementale et qu'un successeur éventuel de M. Sharp pourrait de désavouer. Par contre, nous savons qu'il s'agit d'une déclaration soigneusement étudiée par le ministre et les spécialistes de son ministère.

Soulignons maintenant un autre aspect de la parution de cet article. S'il y a lieu de se réjouir de ce que le gouvernement ait diffusé au public cette analyse d'un sujet important, il est encore plus impressionnant de noter qu'il a également consenti à ce qu'elle soit commentée de l'extérieur dans une publication officielle. Une telle décision, presque sans précédent, est de bon augure pour l'exercice de la démocratie dans le secteur de la politique étrangère canadienne. Toutefois, le succès de cette tentative ne peut être assuré que si les intéressés, fonctionnaires et analystes de l'extérieur, présentent avec franchise et les faits et leurs points de vue; autre-

ment l'échange tournerait facilement au simulacre.

Objectifs limités

Il faut regretter que les objectifs définis par M. Sharp soient si limités. L'article scrute la nature des relations canado-américaines pour ensuite exposer trois options ou «orientations» politiques possibles que le Canada pourrait adopter à court terme. Pour éviter apparemment toute suggestion d'engagement politique, même toute précision officielle de problèmes particuliers, le langage employé est prudent au point d'être évasif. Par exemple, bien que l'auteur (les auteurs) favorisent clairement la troisième option, cette préférence n'est jamais nettement exprimée. L'article emprunte largement le ton, même le contenu, d'un exercice de réflexion intellectuelle, ce qui en rend la lecture plutôt frustrante pour ceux qui sont habitués à tirer des conclusions fermes de faits précis.

Autre conséquence du caractère abstrait de cet article, il n'y est question ni de problèmes politiques précis, ni de stratégies permettant de les aborder. Or, s'il existe des relations réciproques qui ne peuvent s'étudier que par le détail, ce sont bien les relations canado-américaines. A cette critique, on pourrait répondre qu'il faut d'abord tracer les arcs de politique générale, et que les attitudes comme les stratégies de politiques particulières en découleront.

Par contre, comment choisir entre ces trois options sans en connaître les répercussions pratiques, ce qui est le réel souci des Canadiens? Tout comme M. Sharp et ses conseillers, le public canadien penche peut-être en principe vers la troisième option, préconisant une plus grande indépendance vis-à-vis des États-Unis; il voudra néanmoins connaître le coût d'une telle option. En outre, ceux qu'intéresse vivement la diplomatie canado-américaine voudront savoir, avant de choisir comment chaque option doit se réaliser exactement, quelle sera la réaction probable des Américains, et comment on se propose d'y répondre. De toute évidence, on ne saurait logiquement procéder au choix d'une option

Professeur de relations internationales et directeur du Centre d'études canadiennes à l'École d'études internationales avancées de l'Université Johns Hopkins, M. Thomson est l'auteur d'ouvrages et d'articles qui traitent du Canada et des relations canado-américaines. Son livre le plus récent (en collaboration avec Roger Swanson) s'intitule: Canadian Foreign Policy: Options and Perspectives.



politique générale sans tenir compte de ces considérations et d'autres de même nature.

Relation spéciale

Quelles sont, en réalité, les options exposées? La première maintient essentiellement le *statu quo* «en modifiant les politiques le moins possible». On la présente comme «abordant chaque problème au fur et à mesure qu'il se présente, tout en maintenant en quelque sorte une relation spéciale avec les États-Unis». Il est étonnant de voir le gouvernement de M. Pierre Trudeau, ce grand idéologue, calculer — ou plutôt continuer de calculer — les possibilités de l'opportunisme en invoquant une telle relation spéciale, qui justifierait sans doute un traitement spécial à l'occasion. Les discours de M. Sharp et de ses prédécesseurs aux Affaires extérieures avaient déjà créé l'impression que la politique du Canada à l'égard des États-Unis était davantage cohérente. On nous avait même assuré que l'expression «relation spéciale», avait été bannie du vocabulaire des fonctionnaires américains et canadiens.

La deuxième option prévoit un Canada qui «s'achemine délibérément vers une intégration plus étroite avec les États-Unis» et, peut-être, vers l'union politique. Est-ce là un choix réel? Disons qu'il appartient certainement à la panoplie des scénarios possibles, mais qu'on ne doit pas le prendre au sérieux. Les Canadiens dans l'ensemble le rejettent, et les Américains feraient de même si on leur en expliquait toutes les répercussions. Alors pourquoi le présenter en lieu et place d'autres propositions théoriques comme celle, par exemple, de fermer complètement la frontière et de liquider les intérêts américains au Canada? Sans doute afin d'offrir une gamme d'options et de présenter un pis-aller qui mette en valeur la troisième option, chemin de l'avenir.

En minimisant la première option et en présentant la deuxième comme un objectif de diversion, la troisième option n'en paraît que plus originale, intellectuellement valable et nettement patriotique. Elle préconise que le Canada devra «petit à petit (et cela prendra du temps, dit-on) réduire (et on nous avertit qu'il existe des limites) . . . l'influence des États-Unis et . . . renforcer sa capacité de soutenir des objectifs essentiellement canadiens tout en acquérant un sens mieux assuré de son identité nationale». Mais, sommes-nous tentés de demander, n'est-ce pas là ce à quoi M. Sharp et ses collègues consacrent leurs efforts depuis quelques années? En quoi cela diffère-t-il de ce qu'ils ont tenté, et tentent toujours, de réaliser par rapport à la première option?

Aspects économiques

Mais supposons que la troisième option représente une orientation entièrement nouvelle et tentons de l'évaluer en tant que telle. Les changements envisagés sont essentiellement d'ordre économique. «Le but fondamental, nous dit-on, serait . . . de réduire la vulnérabilité de l'économie canadienne vis-à-vis des facteurs extérieurs, y compris, en particulier, l'influence des États-Unis». Toutefois, «aucun changement n'est envisagé dans la politique commerciale multilatérale du Canada» ni «aucune intention visant à modifier le cours de nos échanges commerciaux traditionnels». En fait, «les États-Unis demeureraient tout probablement, et de loin, le marché et la source d'approvisionnement les plus importants du Canada».

Alors quelles mesures M. Sharp entend-il prendre afin de séparer les deux économies? Il fait état «de la notion des facteurs d'équilibre, de changements d'orientation . . . à la longue, de l'exercice judicieux de la souveraineté canadienne, de l'utilisation réciproquement avantageuse de divers instruments politiques, et de politique commerciale . . . axée sur . . . une stratégie de croissance industrielle et une politique capable de solutionner les problèmes de la propriété étrangère». Voilà une brochette intéressante de possibilités, mais d'ici à ce que ces expressions vagues se traduisent en mesures précises, on ne saurait en évaluer l'efficacité.

Puis, il y a le dilemme posé par la conciliation d'objectifs visant d'une part à rendre l'économie canadienne «davantage rationnelle et efficace» et, de l'autre, à réduire nos échanges avec nos partenaires commerciaux les plus naturels. Le Canada et les États-Unis ne sont pas devenus les meilleurs clients l'un de l'autre en raison d'une volonté arrêtée, mais plutôt parce que cette relation se révélait de part et d'autre comme la plus efficace et la plus rationnelle. Tourner le dos délibérément au marché américain et «réorienter l'économie» vers des débouchés présentant moins de possibilités dans un avenir prévisible, surtout pour les produits manufacturés que le Canada veut écouler en plus grand nombre, me semble un impair du point de vue économique. Une telle attitude pourrait par contre se mieux justifier par d'autres motifs comme le désir de développer une identité nationale distincte. En présentant cette troisième option au public canadien, M. Sharp aurait dû expliquer plus clairement le choix fondamental qu'il comporte et le prix dont il est assorti.

Domaine culturel

M. Sharp s'aventure aussi, plutôt sommairement,

rement, sur le terrain de l'influence culturelle américaine au Canada. Il emprunte, dit-il, à John Kenneth Galbraith, économiste d'origine canadienne de l'Université Harvard, l'idée que l'influence économique américaine n'aura rien d'inquiétant tant que le Canada jouira d'une culture distincte. (En réalité, le professeur Galbraith voulait simplement souligner que la lutte pour l'identité canadienne devrait se livrer davantage sur le front culturel que sur le front économique.) Et M. Sharp de riposter: «Beaucoup de Canadiens ne sont pas de cet avis», laissant entendre par là qu'il partage leur opinion. Cette impression se trouve renforcée par deux affirmations subséquentes, à savoir que les Canadiens ne s'inquiètent pas autant de la domination culturelle que de l'influence économique; et que «les orientations générales de la politique canadienne dans le secteur culturel ont été établies et poursuivies avec assez de succès. Peut-être avons-nous déjà franchi le cap».

Ces deux assertions soulèvent des questions sérieuses. Où est la preuve que les Canadiens s'inquiètent relativement peu de leur manque d'identité culturelle? Même s'il en était ainsi, le problème en serait-il moins réel? Loin d'avoir «franchi le cap», cela pourrait signifier que nous l'avons à ce point dépassé qu'il est maintenant impossible de faire marche arrière. Il semble par trop optimiste aussi de supposer que les deux «ordonnances» actuellement prescrites dans le secteur culturel, soit la réglementation et les subventions directes, contrebalanceront l'effet d'étouffement qu'exerce sur la créativité canadienne l'influence massive de nos voisins du Sud.

En rédigeant cet article, M. Sharp et ses conseillers étaient de toute évidence nerveusement conscients d'œuvrer sous l'œil des Américains. Nombreuses donc sont les assurances soulignant que la troisième option ne vise pas les États-Unis, que la menace américaine est nettement fortuite et qu'elle ne constitue pas une volonté maléfique. On invoque des sources américaines, dont le président Nixon, pour justifier la nouvelle orientation en tant qu'aspiration nationale légitime. On rassure les États-Unis en déclarant que si l'objectif est de s'en distinguer, on ne continue pas moins à vouloir vivre en harmonie avec eux, sans modification radicale de nos relations bilatérales. Ces déclarations de bonne foi ont leur importance, mais soulignons de nouveau qu'elles soulèvent plus de questions qu'elles n'offrent de réponses. Tout comme les Canadiens qui ne font pas partie de l'entourage immédiat de M. Sharp, les Américains seraient curieux

de savoir ce que comporte, en réalité, sa «stratégie délibérée, globale et à longue échéance». Quelle est, dans son esprit, «cette marge parfaite d'interdépendance» entre les deux pays qu'il préconise?

Politique de M. Nixon

On doit également évaluer la troisième option à la lumière des politiques économiques actuelles de l'administration Nixon. Sous ce rapport au moins, les États-Unis ont accepté le fait que le Canada constitue un pays distinct et sont déterminés à réduire le déséquilibre, présentement à l'avantage du Canada, de la balance des paiements entre les deux pays. Washington est irrité par les surplus canadiens, accumulés sous le régime du pacte de l'automobile et des accords de partage de la production de défense, par les sommes plus faibles que les touristes canadiens sont autorisés à dépenser et les subventions canadiennes indirectes à l'exportation comme dans le cas des pneus Michelin. Les Américains soutiennent que la stratégie industrielle canadienne, exposée par l'ancien ministre de l'Industrie et du Commerce, M. Jean-Luc Pepin, aggravera davantage la situation de la balance des paiements, car plus de 80 pour cent des produits manufacturés canadiens se vendent sur le marché américain. Toutefois, le facteur le plus important qui influe sur cette balance est la somme considérable des emprunts canadiens sur le marché financier des États-Unis.

Il est indéniable qu'une politique canadienne inspirée de la troisième option pourrait réduire les emprunts au sud de la frontière, limiter l'aide gouvernementale accordée aux industries qui pratiquent le marché américain, annuler les accords de partage de production de défense et le pacte de l'automobile. Ces mesures contribueraient énormément à réaliser les objectifs de M. Sharp, à savoir l'indépendance et l'harmonie entre les deux pays. Mais les conséquences en seraient-elles acceptables aux Canadiens? Dans une grande mesure, ce sont eux qui fixent les limites de leur indépendance par rapport aux États-Unis en voulant jouir des avantages d'un libre-échange. La troisième option a son prix. Si M. Sharp veut en faire la politique officielle, il devrait d'abord expliquer combien elle coûtera; les Canadiens pourront alors porter jugement en fonction du prix qu'ils sont disposés à payer.

M. Sharp a fait un premier pas important en ébauchant une politique canadienne à l'endroit des États-Unis. On devrait l'inviter, lui ou son successeur, à étayer le schéma abstrait qu'il a présenté, et certes l'encourager en outre à poursuivre le débat public qu'il a amorcé.

Recherche de l'identité canadienne

par Louis Balthazar

La publication d'un document spécial sur les relations canado-américaines, signé par le Secrétaire d'État aux affaires extérieures, doit être saluée comme un moment important dans l'évolution de la politique étrangère du Canada. Désormais, les politiques canadiennes à l'endroit des États-Unis pourront être autre chose que des réactions du moment: on peut espérer qu'elles se situeront dans le cadre des grandes orientations maintenant définies. A tout le moins, nous serons en possession d'un instrument qui nous permettra de juger ces politiques en fonction d'une évaluation sérieuse de la situation et du choix de certains objectifs.

Le document qu'on vient de nous livrer constitue une étude approfondie dont la teneur marque un net progrès sur le Livre blanc de 1970. Les coordonnées du problème canado-américain sont décrites dans toute leur complexité et situées correctement dans le dynamisme du système international. Les options qui s'offrent au Canada sont analysées avec rigueur et réalisme de même que les raisons qui président au choix proposé. On pourra sans doute relever des lacunes à divers chapitres. Je me contenterai ici de déplorer un certain laconisme quant au postulat sous-jacent à l'objectif fondamental et quant à la mise en œuvre des moyens pour atteindre cet objectif.

I — Identité canadienne

Il est évident que la réduction de la vulnérabilité de l'économie canadienne ne se justifie qu'en fonction du désir des Cana-

diens de constituer une société distincte, d'«être en mesure de faire eux-mêmes ce qu'ils jugent important et de le faire à leur manière» (*Perspectives internationales*, automne 1972, p. 23). Le véritable postulat de la politique étrangère du Canada à l'endroit des États-Unis, ce n'est donc pas une croissance économique qui, somme toute, pourrait être atteinte au prix d'une plus grande intégration à l'économie américaine. C'est, avant tout, «de renforcer notre capacité de promouvoir les grands objectifs canadiens et d'assurer le sentiment de notre identité nationale» (p. 20). Le document revient à plusieurs reprises sur ce point:

la recherche d'une identité distincte est présente tout au long du processus de constitution de la nation canadienne (pp. 15-16). Il s'agit ici de savoir si l'interdépendance avec un pays aussi grand, aussi puissant et dynamique que les États-Unis n'exercera pas nécessairement, au-delà d'une certaine marge de tolérance, une contrainte insurmontable sur la notion d'une identité canadienne distincte... (p. 16). En principe, toute relation entre deux pays souverains tels que le Canada et les États-Unis, suppose qu'ils ont une identité distincte. Il est révélateur du caractère des relations canado-américaines qu'il soit nécessaire d'affirmer cette identité distincte comme objectif de notre politique étrangère (p. 23).

Il est bien vrai que dans la plupart des relations entre pays souverains, cette question de l'identité distincte s'impose d'elle-même. Pourquoi n'en est-il pas ainsi pour le Canada à l'endroit des États-Unis? Le document mentionne à quelques reprises les «affinités» entre les deux pays. Dans le cas de l'influence culturelle américaine, par exemple:

les Canadiens semblent avoir plus de difficulté à cerner ce problème que celui de l'influence américaine sur l'économie canadienne, peut-être parce que les nombreux traits communs aux Canadiens et aux Américains ont pour effet de rendre floue toute idée de menace (pp. 22-23).

N'est-ce pas là pourtant le point névralgique qui conditionne toute politique canadienne à l'égard des États-Unis? La question est de savoir dans quelle mesure les Canadiens constituent vraiment une population distincte de la population américaine. Sans doute, d'autres nations bien



M. Louis Balthazar est professeur de relations internationales au Département de science politique de l'Université Laval et directeur de ce même Département. Il est en outre directeur de la section de politique étrangère comparée au Centre québécois de relations internationales et coordonnateur d'un programme de recherche sur certains aspects des relations canado-américaines.

distinctes sont-elles aux prises avec le problème de l'influence économique et culturelle des États-Unis. Sans doute, la situation géographique du Canada est-elle un facteur qui aggrave ce problème. Mais cette question de l'identité se pose-t-elle au Mexique avec la même acuité qu'elle se pose au Canada?

Il est absolument nécessaire ici de considérer successivement les Canadiens anglophones et les Canadiens francophones, ce que le document a voulu éviter le plus possible. Cette ambivalence à l'endroit des États-Unis est au cœur même de l'histoire du Canada anglais. La tragédie des Loyalistes est qu'ils ont dû se définir comme des Britanniques tandis qu'ils demeuraient Américains dans l'âme. On a déjà démontré que la Révolution américaine a divisé en deux un peuple homogène et que la fidélité au mythe de la couronne britannique a été, en grande partie, un mécanisme de défense de la part de ceux qui avaient été refoulés vers le Nord contre leur gré. Les «Britanniques de l'Amérique du Nord» se sont longtemps refusés à se donner une identité propre. Les Canadiens anglophones d'aujourd'hui se sont à peu près détachés de la Grande-Bretagne mais leur américanisme latent n'est peut-être pas encore tout à fait disparu. Il est vrai que le plus grand nombre de Canadiens de langue anglaise ne sont pas les descendants des Loyalistes. Mais combien d'entre eux ne le sont-ils pas devenus par adoption? Combien d'autres ne sont-ils pas arrivés au Canada pour avoir voulu se faire Américains?

Aujourd'hui sans doute cette volonté d'être Canadiens et de s'affirmer comme un peuple bien distinct des États-Unis devient de plus en plus forte. Mais cette volonté manque de racine et il n'est pas facile de discerner jusqu'où elle peut aller.

Le cas des Canadiens français est plus simple. Leur culture a dû très tôt se différencier nettement de celle de la France moderne et, s'ils ont toujours été sujets à l'attraction américaine, leur langue et leur mode de vie leur conservent une identité propre. Aussi ne réagissent-ils pas de la même façon à l'emprise de l'économie américaine sur les entreprises canadiennes. Ils ne la distinguent guère, selon le document, «de celle d'autres parties du Canada sur les entreprises locales» (p. 19). On espère toutefois que les Canadiens français préféreront être une minorité au Canada plutôt qu'en Amérique du Nord et seront sensibles aux efforts déployés au Canada pour l'expansion de la culture française. La situation n'est peut-être pas aussi simple.

En fait, c'est tout le problème de

l'unité canadienne, sinon celui des deux cultures (ou deux nations!) qu'il faut poser pour définir les relations canado-américaines, s'il est vrai que la politique étrangère doit refléter certaines données de la politique intérieure. Le document fait état, à l'occasion, de la nécessité de coordonner les politiques fédérales et provinciales vis-à-vis des États-Unis. Ce n'est pas suffisant. Des Américains eux-mêmes nous ont déjà laissé entendre que l'incertitude quant à l'avenir du Canada n'était pas sans nuire à la politique étrangère canadienne. Pourquoi nous voilerions-nous la face? Le problème de la pénétration économique et culturelle des États-Unis doit nécessairement être envisagé par Ottawa de concert avec les gouvernements provinciaux et en particulier avec celui du Québec qui tend à considérer, à tort ou à raison, le nationalisme économique canadien comme un phénomène proprement ontarien.

L'identité canadienne ne pourra se définir sans tenir compte de la présence au Canada de deux sociétés différentes qui envisagent parfois les problèmes différemment. Un des traits qui distinguent le Canada des États-Unis, c'est peut-être précisément cette dualité, pour ne pas employer l'expression rejetée de biculturalisme. En tout cas, la consolidation de l'économie canadienne n'aura de sens que si elle respecte le postulat d'une identité canadienne entendue dans toute sa complexité.

II — Les moyens de l'indépendance

Le document du ministre des Affaires extérieures définit la politique étrangère du Canada à l'endroit des États-Unis en fonction d'«une stratégie d'ensemble visant à renforcer l'économie canadienne», donc d'abord en termes économiques. C'est évidemment dans ce domaine que se posent les problèmes les plus urgents. Si ces problèmes sont très bien définis par le document, leur solution est inévitablement moins précise. On comprend qu'un exposé de ce genre ne puisse s'engager dans la formulation de politiques concrètes. Toutefois, l'étude est si élaborée au chapitre de l'évaluation des problèmes qu'on aurait pu souhaiter au moins un commencement de réponse à des questions comme celle de la soumission des filiales de compagnies américaines à des directives proprement américaines concernant les exportations, les monopoles etc. . . Il n'est pas fait mention non plus des contrats accordés par le Pentagone à des compagnies canadiennes. Ces contrats, dépouillés de toute clause protectionniste, sont sans doute profitables à certains secteurs de l'industrie

canadienne et contribuent au progrès technologique; mais ils ne sont pas sans lier étrangement le Canada à certaines politiques militaires américaines, notamment au Vietnam.

Quant aux politiques de défense, on laisse entendre, dans la partie descriptive, que la dépendance stratégique du Canada vis-à-vis des États-Unis a considérablement diminué dans le contexte du progrès technologique et de la détente soviéto-américaine. Mais rien n'est dit au sujet du renouvellement des accords de NORAD prévu pour 1973. On ne nous dit pas non plus si les Canadiens pourront faire accepter aux Américains une diversification notable de leur politique de défense, des objectifs de guerre froide aux objectifs du maintien de la paix.

Enfin, l'indépendance canadienne ne doit pas se manifester que sur les plans économique, culturel et militaire. Pour être complète, sans bien sûr renoncer aux nécessités de l'interdépendance, elle doit porter sur les grandes politiques. Déjà le Canada a su prendre ses distances à l'endroit des États-Unis quand des intérêts nationaux l'y ont entraîné, comme par exemple dans le cas des relations commerciales avec Cuba, dans celui de la recon-

naissance de la République populaire de Chine, dans la définition de la limite des eaux territoriales, dans son attitude vis-à-vis du désarmement et des essais nucléaires. Il est étonnant que le document ne fasse pas état de ces divergences à l'endroit des États-Unis et ne nous indique pas dans quelle direction le Canada compte s'engager dans les années à venir. Jusqu'ici, ces divergences n'ont pas semblé nuire à des relations harmonieuses avec les États-Unis. Est-il possible que l'indépendance de la politique étrangère du Canada se manifeste encore davantage, s'il y va de l'intérêt et des convictions de notre diplomatie, sans que le coût en soit trop élevé? Peut-être ces questions doivent-elles demeurer sans réponse pour conserver une certaine marge de manœuvre aux diplomates canadiens.

Quoi qu'il en soit, il est réconfortant de penser que la politique étrangère du Canada est en voie de s'affermir et de se dégager de certaines servitudes des années passées. Si seulement l'identité canadienne parvient à mieux se définir, on peut espérer que les meilleurs moyens seront mis en œuvre pour la maintenir dans l'indépendance.

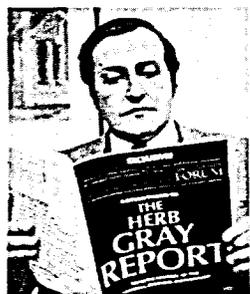
Moins de candeur ou de doctrine...

par Abraham Rotstein

Dans le cas de documents à évaluer comme dans celui des personnes, il convient en régime libéral de faire abstraction des circonstances de la naissance. De mauvai-

ses langues pourraient nous rappeler qu'au cours de la campagne électorale, on nous a promis de réaménager 80 acres de terrains riverains à Toronto et de formuler une politique étrangère indépendante. On a nié avec tant de sincérité que l'une ou l'autre politique soit liée de quelque façon à l'élection fédérale que les acteurs en cause mériteraient des premiers prix de théâtre. Acceptons quand même les chevaux donnés, quitte à examiner la bride plus tard. L'opportunisme politique a donné naissance à plus d'une décision politique efficace.

Le ministère des Affaires extérieures continue de produire la prose la plus élégante d'Ottawa, remarquable par sa luci-



Le professeur Rotstein est agrégé au Département d'économie politique de l'Université de Toronto et membre fondateur du Comité pour un Canada indépendant. Il fit partie du groupe de travail qui publia en 1968, sous les auspices du gouvernement fédéral, le rapport Watkins sur la propriété étrangère. Commentateur apprécié des problèmes sociaux au Canada, M. Rotstein est l'auteur de plusieurs ouvrages dont An Industrial Strategy for Canada.

dité, sa modération et une logique aussi persuasive que compréhensive. C'est toutefois le fond de ce texte qui s'impose et qui élève le ministre de sa position de simple voix du protocole, au rang de porte-parole de l'innovation. En effet, une nouvelle génération de fonctionnaires exprime des idées nouvelles au nom de la nation tout entière. On peut même oser prétendre que ces fonctionnaires sont devenus les éducateurs extraordinaires de la vieille garde qui, de par sa nature, craint de s'attaquer à l'ensemble du dilemme canadien.

Il ne faudrait pas toutefois considérer l'article «*Relations canado-américaines: choix pour l'avenir*» comme un simple document de politique étrangère. Pour ce qui est de la politique à l'endroit des États-Unis, il y a longtemps qu'on ne distingue plus très nettement entre les propositions nationales et celles de l'étranger. Une fois que la revue de politique étrangère de 1970 eut établi au départ, et à juste titre, que l'intérêt national était la pierre de touche de notre politique étrangère, on aurait pu prévoir qu'un tel document serait l'aboutissement logique de cette orientation. L'indépendance nationale doit être au cœur de l'intérêt national et constituer un impératif catégorique pour les technocrates dont le premier souci est la survie de l'État. C'est ainsi que nous y retrouvons l'affirmation suivante: «La question fondamentale pour le Canada est de savoir si l'interdépendance avec les États-Unis peut continuer à se développer et, si oui, jusqu'à quel point, sans porter atteinte à la réalité de l'indépendance canadienne.»

Bien qu'il n'y ait rien à redire à une telle déclaration d'indépendance, même à cette date tardive, ceux qui sont passés depuis longtemps de l'acte de foi aux problèmes du choix de l'heure et de la stratégie pourraient la juger plus sévèrement.

Sur ce plan, le principal argument de cette analyse des relations canado-américaines qui paraisse douteux est celui qui consiste à affirmer «qu'aucun choix ne sera soutenable dans un cadre (canado-américain) autre qu'harmonieux.» D'ailleurs, certaines réserves ne se font pas attendre: les relations canado-américaines «pourraient être beaucoup plus complexes» à l'avenir et il se peut que les «perceptions de la situation diffèrent» des deux côtés.

En effet, on n'a qu'à songer aux sources de conflit possibles, et même actuelles, sur le plan des intérêts essentiels des deux pays, pour commencer à douter de la probabilité d'une résolution harmonieuse de ces conflits. Etant donné le taux saisonnier de chômage qui varie entre six et sept pour cent au Canada, les diverses techni-

ques que l'administration Nixon utilise ne militent pas, à cause de leur influence sur le niveau de l'emploi au Canada, en faveur d'une solution harmonieuse. Le Comité canado-américain a identifié ce problème comme étant la principale source de tension entre les deux pays au cours des prochaines années. La loi portant création de la Société américaine de ventes internationales (DISC), maintenant en vigueur, est mise en œuvre dans un tel climat de mystère qu'il est pratiquement impossible d'en mesurer les effets sur notre pays, même si nous espérons ne pas en être trop sérieusement lésés. Le projet de loi Burke-Hartke, que le mouvement syndicaliste américain appuie solidement, pose un autre problème. Les diverses prévisions de la perte d'emplois au Canada résultant de l'adoption de cette loi donnent lieu à de graves inquiétudes. Si l'on y ajoute les problèmes de l'emploi reliés au pacte de l'automobile, à l'oléoduc de la vallée du Mackenzie (offrant un maximum de 400 emplois permanents) et d'autres restrictions commerciales possibles qui pourraient surgir de la crise continue de la balance des paiements aux États-Unis, la perspective de «relations harmonieuses» s'évanouit progressivement.

Ces possibilités appellent forcément l'adoption de diverses stratégies liées à une planification à long terme et entravées le moins possible, espère-t-on, par des prévisions utopiques concernant l'avenir des relations canado-américaines.

Vulnérabilité du Canada

Le document en question souligne de façon très nette la vulnérabilité dont souffre le Canada du fait de ses politiques, tant actuelles que passées, de libéralisme à l'endroit des investissements étrangers. La société multinationale, il faut maintenant le reconnaître, n'est pas uniquement une garantie de la création d'emplois, mais aussi un moyen de pénétrer au cœur de l'économie canadienne et d'y réduire l'emploi, advenant l'adoption de mesures plus rigoureuses par les États-Unis.

Le contrôle politique et administratif que le gouvernement américain exerce sur ces sociétés «à caractère multinational» reste entier, de sorte qu'elles sont un instrument toujours prêt à servir la politique économique américaine à l'étranger.

Toutefois, les perspectives ne sont certes pas toutes aussi négatives, loin de là. Le signe le plus encourageant en est sans doute cette sensibilité croissante des dirigeants canadiens à l'égard de la question fondamentale de l'indépendance, remarquée non seulement au ministère des Affaires extérieures mais également au

Conseil des sciences et, à l'occasion, au Secrétariat d'État ou ailleurs.

Tous ne partageront pas cette opinion. J'ai l'impression que la vieille garde des économistes théoriciens sera la dernière à modifier son optique. On continuera sans doute à invoquer la trinité traditionnelle du libre-échange, du libre mouvement des capitaux et de la prospérité accrue qui en résulterait pour les travailleurs canadiens, pourvu qu'ils aient un emploi. Quant à leur sollicitude pour le travailleur, souli-

gnons que ces experts n'ont pas encore réussi à s'accommoder de la loi sur le salaire minimum.

Si jamais nous parvenons à nous libérer de notre héritage colonial de naïveté et de dogmatisme et à prendre conscience du jeu de forces et de contraintes auquel nous assujettit l'implantation de sociétés multinationales, l'on pourra entrevoir la fin de cette période que l'histoire pourrait affubler de la rubrique: De colonie à l'hibernation.

Mérites de l'intégration

par Harry G. Johnson

Formulé en termes très prudents, l'exposé ultra-raisonnable de M. Mitchell Sharp intitulé «*Relations canado-américaines: choix pour l'avenir*» illustre à mon avis l'un des traits les plus distinctifs de notre caractère national. J'entends l'hypothèse aveugle selon laquelle, si un nombre suffisant de Canadiens éminents crient assez fort leur «préoccupation» à l'égard de quelque chose et ne cessent de clamer jusqu'à ce que leur «préoccupation» reçoive une large publicité, c'est qu'il existe nécessairement un problème réel que le gouvernement devra régler en entérinant des politiques. Il importe peu que cette préoccupation soit fondée sur des preuves solides et une analyse sérieuse ou qu'elle traduise simplement le complexe d'infériorité ou l'inaptitude du citoyen «préoccupé» à obtenir, par le jeu de la libre concurrence, les biens, la renommée universitaire ou littéraire ou toute autre chose qu'il considère comme son dû de par sa qualité de Canadien éminent.

Du point de vue économique, le Rapport Gordon sur les *Perspectives économi-*

ques du Canada a été le premier à faire valoir des arguments en faveur du contrôle canadien de l'économie nationale même si ses recommandations, reprises par le Rapport Watkins, visaient manifestement les intérêts financiers de Toronto. Sur le plan culturel, exception faite des pressions exercées depuis longtemps par les media canadiens pour que soit protégée la vente de médiocres imitations canadiennes de produits américains, on observe depuis peu une campagne menée par nos universitaires (principalement en Ontario) pour réserver l'éducation des étudiants canadiens à des Canadiens guère plus instruits qu'eux. Il faut passablement de talent littéraire pour fondre ces plaidoyers intéressés en un désir collectif d'identité nationale. Il faut également une bonne dose d'optimisme pour croire que le caractère distinctif engendré par l'application de politiques préconisées par ces groupes intéressés puisse être pour les Canadiens, peu importe leur justification par rapport aux préoccupations canadiennes, une source de fierté plutôt que d'embarras devant les étrangers.

La notion d'«identité nationale» pose un problème pour l'individu parce que ce n'est qu'en engageant un débat sérieux sur d'importants problèmes généraux avec les ressortissants d'autres pays qu'il se rend compte si elle existe ou n'existe pas, selon qu'il perçoit ou non des aspects d'un problème que les autres ne voient pas, ou qu'il soupèse les problèmes et y apporte



M. Johnson est professeur de sciences économiques à l'Université de Chicago et à la London School of Economics. Durant l'année en cours, il est l'invité de M. Irving Fischer, professeur de sciences économiques à l'Université Yale, qui effectue actuellement des recherches pour le compte de la Cowles Fondation for Research in Economics.

des réponses plus équitables qu'eux. Collectivement, on n'éprouve ce sentiment que si, grâce à l'activité de particuliers ou à l'effet de politiques gouvernementales, l'on trouve à des problèmes universels des solutions meilleures que celles d'autres pays. (Il se peut évidemment que ces solutions soient bien moins bonnes et que l'on accuse ainsi un développement attardé, mais ce n'est pas ce qu'entend démontrer M. Sharp). Le caractère distinctif dans l'un ou l'autre cas n'a aucun rapport avec l'entêtement de ceux qui proclament bêtement: «Mon pays, à tort ou à raison!»

Dans aucun cas n'est-il sage de permettre à une élite nationale dont la principale préoccupation est de se hisser, dans son pays, au même rang que celui dont semblent jouir les élites d'autres pays, de juger de la présence de ce sentiment ou des moyens de le faire naître, si elle trouve qu'il fait défaut.

L'identité nationale

Je crois fermement qu'il existe une identité canadienne, formée de trois éléments dérivés de la position géographique du Canada en tant que petit voisin septentrional des États-Unis. Un premier élément, à mon avis le plus antipathique, est notre complexe d'infériorité face aux Américains joint à l'antiaméricanisme latent qui se manifeste dans toutes les couches de la population. Cet héritage nous vient à la fois de la Révolution américaine (qu'ils appellent aujourd'hui plus poliment Guerre de l'Indépendance), de l'émigration massive en Ontario de Loyalistes qui en est résultée, et du fait que nos immigrants britanniques gardent un souvenir très net de cette guerre et nourrissent le mépris des sociétés aristocratiques envers toute société démocratique. Ce premier aspect fait contraste avec un deuxième élément que je considère comme beaucoup plus valable: le Canada n'a jamais connu la tradition du *melting pot* et il continue d'accueillir des immigrants en nombre relativement élevé, contrairement aux États-Unis. Le Canada est par conséquent un microcosme de ce que le monde devra un jour devenir — une communauté où des gens d'origines diverses devront apprendre à cohabiter dans la paix et le respect mutuel et où le gouvernement aura pour tâche de répondre aux besoins communs que les citoyens ne peuvent satisfaire par eux-mêmes, plutôt que de les embrigader et de les lancer malgré eux à la poursuite d'objectifs internationaux grandioses — économiques, politiques ou militaires — que seuls leurs dirigeants favorisent.

Le troisième élément se rattache au

fait que le Canada, petit État où l'on comprend à la fois l'attitude des États-Unis et les réalités de la politique de force, doit s'en remettre à l'autorité du droit international et la défendre, vu qu'elle est le seul moyen qui permette aux petits pays de résister aux dérogations à cette règle par les plus grands. Je déplore le complexe d'infériorité et l'antiaméricanisme qui dégradent les qualités réelles et virtuelles des Canadiens; je soupçonne en outre que bon nombre de Canadiens s'en excusent de donner à la société canadienne un rendement inférieur à leur talent. Le principe du «vivre et laisser vivre» et leur confiance en la suprématie du droit international ont permis aux Canadiens d'atteindre un plus haut degré de civilisation planétaire que la plupart des autres pays. Il serait donc tragique que l'atavisme ambitieux de certains Canadiens, imbus de la gloire d'anciens empires européens d'où leurs ancêtres ont émigré, et envieux des États-Unis, héritiers encore plus puissants du concept européen de l'impérialisme, puisse amener le Canada à se conformer à une idée désuète de l'État-nation. Le Canada étant un mélange de colonialisme français, d'impérialisme britannique et d'une émigration toujours pénétrée d'opinions politiques transplantées des États-nations impérialistes d'Europe, il va de soi que l'idée de faire du Canada un État-nation à la mode européenne ou américaine fait vibrer plus d'une corde sensible. Ce n'est pourtant pas ainsi que l'on réussira à préserver et à développer une véritable identité canadienne.

Distinction entre les choix

L'analyse de M. Sharp nous est présentée, selon le goût américain, sous forme d'«options». Il ne s'agit pas vraiment d'options au sens de divers choix disponibles, du moins tel que M. Sharp les expose, puisque son argumentation porte à conclure que seule la troisième option, celle de la «stratégie à long terme . . .» nous est ouverte. Je dégagerais tout autrement, quant à moi, ces trois prétendues «options». La troisième est celle que le Canada adopterait s'il était doté d'un gouvernement puissant et très centralisé, soucieux d'arriver au meilleur compromis possible entre l'ambition qu'ont certains membres de l'élite nationale de dominer un État-nation du type classique (et désuet) et les faits concrets que sont la nature de l'économie canadienne et les règles du jeu de la concurrence internationale. (Celles-ci condamnent la protection ouverte de l'industrie nationale, mais permettent d'agir dans le même sens par le biais des politiques fiscales, scientifiques et autres).

La deuxième option, soit la recherche d'une intégration plus complète avec les États-Unis, est celle qui répond aux intérêts économiques du Canada. M. Sharp le reconnaît, mais il se lance aussitôt dans une série d'affirmations plausibles bien que hors de propos pour démontrer qu'une zone de libre-échange se transformerait forcément en union douanière puis en une union politique, ce qui serait inacceptable aux Canadiens. Il est à la fois étonnant et regrettable que le haut mérite des fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures — dont l'excellence est reconnue par tous les ministères des Affaires étrangères que je connaisse — serve à appuyer implicitement cette parodie de l'histoire de l'Association européenne de libre-échange que nous sert M. Sharp. Une connaissance même élémentaire de cette histoire démontre que, dans les associations de ce genre, les tarifs ne sont pas le seul obstacle au commerce et que pour rendre le libre-échange équitable il faut supprimer d'autres barrières. L'expérience du Canada dans le cadre du système des tarifs préférentiels du Commonwealth (qui n'est pas à proprement parler une zone de libre-échange, mais qui procède du même principe économique), ne fait ressortir aucune tendance parmi les adhérents à procéder «par logique interne vers l'union économique et douanière totale».

Il est également instructif de comparer les arguments invoqués par M. Sharp, pour prouver que les désavantages politiques que présenterait l'intégration économique avec les États-Unis l'emporteraient sur les avantages économiques, avec les motifs invoqués en Grande-Bretagne pour justifier son adhésion au Marché commun européen, à savoir que les avantages politiques acquis sur le plan international compenseraient largement les désavantages économiques inévitables.

Si les Canadiens veulent se soustraire à la domination américaine, le meilleur moyen d'y parvenir est de s'assurer la plus grande participation possible aux richesses et au dynamisme de nos voisins (bien que, sur le plan du dynamisme, les Japonais, les Allemands et les Italiens les devancent et de loin — autre exemple de l'extraordinaire crédulité des Canadiens à l'égard des mythes américains) et de dépenser à leur gré les profits qu'ils en retireraient. Plus les Canadiens seront riches, moins ils permettront à une majorité américaine de décider la façon dont ils doivent dépenser leur argent.

Ligne de conduite du Canada

La première option — celle de maintenir l'état actuel de nos relations avec les

États-Unis — n'énonce pas ce que le Canada peut ou devrait faire, mais dit bien ce qu'il fera en réalité. Les politiques canadiennes touchant les États-Unis sont, depuis le début de la «phase trois» de M. Sharp, marquées par une fanfaronnade que vient tempérer l'opportunisme dès qu'un important intérêt canadien à court terme s'en trouve menacé. Si les Canadiens voulaient vraiment leur propre «identité» au point d'être prêts à en payer le prix, ils accueilleraient volontiers toute politique américaine mettant le Canada sur le même pied que tous les autres pays, au lieu de se précipiter chaque fois à Washington en quête de privilèges au titre de nos «relations spéciales». Mais puisque le gouvernement canadien adopte toujours cette seconde ligne de conduite et que les électeurs sont assez astucieux pour se soustraire aux pressions centralisatrices, soit en insistant sur les droits des provinces soit en élisant au fédéral des gouvernements de coalition, la politique canadienne à l'endroit des États-Unis en sera forcément une d'opportunisme à court terme (première option) et non de programmes nationaux à longue échéance (deuxième ou troisième option); il se peut d'ailleurs que ce soit la meilleure des «options» proposées par M. Sharp.

Pour conclure, il y aurait lieu de commenter deux thèmes principaux de cet article: l'«attraction continentale» et la «vulnérabilité canadienne». En termes économiques, l'«attraction continentale» consiste simplement pour une ancienne colonie, fille d'une mère-patrie devenue vieille et périlante, à reconnaître qu'il serait temps de la délaisser et de se rapprocher de ce jeune voisin, riche et puissant. En termes culturels, c'est se rendre compte du fait que les très riches peuvent, mieux que les pauvres, enseigner aux modérément riches à dépenser sagement leur argent. Les États-Unis sont un guide universel en ce qui a trait au développement et à la diffusion de modes de vie conçus pour une société (sans classes) populaire et opulente. Seul l'esprit de clocher des Canadiens les empêche de constater que ce qui leur semble de l'«américanisation» est accepté dans d'autres pays des deux côtés du «rideau de fer», bon gré mal gré, comme la modernisation et la démocratisation de la société. D'un autre point de vue, les craintes exprimées au sujet de l'«attraction continentale» traduisent le rejet du monde moderne par la vieille élite britannique de la société canadienne.

La «vulnérabilité canadienne» est une autre expression ambiguë. Du point de vue économique, elle se rapporte au fait qu'en raison de la très grande interdépendance

des économies canadienne et américaine, les incidences d'une dépression ou d'une inflation aux États-Unis sur les politiques américaines de la balance des paiements peuvent être lourdes de conséquences pour l'économie canadienne. Mais on peut parer à ces désavantages par le recours à un taux de change flottant du dollar canadien par rapport au dollar américain (mesure politique dont cet article ne fait aucune mention bien qu'elle soit un facteur essentiel d'équilibre des relations canado-américaines), par une habile utilisation des politiques fiscale et monétaire canadiennes et par la souplesse d'adaptation automatique de l'économie canadienne. Il est permis de soupçonner que l'opinion de M. Sharp sur le sérieux de la vulnérabilité canadienne se réclame davantage des griefs pressants d'industriels canadiens au sujet des changements de politique américaine que d'une analyse *a posteriori* du coût réel en ressources que ces changements représentent pour l'économie canadienne.

Sur le plan culturel, la «vulnérabilité canadienne» a trait à l'accès facile et bon marché qu'ont la plupart des Canadiens aux médias d'information américains. On suppose qu'un produit si facilement disponible ne peut que convaincre et pervertir — hypothèse qui se retrouve d'ailleurs au fond de la controverse actuelle sur la por-

nographie, à l'égard de laquelle les intellectuels canadiens prennent une attitude contraire à celle qu'ils affichent au sujet de l'«américanisation». A mon avis, les gens lisent, écoutent et regardent ce qui correspond le mieux à leurs goûts, quitte ensuite à utiliser ces points de repère pour se situer exactement. Il n'y a aucune raison de croire que l'abondance et le prix modique des produits américains contribuent à américaniser les Canadiens plus qu'à les encourager à se féliciter de ne pas être Américains — étant donné surtout que les médias culturels américains sont libres d'exprimer une opposition réfléchie (et même irréfléchie) aux politiques officielles de leur pays. On pourrait même faire valoir que le contact qu'ont pris les Canadiens avec une opposition américaine réfléchie aux politiques américaines est une des causes du regain d'intérêt manifesté pour l'«identité» canadienne depuis l'escalade de la guerre au Vietnam.

Je tiens à terminer sur une note positive: si plus de jeunes Canadiens vivant dans le triangle industriel Hamilton — Ottawa — Montréal étaient soit encouragés financièrement soit obligés à passer un ou deux ans de leur vie active dans d'autres régions du pays, le sentiment de l'identité canadienne en serait fortement accru.

... Il n'existe donc aucune raison intrinsèque de penser que le maintien du caractère distinct du Canada pourrait contrarier de quelque façon l'existence de relations fondamentalement harmonieuses avec les États-Unis. ...

Bien sûr, il y aura toujours des questions telles que les politiques du Canada touchant la propriété étrangère et peut-être l'énergie et les ressources naturelles — et nombre d'autres domaines — où les perceptions de la situation différeront. On peut s'attendre à la même chose pour ce qui est des politiques des États-Unis, tandis que ce pays continue à être aux prises avec des problèmes récurrents et structurels d'adaptation économique. ...

Mais, dans l'ensemble, on peut prévoir que les deux pays adopteront les changements nécessaires dans un esprit de bonne entente, sans porter inutilement atteinte aux intérêts l'un de l'autre. Et surtout, il est dans l'intérêt du Canada de travailler de concert avec un voisin dynamique et ouvert au monde, dont l'influence et la puissance

seront essentielles à la réalisation de certains des objectifs majeurs du Canada sur la scène internationale.

En dernière analyse, l'harmonie des relations entre le Canada et les États-Unis n'a pas un caractère accessoire. Elle a marqué ces relations parce qu'elle repose sur un vaste ensemble d'intérêts, de perceptions et d'objectifs communs. Elle traduit également les nombreuses affinités qui lient Canadiens et Américains depuis longtemps et qui lient encore leurs sociétés changeantes mais toujours compatibles. ...

Si, en définitive, le Canada croit davantage en son identité, s'il en ressort mieux armé pour satisfaire aux aspirations des Canadiens et jouer son rôle dans le monde, il sera un meilleur voisin et un meilleur partenaire pour les États-Unis. Tout compte fait, cette perspective devrait assurer le déroulement continu de relations harmonieuses entre les deux pays.

Extraits du document Relations canado-américaines: choix pour l'avenir.

La paix au Vietnam: problèmes et perspectives

par Mark Gayn

Le passage de la guerre à la paix n'a jamais été chose facile; au Vietnam du Sud, il aura été — comment dirais-je? — bizarre.

Les États-Unis ont d'abord établi un pont aérien presque aussi massif que celui qui sauva Berlin-Ouest il y a environ trente ans. Au mois de novembre, quelque 60 cargos aériens géants américains ont transporté 1,400 tonnes de matériel militaire au Vietnam en l'espace de 48 heures. Des émissaires des Forces aériennes des États-Unis sont allés fouiller dans les hangars des nations alliées, de l'Iran à la Corée du Sud, à la recherche d'avions qui pourraient être acheminés à la hâte vers Saïgon. Dans quelques cas, de peur que la déclaration du cessez-le-feu ne survienne trop tôt, les approvisionnements de guerre furent effectivement transférés au gouvernement sud-vietnamien alors qu'ils attendaient d'être chargés dans des ports américains. Ainsi, on ne pourrait pas accuser les États-Unis d'enfreindre l'accord provisoire aux termes duquel les transferts de matériel militaire seraient interdits une fois la trêve conclue.

Rares aussi furent les jours, au vaste aéroport Ton Son Nhut de Saïgon, où les avions n'apportaient pas quelque nouveau groupe de civils américains peu loquaces. A la mi-novembre, on en comptait déjà 5,000 au Vietnam du Sud et 5,000 autres étaient recrutés, aux termes de contrats secrets, en qualité de «conseillers civils» auprès du gouvernement de Saïgon. On entendait également parler de sociétés américaines venues offrir leurs services, sans aucune publicité, comme la *Lear Siegler Inc.* dont les employés assureront l'entretien des F-105, et la *Norman Har-*

well Associates du Texas qui aidera à l'entretien de ce que d'aucuns affirment déjà être la troisième force aérienne en importance dans le monde. Une bonne partie des avions qui ont été livrés à Saïgon devront être gardés en réserve faute de pilotes.

Il ne faudrait toutefois pas conclure pour si peu que les États-Unis ont été moins sincères que le Vietnam du Nord dans leur recherche d'un règlement du conflit; les Vietnamiens du Nord ont également envoyé des armes au sud et insisté avec véhémence pour y laisser leurs 140,000 soldats dans le but évident d'accorder une certaine protection au Vietcong et ses cadres politiques qui se répandent dans la campagne sud-vietnamienne en prévision d'épreuves de force à venir.

Cette accumulation d'armes laisse supposer que Washington et Hanoi prévoyaient une prolongation du conflit, bien que sous une forme nouvelle. De 1965 à 1972, il s'agissait d'une guerre mondiale en miniature, semblable au conflit qui se déroula en Espagne dans les années trente. L'accord qu'on s'efforçait de conclure non sans peine, à la fin de 1972, laissait nettement ressortir que les trois grandes puissances impliquées dans la lutte, soit la Chine, l'Union soviétique et les États-Unis, cherchaient à réduire l'intensité du conflit et à mettre fin à toute participation directe. Les nouveaux accords n'excluaient pas une continuation de la guerre civile ou, du moins, une lutte politique marquée de passablement de violence. On ne verrait toutefois plus de soldats américains mourir dans ce pays dévasté et cette guerre n'empoisonnerait plus les relations entre les trois Grands.



M. Mark Gayn, chroniqueur des Affaires étrangères au Toronto Star, se trouve depuis six ans en Asie à titre de correspondant itinérant du Star. Il a suivi le cours des événements au Vietnam à compter de 1965, et s'est rendu en Chine et en Union soviétique. M. Gayn est l'auteur de quatre livres sur l'Asie. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.

Objectif: détente

Ce changement est survenu à la suite d'un fait historique important. Vers 1969, les trois grandes puissances impliquées dans la guerre au Vietnam ont entrepris de ré-examiner leurs priorités et leurs intérêts nationaux. Chacune, pour des raisons contraignantes qui lui étaient propres, décida que la guerre au Vietnam ne servait plus

ses intérêts, que la guerre froide traditionnelle demeurait stérile et que tous désiraient vraiment une détente à l'échelle mondiale. Cette similitude d'intérêts sans précédent au cours des 25 dernières années est devenu l'élément politique dominant de notre époque.

Il serait bon de rappeler les raisons pour lesquelles chacune des trois grandes puissances s'est engagée dans la guerre au Vietnam. Les États-Unis ont fait leur apparition dès 1965 dans le but d'enrayer l'avance du communisme là où ils le pouvaient; ils considéraient Hanoi comme l'instrument dont se servait Pékin pour étendre sa suprématie sur toute l'Asie du Sud-Est.

La Chine entra dans le conflit non pas tellement pour se servir de Hanoi, mais plutôt parce qu'elle ne pouvait guère permettre aux Américains d'établir une base militaire du côté vietnamien de ses frontières, pas plus d'ailleurs qu'en Corée en 1950. La participation de la Chine à la guerre a été coûteuse: approvisionnements d'armes et de riz, maintien de 40 à 50,000 hommes chargés des communications au Vietnam du Nord et envois d'outillage industriel. Il y a environ six ans, au cours d'une visite à une énorme usine de fabrication de machines dans la province de Chan-Si, j'ai vu des douzaines de caisses de machines destinées au Vietnam du Nord. A cette époque, on aurait sans doute pu trouver des caisses semblables dans la plupart des dépôts des usines chinoises.

L'Union soviétique se mit de la partie pour diverses raisons. À l'époque, elle ne pouvait pas laisser les États-Unis écraser son allié communiste. Elle tira une satisfaction croissante à voir les États-Unis s'enliser dans une guerre qui minait leur économie et, pire encore, ébranlait les fondements de l'édifice social américain. Elle voulait profiter de l'occasion pour mettre ses armes à l'essai (comme en Espagne quelque 40 ans auparavant). Fait tout aussi important, elle voulait également empêcher la Chine d'étendre sa domination sur cette partie de l'Asie.

Vers la fin de 1969, toutefois, les trois Grands décidèrent indépendamment qu'il était temps de se libérer partiellement de la guerre au Vietnam, étant donné l'importance que prenait la poursuite d'autres intérêts.

L'URSS dans le rôle du rival

La Chine en arriva à la conclusion que le «siècle américain» en Asie, commencé avec la conquête du Japon en 1945, était à toutes fins pratiques terminé. Les États-Unis ne semblaient plus constituer la grande menace du milieu des années soixante, tan-



Photo UPI

Les représentants du Nord-Vietnam et des États-Unis, MM. LeDuc Tho et Henry Kissinger, s'échangent des compliments. Ils viennent de parapher à Paris l'accord du cessez-le-feu qui entrera en vigueur le 27 janvier. Cet accord prévoit la libération de tous les prisonniers de guerre américains dans les 60 jours, et le retrait des 23,000 soldats américains encore au Sud-Vietnam.

dis que la rivalité de l'Union soviétique semblait s'affirmer de plus en plus. Il semblait donc sage d'établir des relations avec Washington, ne fût-ce que pour empêcher la formation d'un axe Washington-Moscou.

L'Union soviétique en vint à désirer la détente parce que, tout comme les États-Unis, elle commençait à trouver exorbitants les coûts de la guerre froide de même que ceux des approvisionnements en armes et de l'aide économique offerts à des bénéficiaires souvent ingrats. La détente lui permettrait de reprendre souffle et de se concentrer sur ses besoins prioritaires. Son secteur agricole a besoin d'investissements considérables qu'il lui est difficile d'obtenir. Son secteur industriel est énorme mais souvent improductif, et sa relance exigerait un apport de connaissances administratives et techniques et de crédits étrangers importants. Afin de répondre à tous ces besoins, les dirigeants soviétiques ont de toute évidence conclu qu'il fallait rechercher une détente mondiale.

Le président Nixon et M. Henry Kissinger ont également entrepris, au début de 1969, de reviser l'ordre de priorité des

objectifs intérieurs et étrangers du pays. Il en est résulté un nouveau plan dans lequel le retrait des troupes au Vietnam tenait une place essentielle. Mais tout en optant pour le retrait, le Président tenait à ce que les États-Unis continuent à jouer un rôle important en Asie de l'Est et du Sud-Est. Il entreprit donc d'atteindre cet objectif en usant de finesse et de patience. Les résultats furent spectaculaires; l'année 1971-1972 marqua le début du dialogue nécessaire entre les États-Unis et la Chine, après tant d'années où seule la voix perçante et négativiste des partisans de la Chine nationaliste se faisait entendre aux États-Unis. Alors qu'en 1969 les États-Unis craignaient de devoir mettre un terme à leur rôle en Asie, la promesse d'un nouveau rôle prépondérant se laissait entrevoir.

A la fin du printemps de 1972, le président Nixon a mis à l'épreuve la politique respective des deux géants du monde communiste en ordonnant un blocus des ports nord-vietnamiens et en soumettant le pays à une attaque aérienne dévastatrice. C'était le moment ou jamais de venir à la rescousse d'un allié idéologique; l'URSS et la Chine se contentèrent toutefois de réprover la conduite des États-Unis dans des discours. (La Chine ne mit pas de temps à constater que, lors du retour en URSS des dépouilles de marins soviétiques tués au cours des raids américains sur Haiphong, la presse soviétique n'avait pas soufflé mot de l'affaire pour ne pas troubler la visite du Président en URSS). Le Président en acquit la conviction que Pékin et Moscou accordaient une plus grande importance à la détente avec les États-Unis qu'à la guerre au Vietnam. La similitude d'intérêts était maintenant une certitude.

Répercussions sur les alliés

Le nouvel ordre de priorités établi par les trois Grands eut des répercussions électrisantes sur leurs anciens protégés et alliés. Durant les années de la guerre froide, tant la Corée du Nord que la Corée du Sud, la Thaïlande, les Philippines et même le Japon modelaient leurs politiques, leurs paroles et leurs actions sur celles de leurs puissants protecteurs. J'étais à Tokyo lors de la première visite de M. Kissinger à Pékin, en juillet 1971, et je me souviens du choc qu'en ressentirent les dirigeants japonais. Ce premier «coup d'éclat à la Nixon» les prit par surprise; ils se rendirent compte qu'ils parlaient encore en termes de guerre froide alors que les États-Unis utilisaient déjà le vocabulaire de la détente. Les diplomates japonais soulignèrent alors le besoin de «découvrir nos propres Kissinger» et l'on put lire dans certains

journaux nationalistes des allusions attristées à la «trahison américaine». Ce n'est qu'en 1972 que M. Kakuei Tanaka, nouveau Premier ministre, put enfin adapter la politique du Japon aux nouvelles réalités à la suite de sa visite historique à Pékin.

C'est au Vietnam du Nord que ce nouvel ordre mondial eut toutefois les répercussions les plus dramatiques. Hanoi découvrit soudain en 1971 que ses intérêts ne coïncidaient plus avec ceux de ses deux puissants alliés communistes. Le Vietnam du Nord protesta avec véhémence; ses principaux journaux publièrent des éditoriaux irrités et ses dirigeants parlèrent de poursuivre le conflit avec ou sans aide de l'extérieur. Hanoi savait toutefois qu'elle avait perdu sa position de force. Certains prétendent que la dernière offensive communiste au Vietnam du Sud, lancée en mars 1972, était un effort désespéré pour détruire le gouvernement de Saïgon (ou du moins s'assurer une position avantageuse en prévision des prochaines négociations) avant qu'il ne soit trop tard.

On ne connaîtra probablement jamais le fond de l'histoire, mais on peut supposer que les nouvelles positions adoptées par Pékin et Moscou ont joué un rôle déterminant dans la décision prise par Hanoi de négocier un règlement avec les États-Unis, bien qu'il faille tenir compte aussi de l'influence des très lourds dégâts causés par les bombardements américains, de la lassitude de la population, du blocus des ports et des pertes de vie subies dans les combats au Vietnam du Sud. Les bombes n'ont pas affaibli la volonté des dirigeants de Hanoi, ni arrêté le mouvement d'hommes et d'approvisionnements du nord au sud, mais il suffit d'écouter les émissions nationales de Radio Hanoi pour se rendre compte que l'économie du pays a reculé d'un demi-siècle par suite des bombardements.

Ligne de conduite de Hanoi

L'expérience amère de 1972 dictera certainement la ligne de conduite de Hanoi à l'avenir. Hanoi sait exactement jusqu'où ses deux grands alliés iront — ou n'iront pas — pour l'aider. Elle ne tient pas à ce que l'Indochine devienne le champ de bataille de ces deux géants dans leurs dissensions. L'avenir qu'elle envisage pour la région ne réserve de rôle politique ni à Pékin ni à Moscou.

Voilà sans doute les raisons pour lesquelles Hanoi n'a pas hésité à permettre aux États-Unis de participer à la reconstruction du Nord. Elle aurait normalement fait appel à l'Union soviétique et à la Chine, mais elle entrevoit maintenant la présence américaine comme un contrepoids

aux pressions exercées par ses deux puissants amis. Personne ne craignait qu'Hanoi devienne une principauté chinoise ou soviétique, mais la participation des États-Unis dans le relèvement du Vietnam est presque une garantie qu'Hanoi continuera à jouir de son indépendance farouche.

M. Kissinger, qui joue le jeu politique avec la même vivacité d'esprit et le même brio qu'un Bobby Fischer manifeste aux échecs, a de toute évidence pesé soigneusement tous les éléments. Le Vietnam du Nord posera certainement des problèmes au cours des années soixante-dix. Son influence s'élargira et se heurtera inévitablement aux intérêts américains dans la région. Toutefois, la présence et l'activité que les États-Unis maintiendront au Vietnam (tant au Nord qu'au Sud) compenseront largement ces désavantages.

Quelles sont les perspectives d'avenir? Au moment où nous écrivons ces lignes (1er décembre), il y a peu d'espoir d'une paix véritable à l'horizon. Le conflit qui oppose deux ennemis irréconciliables, les communistes et la droite, se poursuivra. Les deux camps continueront de recevoir l'aide de leurs alliés, bien que ce soit à la dérobée et à une échelle réduite.

Chacun des 10,000 hameaux du Vietnam du Sud risque de devenir un champ de bataille tantôt politique, tantôt militaire. Le contrôle de chaque hameau pourra même suivre un cycle solaire: le réseau renforcé de cadres communistes s'emparant la nuit du pouvoir que les envoyés de Saïgon exerceront le jour. Saïgon s'est préparé au conflit de demain en conférant un pouvoir quasi absolu à ses administrateurs militaires, en emprisonnant tous ses adversaires et en obligeant la population à manifester son appui en arborant des drapeaux ou en signant des attestations.

Il ne faudrait pas sous-estimer la résistance de Saïgon. Même si son administration est corrompue et oppressive, même si ses dirigeants sont susceptibles d'être renversés par des coups d'État, une couche importante de la société sud-vietnamienne a néanmoins intérêt à résister aux communistes, notamment les catholiques et les

membres d'autres petites sectes religieuses, les dizaines de milliers de petits commerçants, les paysans du delta du Mékong qui ont reçu une parcelle de terre et tiennent à la conserver, l'énorme bureaucratie qui désire conserver ses revenus et ses prérogatives, ainsi qu'une bonne partie de l'armée.

Réseau aguerri

Cette alliance désuète risque cependant d'être aussi peu efficace contre les communistes que la vaste mais fragile coalition mise sur pied par Chang Kaï-chek il y a 25 ans. Les communistes disposent au Vietnam du Sud d'un réseau aguerri d'organiseurs, d'administrateurs, d'agitateurs et de percepteurs. Ils présenteront au peuple l'image d'un gouvernement incorruptible, soucieux du bien-être de la population (un des premiers gestes des communistes en entrant dans un hameau est d'offrir des soins médicaux, si rudimentaires fussent-ils) et des visions nationalistes de réunification et de grandeur. Il ne faudrait pas sous-estimer les espoirs que tout cela peut faire naître chez des millions de jeunes, de désillusionnés et de démunis.

La ratification d'un accord de cessez-le-feu ne promet donc pas un retour prochain à la paix dans cette région dévastée. Quand le Groupe d'observateurs de la Commission de surveillance proposée sera mis sur pied, il éprouvera énormément de difficulté à vérifier toutes les violations de la trêve dans les nombreux villages du pays. Il n'y aura aucune ligne de cessez-le-feu à surveiller sauf au nord et à l'ouest. Le principal problème sera de déceler les violations à l'intérieur du Vietnam du Sud, où les démarcations ne seront pas fixées clairement par des lignes géographiques mais suivront plutôt les alignements politiques et varieront avec l'heure du jour ou de la nuit.

Les problèmes et les dangers de demain ne doivent cependant pas faire oublier la valeur de l'accord entre Hanoi et Washington grâce auquel un important conflit international sera réduit à la dimension d'une guerre civile localisée.

Les possibilités d'aide au Vietnam

... Parmi les quatre différents types de règlement politique envisagés, soit un règlement négocié, la poursuite de la vietnamisation, la co-existence du Nord et du Sud, et deux Vietnam communistes (c'est-à-dire unifiés), le premier et le troisième sembleraient se prêter à l'action d'organismes d'aide multilatérale par le biais de programmes de redressement et de développement. Le deuxième rendrait impossible une intervention multilatérale élargie. Aucune raison d'ordre technique n'empêcherait les organismes multilatéraux de collaborer avec des gouvernements communistes au Vietnam, mais sur la foi de l'expérience vécue jusqu'à maintenant, les difficultés politiques de part et d'autre du rideau idéologique freineraient probablement une évolution en ce sens.

Le Département d'État américain a commandé une étude des possibilités de collaboration internationale au redressement et au développement du Nord-Vietnam et du Sud-Vietnam durant la période d'après-guerre. La question d'un éventuel programme d'aide au Vietnam a donc été examinée par M. Andrew W. Cordier, alors doyen de l'École des Affaires internationales de l'Université Columbia et ancien haut fonctionnaire américain, en collaboration avec Mlle Ruth B. Russell, attachée de recherches à la même institution. Terminée au printemps 1972, cette étude traite des solutions politiques possibles ainsi que de divers programmes d'aide. Ce travail s'inscrit dans la série d'études destinées à compléter le travail de recherches du Département d'État et à fournir aux fonctionnaires et aux analystes de ce Département les conseils d'experts indépendants. La publication de l'étude ne signifie pas que le Département d'État l'ait acceptée, et son contenu ne saurait s'interpréter comme reflétant la position officielle du Gouvernement américain. Les extraits suivants résument les conclusions du rapport.

Deux sortes de programmes d'aide essentiellement différents sont susceptibles de se réaliser, la situation le permettant, par l'intervention d'organismes multilatéraux:

1. Un type de programme-choc généralisé, qui exigerait un vaste financement et des dispositions institutionnelles spéciales, tels une «UNRRA du Vietnam», un «Plan Marshall multilatéral» ou un quelconque consortium *ad hoc* ou groupe consultatif sur le modèle de celui qui a été institué pour l'Indonésie. Une telle approche vise essentiellement à réaliser la «reconstruction» dans un délai relativement court.

2. Un type de programme mixte fondé sur une conception à plus longue échéance de la situation, et qui subdiviserait le problème en secours à bref délai pour aborder ensuite les aspects de la reconstruction et les questions du développement à plus long terme, avec les conditions qui s'imposeraient dans l'un et l'autre cas.

Dommmages de guerre

Pour ce qui est de la réparation des dommages de guerre, nous favorisons la création d'un fonds à court terme, autonome, international et administré par les Nations Unies, conjugué avec un programme visant à introduire le plus tôt possible les pays de l'ex-Indochine dans le courant des programmes internationaux élargis et réguliers de développement économique dans le Sud-Est asiatique.

Nous concevons ce fonds spécial pour les dommages de guerre (limité dans le temps et dans sa portée aux secours, à la reconstruction et à la réparation de catégories nettement définies de dommages causés aux personnes et aux biens) d'après le modèle institutionnel du Fonds des Nations Unies pour le développement de l'Irian occidental (FUNDWI) et empruntant certaines techniques de l'UNRRA (Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction); quant à la normalisation de l'aide au développement accordée aux pays indochinois, il

faudrait faire appel à la gamme actuelle d'organismes internationaux pour la mise en œuvre de versions élargies de leurs programmes habituels, et les intégrer à ceux de la Seconde décennie du développement dans tout le Sud-Est asiatique.

Il est à souhaiter que les États-Unis appuient cette formule en augmentant leurs contributions aux actuels organismes compétents, de même qu'en consentant à financer généreusement le fonds autonome prévu pour les dommages de guerre, auquel contribueraient aussi d'autres gouvernements.

Cette formule variée et à modes d'action progressifs semble plus susceptible qu'un programme-choc de rallier l'appui nécessaire d'autres contributeurs, de s'adapter à l'action des organismes multilatéraux et de respecter les limites et les besoins des pays eux-mêmes, pour les raisons suivantes:

1. Les propositions axées sur un programme-choc s'adressent à une situation semblable à celle qui existait en Europe et au Japon à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Or, le redressement économique de l'Indochine d'après-guerre ne consistera pas à reconstruire les villes anéanties et l'infrastructure industrielle d'économies auparavant en plein essor, mais bien à aider des pays sous-développés à rétablir leurs économies sérieusement touchées, sinon complètement détruites, au cours d'une longue guerre et de promouvoir le processus de modernisation qui, sauf au Nord-Vietnam, y était à peine amorcé.

2. Cette approche diversifiée qui exige, croyons-nous, des injections plus modestes d'aide multilatérale, par la filière de programmes et de projets coordonnés de développement par pays dans le cadre régional du Sud-Est asiatique, laisserait à chaque gouvernement la liberté de choisir la part de projets bilatéraux et multilatéraux la mieux adaptée à ses besoins et à son mode d'organisation économique et politique. Le projet du Bassin inférieur du Mékong offre un exemple utile de ce genre de coordination multilatérale assez souple de l'aide bilatérale.

3. Par contre, la mise en œuvre d'un programme massif à être réalisé soit par des organismes existants soit par la création d'une nouvelle institution chargée d'un programme autonome, ne pourrait se réaliser qu'en déformant, directement ou indirectement, les grands programmes des organismes en place (le total des ressources humaines et matérielles étant limité) en faveur du territoire indochinois. Cela exciterait la rancœur d'autres peuples en voie de développement, surtout dans cette région, qui ont le même droit de s'attendre

à recevoir l'aide de la communauté internationale.

4. La formule progressive s'adapterait mieux à la capacité restreinte de la région d'absorber les contributions au développement. Elle limiterait sensiblement aussi le besoin d'y amener un grand nombre d'experts étrangers pour réaliser les nombreux projets que comporterait un programme massif de rétablissement et de développement (en raison de l'absence, par définition, des compétences nécessaires dans les pays en voie de développement). Un tel apport dans le cadre d'un programme-choc prendrait sur place un aspect «néo-colonialiste».

5. L'approche diversifiée faciliterait également la collaboration des gouvernements communistes et non communistes, en qualité de donateurs comme de bénéficiaires — selon le modèle du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) — par contraste avec l'orientation fortement «occidentale» des programmes à grand déploiement qui ont eu cours jusqu'à maintenant. Elle aiderait, en outre, à établir de meilleures relations entre les bénéficiaires indochinois qui se sont non seulement fait la guerre mais qui ont à surmonter une accumulation de rancunes historiques avant que la région n'entretienne l'espoir d'un avenir plus pacifique.

6. Mentionnons enfin, sur le plan purement pratique, que la formule diversifiée et progressive réduirait l'ampleur de l'effort à court terme qu'exigerait la mobilisation de ressources internationales suffisantes. Cela a son importance dans une communauté mondiale moins que fort généreuse à l'égard des pays en voie de développement, surtout les États industrialisés qui hésitent habituellement à affecter une part plus considérable de leur revenu national même à l'ensemble de la Seconde décennie du développement, sans parler de l'aide multilatérale destinée à quelques petits pays du Sud-Est asiatique.

... Il existe deux facteurs de caractère purement américain qui, en raison du rôle prédominant que les contributions des États-Unis jouent habituellement dans les programmes multilatéraux, sont susceptibles de produire des effets négatifs. Il y a d'abord notre prédilection pour la formule du programme-choc à grand déploiement. Ce genre d'intervention plaît à de nombreux Américains et correspond à des expériences comme celle du Plan Marshall en Europe; il ne dépasse pas la capacité de financement des États-Unis, à eux seuls s'ils le désiraient, et correspond au penchant américain pour les grands projets techniques et les solutions rapides. Dans le cas du Vietnam, en outre, cette ap-

proche aurait l'avantage de soulager en quelque sorte la conscience de ceux qui estiment que les États-Unis doivent faire acte de réparation pour les dégâts qu'ils y ont causés durant la guerre. Mais si l'analyse présentée antérieurement dans ce rapport est exacte, la formule du programme-choc est la moins susceptible — surtout si l'on tient compte des propositions particulières invoquées — d'amener les autres gouvernements à verser les coti-

sations requises.

Le second facteur est la résistance croissante du Congrès américain — reflet probablement fidèle de l'opinion publique sur cette question — à affecter à des fins économiques les fonds de l'aide à l'étranger... ce qui s'inscrit dans le contexte de plus en plus populaire d'une réforme générale de la politique d'aide à l'étranger.

... Si la situation politique est favorable, nous estimons que la formule multi-

Début d'une nouvelle mission canadienne

Le ministre des Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, a exposé l'attitude du Gouvernement quant au rôle que le Canada pourrait assumer au Vietnam en tant que membre d'une éventuelle commission de contrôle quadripartite, créée à la suite des négociations sur un cessez-le-feu.

Le Gouvernement n'avait pas encore décidé, en fin d'année, s'il ferait partie d'une telle commission.

Le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures a déclaré que le Canada ne pourrait s'engager que lorsque ces négociations auraient abouti, et qu'il aurait obtenu des renseignements complets sur les arrangements proposés. Dans ses déclarations du 21 et du 25 novembre ainsi que du 3 décembre, M. Sharp a clairement établi que le Gouvernement canadien souhaitait obtenir des assurances sur certains points avant de prendre une décision. Au nombre des questions soulevées par M. Sharp, mentionnons les suivantes:

que l'éventuelle commission de contrôle soit acceptable à tous les intéressés, c'est-à-dire, le Nord Vietnam, le Gouvernement révolutionnaire provisoire du Sud Vietnam, le Gouvernement du Sud Vietnam et les États-Unis, et que le protocole régissant le fonctionnement de la commission soit agréé par les quatre parties;

que soit constituée une autorité politique permanente habilitée à recevoir les rapports des membres de la commission;

que la procédure à suivre pour les

rapports de la commission soit réalisable en pratique;

que la commission jouisse de la liberté de mouvement requise pour faire enquête dans toutes les parties du Sud Vietnam;

qu'il soit prévu des dispositions permettant à un membre de se retirer de la commission.

Pendant que se poursuivaient les négociations en vue d'un cessez-le-feu, le Gouvernement canadien a annoncé, le 2 novembre, qu'il était disposé à fournir à la nouvelle commission internationale, pour une période initiale, les services des membres canadiens de l'actuelle commission internationale de surveillance et de contrôle au Vietnam. Le Canada espère, ajoutait M. Sharp, que cette mesure suffira jusqu'à ce que la réunion de la conférence internationale, prévue dans l'accord proposé sur un cessez-le-feu, permette au Canada ainsi qu'aux autres intéressés de déterminer le rôle éventuel, s'il en est, que le Canada pourrait entreprendre.

On a proposé certaines dispositions devant être incorporées à un protocole signé par les parties à l'accord, lesquelles seraient exécutoires avant la tenue d'une conférence internationale et maintenues par la suite. Le Canada a demandé aux gouvernements intéressés de clarifier la structure de la nouvelle commission d'observation, le rôle qui lui serait attribué au Vietnam, sa composition et son mandat. Le représentant du Canada à Hanoï a été prié d'étudier ces questions avec les autorités du Nord Vietnam, et l'ambassadeur du Canada à Washington a eu des en-

latérale, non celle du programme-choc... serait le plus efficace moyen d'obtenir l'appui financier des autres gouvernements, et le plus susceptible de justifier aux États-Unis mêmes un accroissement de l'aide multilatérale...

Cette approche assurerait aussi aux bénéficiaires indochinois le meilleur moyen de réaliser leurs propres objectifs en matière de modernisation et de développement économique.

(Note: *L'extension des hostilités à la République khmère (Cambodge) et au Laos rend inutile l'étude du problème en fonction des deux parties du Vietnam seulement. Aux fins de la présente étude, on peut toutefois considérer que le sort des deux premiers États dépend de l'issue du conflit vietnamien...*).

tretiens suivis avec les autorités américaines. Le 20 novembre, M. Sharp a discuté ces questions avec le secrétaire d'État, M. William Rogers, à New York et il a poursuivi ses entretiens avec M. Rogers au cours des séances de la réunion ministérielle du Conseil de l'Atlantique Nord, à Bruxelles, les 7 et 8 décembre. Tant que les négociations sur le cessez-le-feu n'auront pas pris fin, il est impossible de connaître le mandat, les modalités de fonctionnement, la composition, les attributions, le mode de financement et les ressources matérielles de la nouvelle commission.

Dans sa déclaration du 3 décembre portant sur le rôle prévu de la nouvelle commission, M. Sharp a souligné qu'il n'était nullement question de maintenir la paix par la force des armes. Si l'on décidait de fournir à la commission du personnel militaire canadien, il s'agirait non d'une unité militaire mais d'experts spécialement choisis en raison de leur compétence comme observateurs et surveillants de l'application de l'accord sur le cessez-le-feu. Ces personnes feraient partie de groupes d'observateurs mixtes originaires de chacun des quatre pays participants. Le Canada a appris que les États-Unis et le Nord Vietnam avaient convenu d'une commission composée du Canada, de la Hongrie, de l'Indonésie et de la Pologne.

En précisant les points que le Canada cherchait à éclaircir, M. Sharp a déclaré, au cours d'une conférence de presse tenue le 21 novembre, qu'il n'était pas possible de constituer avec succès un corps de surveillance «à moins qu'il n'existe une quelconque autorité

internationale à qui rendre compte; inutile d'y songer sans règles bien définies, car c'est ce genre d'ambiguïtés qui ont fait obstacle au travail fructueux de telles commissions dans le passé...»

A l'occasion d'une entrevue accordée au réseau CTV, le 25 novembre, M. Sharp a affirmé que le Canada insisterait pour que le protocole établissant les conditions de travail de la commission soit signé par les quatre belligérants.

Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a déclaré que l'objectif que se fixait le Canada en adhérant à un nouvel appareil de surveillance, en dépit de l'échec évident de l'ancienne CIC, serait d'aider à mettre fin aux hostilités. «C'est à cette seule condition que nous consentirions à y participer. Nous n'avons pas d'autre intérêt...» M. Sharp a ajouté qu'il serait illusoire de penser que le conflit vietnamien prendrait nécessairement fin au moment de la signature d'un cessez-le-feu et de la nomination d'une commission de surveillance. Toutefois, l'adhésion à une commission de surveillance devrait être envisagée sérieusement, s'il s'avérait possible qu'un groupe représentatif d'observateurs puisse réduire sensiblement l'intensité du conflit et favoriser la conclusion d'un règlement politique.

M. Sharp a déclaré, les 21 et 25 novembre, que le coût de la participation à une commission de surveillance serait élevé, soit des dizaines de millions de dollars. Mais, a-t-il affirmé, une occasion réelle d'assurer la paix mondiale en mettant fin aux effusions de sang au Vietnam justifierait ce prix aux yeux du Gouvernement et du public canadiens.

Perspectives de sécurité en Europe

par Robert W. Reford

Il est ironique de constater que de nombreux problèmes qui menaçaient la sécurité de l'Europe sont en voie de règlement au moment où la tenue d'une conférence sur la sécurité et la coopération en Europe semble assurée: on a négocié un accord sur Berlin; la République fédérale d'Allemagne (RFA) a ratifié des accords avec l'Union soviétique et la Pologne, acceptant dans le second cas la ligne Oder-Neisse comme limite occidentale de la Pologne; on a reconnu, en outre, que la réunification de l'Allemagne serait réalisable, bien que dans un avenir lointain; enfin, l'Allemagne de l'Ouest a amorcé le dialogue avec sa contrepartie, la République démocratique allemande (RDA).

On incline de plus en plus à reconnaître l'existence de la RDA (Allemagne de l'Est), même si cette république n'a pas encore obtenu la reconnaissance officielle des nations de l'Ouest. En ce qui concerne leurs relations fondamentales, les deux Allemagnes ont paraphé en décembre un traité qui marquait l'issue d'une gamme de négociations et il est à prévoir que les deux pays seront admis aux Nations Unies en 1973.

Les deux superpuissances, les États-Unis et l'Union soviétique, ont accepté certaines limitations au déploiement des

armes stratégiques. Bien que cela ne touche pas l'Europe directement, il en résulte un climat propice aux négociations surtout en ce qui concerne les Réductions mutuelles et équilibrées de forces (MBFR) sur le continent européen.

Ces questions politiques ne sont toutefois que l'envers de la médaille. On s'attend à ce que la prochaine Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) se penche sur tout un éventail de questions, y compris le commerce et l'économie, les échanges culturels et scientifiques et la coopération dans plusieurs domaines, notamment celui de la protection de l'environnement. Là encore des progrès ont été réalisés avant même qu'une conférence ne se réunisse. Le commerce entre l'Europe orientale et le reste du monde est en voie d'expansion. La coopération économique s'est développée à un point tel que des sociétés occidentales implantent des usines en URSS. Des groupes culturels se rendent visite et on échange des renseignements scientifiques à un rythme croissant. On constate même une diminution des obstacles à la liberté de circulation, que reflètent le progrès du tourisme et la délivrance de visas à un nombre restreint mais quand même important de Juifs soviétiques.

Dans ces circonstances, il y a lieu de se demander s'il est réellement nécessaire de tenir une conférence sur la sécurité en Europe, puisque tant de choses se passent sans le lustre d'une telle réunion. Servira-t-elle à d'autres fins que la propagande? Évoquera-t-elle un esprit d'Helsinki aussi illusoire que celui de Genève après la conférence au sommet de 1954, ou l'esprit de *Camp David* engendré par les entretiens de Khrouchtchev avec le président Eisenhower en 1959? Trente-quatre États réunis en conférence pourront-ils réaliser ce qu'ils ont été incapables d'accomplir de façon bilatérale ou en plus petits groupes?

Définition de la sécurité

Pour répondre au moins partiellement à ces questions, on n'a qu'à se demander:

M. Reford est directeur exécutif de l'Institut canadien des Affaires internationales. Auteur du livre Canada and Three Crises, M. Reford a été journaliste à la British United Press, commentateur au service international de Radio-Canada et éditorialiste de l'Ottawa Citizen.

Correspondant à l'ONU, il collabora à plusieurs journaux avant de se joindre à l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche à New York. Cet article fait partie d'une série d'études commanditée par le Comité des Neuf de l'Assemblée de l'Atlantique Nord au sujet des relations futures au sein de la Communauté atlantique.

Qu'est-ce que la sécurité? Celle-ci dépend de facteurs psychologiques bien plus que de frontières assurées, de reconnaissance diplomatique, de l'abondance ou la pénurie d'armes ou de la prospérité économique. Sur le plan militaire, l'État d'Israël est le plus puissant au Moyen-Orient, mais il ne se sent pas en sûreté. Par contre, la Suisse, dont les forces armées sont faibles par rapport aux normes modernes, se sent en sûreté depuis des siècles. Les États-Unis jouissent aujourd'hui du maximum de sécurité possible grâce à la puissance de riposte de leur force nucléaire stratégique. Pourtant, on peut se demander si le citoyen américain ordinaire se sent en sûreté dans les remous de sa propre société. La sécurité est donc chose relative.

Il suffit d'un regard en arrière pour constater que, dans l'ensemble, l'Europe vit en sécurité depuis un quart de siècle. Elle n'a éprouvé ni guerre ni affrontement sérieux des deux superpuissances depuis l'érection du mur de Berlin. Toutefois, l'existence de l'Alliance de l'Atlantique Nord et du Pacte de Varsovie reflète un sentiment d'insécurité. Malgré des assurances répétées, l'Union soviétique et ses alliés n'ont pas cru aux intentions pacifiques des États-Unis. Leur réseau de bases militaires outre-mer, l'implantation d'armes nucléaires en Europe, les activités du commandement aérien stratégique et la guerre au Vietnam ont été interprétés comme une menace. Pour l'Ouest, par contre, la suppression de la révolte hongroise en 1956, l'intervention soviétique en Tchécoslovaquie en 1968, l'appui accordé par l'URSS aux guerres dites de «libération nationale» de même que son constant empressement à remplir les vides politiques sont autant d'indications du désir de domination mondiale que caresse le Kremlin.

Chaque groupe s'est senti menacé par les activités de l'autre, s'en tenant pour preuve aux agissements plutôt qu'aux déclarations. Il en est résulté un sentiment d'insécurité réciproque, malgré leur conviction de pouvoir essayer une attaque nucléaire et d'y répondre par une mesure de destruction inadmissible. Quand les deux Grands ne se sentent pas en sûreté, peut-il en être autrement pour les petits pays d'Europe? Ils se réjouissent naturellement du dialogue amorcé entre les États-Unis et l'Union soviétique, et de leur volonté apparente de combler le fossé qui les sépare. Toutefois, ce processus n'est pas sans traquenards.

Les nations d'Europe craignent parfois que leurs «grands frères» ne règlent bilatéralement l'avenir du continent sans consulter leurs alliés, et encore moins les neutres. Un système de sécurité imposé

de cette façon leur serait inacceptable et, dans ce sens, la conférence paraît leur offrir une mesure de sécurité. Il s'ensuit que la CSCE produira vraisemblablement un effet psychologique bien différent de l'euphorie créée par les réunions au sommet des années 50.

Stabilité du continent

On pourrait soutenir que l'Europe est le continent le plus stable du monde. Exception faite de la Tchécoslovaquie, l'Europe n'a pas été le théâtre de crises internationales sérieuses depuis l'incident de Berlin en 1961. On ne saurait en dire autant de l'Afrique, de l'Asie ou de l'Amérique latine, toutes témoins de guerres et de coups d'État qui ont compromis le maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'Europe demeure toutefois le seul continent où les États-Unis et l'Union soviétique s'affrontent directement. D'autres points névralgiques tels le Moyen-Orient, le Vietnam ou l'Afrique du Sud peuvent inquiéter directement une superpuissance sans troubler l'autre, ou bien provoquer un affrontement par le biais des amis et alliés. A cause de cette stabilité relative de l'Europe, plusieurs pensent qu'on devrait s'en tenir là. Au dire de certains, l'affrontement au poste de contrôle «C» (à Berlin) de deux chars blindés, commandés respectivement par Nixon et Brejnev, offrirait la meilleure garantie de sécurité. Cette blague suppose que tout changement risquerait de rompre l'actuel équilibre instable.

Pourtant la situation en Europe est peut-être plus explosive qu'ailleurs. Les armes nucléaires y sont déployées en nombre considérable. Les États-Unis et l'Union soviétique considèrent que leurs intérêts nationaux y sont directement engagés, de sorte que toute crise contient les ferments d'une guerre nucléaire. Tout ce qui pourrait contribuer à la détente, à limiter les risques de crise, et aboutir au règlement de problèmes qui ont provoqué cet état de choses vaut donc la peine d'être tenté.

L'idée d'une conférence sur la sécurité en Europe n'est pas nouvelle, ayant été exprimée sous une forme ou une autre au cours des réunions stériles du Conseil des ministres des Affaires étrangères pendant les premières années de l'après-guerre. Elle a reparu durant les années 50, notamment en rapport avec le «plan Rapacki» qui amorça le débat sur le désengagement et les zones dénuées d'armes nucléaires en Europe centrale.

Des propositions émanant de l'Est et de l'Ouest ont été faites à diverses reprises, sans toutefois recueillir l'assentiment des deux parties qui y flairaient tour à

tour quelque piège. Il semble que ces projets de conférence de part ou d'autre répondaient à des difficultés surgies au sein de différents pays ou entre alliés. Cette situation créait d'une part le besoin de confirmer le *statu quo*, d'habitude rejeté par la partie adverse qui se trouvait relativement plus stable. Il ne s'est donc jamais présenté de conjoncture favorable à la tenue d'une telle conférence.

Mais les temps ont changé. Le président Nixon a visité Moscou et Pékin, en vue de réaliser son projet d'une ère de négociations. L'Europe même est en voie d'évolution. L'«Ostpolitik» de l'Allemagne de l'Ouest a amené une détente dans ses relations avec les pays socialistes, et la Communauté économique européenne est en train d'élargir ses cadres. Bref, le climat paraît on ne peut plus propice au règlement de questions qui divisent l'Europe depuis 1945.

Remontant à 1966

L'actuel projet de conférence sur la sécurité en Europe remonte à 1966. En mars cette année-là, M. Brejnev annonça au Vingt-troisième Congrès du parti soviéto-communiste que le Comité central proposait:

D'engager des négociations sur les questions de sécurité en Europe. De discuter les propositions des États socialistes et d'autres États européens au sujet d'une détente militaire, de la limitation des armements et du développement de relations pacifiques mutuellement avantageuses à tous les États d'Europe. De réunir à cet effet, une conférence internationale. De tenter à nouveau de résoudre l'un des principaux problèmes de la sécurité, soit le règlement pacifique de la question allemande en vue d'éliminer tout vestige de la Seconde Guerre mondiale; cela comporterait la reconnaissance des frontières actuelles en Europe, y compris celles des deux États allemands.

Comme tout dirigeant politique, M. Brejnev agissait évidemment dans l'intérêt de son pays, visant au retrait des troupes américaines en Europe et à la rupture de l'OTAN, objectifs traditionnels de la politique étrangère de l'Union soviétique. Il cherchait sans doute aussi à protéger ses flancs en cas de conflit avec la Chine.

Ce projet soviétique fut développé davantage au cours de consultations au sein du Comité politique du Pacte de Varsovie, tenues à Bucarest en juillet 1966. La déclaration faite à l'issue de cette réunion énumérait certaines démarches à entreprendre pour assurer la paix et la sécurité en Europe, et elle annonçait que:

La tenue d'une conférence paneuropéenne pour discuter de la sécurité en Europe et de l'organisation d'une coopération européenne générale revêtirait une très grande

importance. L'accord intervenu à la conférence pourrait emprunter la forme d'une déclaration paneuropéenne sur la coopération pour le maintien et le renforcement de la sécurité du continent. Cette déclaration comprendrait un dispositif selon lequel les signataires s'engageraient à entretenir des relations motivées par un esprit de paix, à régler leurs différends par des moyens pacifiques seulement, à tenir des consultations et à échanger des renseignements sur les questions d'intérêt mutuel, et à collaborer au développement global des relations économiques, scientifiques, techniques et culturelles. La déclaration devrait être ouverte à la signature de tous les États intéressés.

Vint ensuite une réunion des dirigeants de partis communistes, tenue à Karlovy Vary, Tchécoslovaquie, en avril 1967. Les délégués des partis communistes de quelques pays occidentaux y assistèrent, mais la Roumanie et la Yougoslavie n'étaient pas représentées. La déclaration finale énumérait certaines conditions requises pour la sécurité en Europe, entre autres:

La reconnaissance de l'inviolabilité des frontières existantes, particulièrement la ligne Oder-Neisse, et de la démarcation entre les deux Allemagnes;

la reconnaissance de l'existence de deux États allemands souverains et égaux;

l'exclusion de toute possibilité pour la RFA d'obtenir des armes nucléaires;

la suppression des entraves artificielles aux échanges économiques;

la signature d'un traité de renonciation à l'emploi de la force ou à la menace d'y avoir recours dans les relations entre États européens;

la conclusion d'accords complets ou partiels sur le désarmement.

L'étude Harmel

Entre-temps, l'Alliance de l'Atlantique Nord avait décidé d'entreprendre un examen de ses activités. En décembre 1966, M. Pierre Harmel, ministre des Affaires étrangères de Belgique, fut chargé d'analyser les futures tâches de l'Alliance et les méthodes requises pour leur réalisation. Dans son rapport, que la réunion ministérielle du Conseil de l'Atlantique Nord entérina en décembre 1967, il déclarait: «L'objectif politique primordial de l'Alliance est de réaliser une paix équitable et permanente en Europe, appuyée par des mesures convenables garantissant la sécurité du continent».

Répondant à un besoin au sein de l'OTAN, cette étude n'était aucunement inspirée par les vues des membres du Pacte de Varsovie au sujet d'une conférence sur la sécurité en Europe, bien qu'elle ait fourni les éléments d'une réponse de l'OTAN à leurs propositions.

L'étude Harmel reconnaissait à vrai dire l'évolution du rôle des alliances, dont Zbigniew Brezinski avait dit: «Autrefois, elles servaient à faire la guerre; aujourd'hui elles servent à l'empêcher; demain, elles devront s'adresser collectivement à assurer la paix».

Les propositions du Pacte de Varsovie présentaient deux lacunes manifestes, dont la première concernait Berlin. Si les frontières entre les deux Allemagnes devaient être tenues pour inviolables, la même règle s'appliquerait à Berlin. Cependant, il n'en était pas question. La seconde lacune concernait le désarmement. La déclaration de Bucarest, sans doute à la demande instante du gouvernement roumain, mentionnait l'évacuation des bases étrangères, le retrait de «toutes les forces implantées en territoires étrangers», la limitation des forces allemandes, la création de zones dépourvues d'armes nucléaires et la cessation du transport d'armes nucléaires par avion. Toutefois, la déclaration de Karlovy Vary (où la Roumanie n'était pas représentée) s'était contentée d'affirmer que toutes propositions «mériteraient un examen attentif».

Au cours de leur réunion à Reykjavik, en juin 1968, les ministres de l'OTAN abordèrent la question du contrôle des armes et publièrent une déclaration sur les «Réductions mutuelles de forces». Ce fut la première proposition distincte formulée à l'égard de ce qu'on a appelé depuis la «Réduction mutuelle et équilibrée des forces» (MBFR).

Il restait à déterminer aussi quels seraient les États participants. Les États-Unis et le Canada (deux membres non européens de l'OTAN) se trouvaient dans une position assez ambiguë, car les déclarations de Moscou et d'autres capitales d'Europe orientale faisaient maintes allusions à «une conférence européenne». Une telle situation étant inacceptable aux deux États nord-américains, la participation canado-américaine fut arrêtée dans le mémorandum d'entente sur la conférence.

En octobre 1969, les ministres des Affaires étrangères du Pacte de Varsovie, réunis à Prague, proposèrent de leur côté l'inscription de deux questions fondamentales à l'ordre du jour d'une conférence paneuropéenne et publièrent des projets de déclarations devant servir à faciliter la réalisation des objectifs décrits dans leur proposition, à savoir:

Assurer la sécurité de l'Europe et renoncer à l'emploi de la force ou à toute menace d'y avoir recours dans les relations mutuelles des États européens;

accroître les relations commerciales, économiques, scientifiques et techniques,

selon le principe de l'égalité des droits visant au développement de la coopération politique entre les États européens.

Les mêmes ministres, à l'issue d'une conférence tenue à Budapest en juin 1970, renouvelaient ces propositions en y apportant deux modifications. On ajouta les relations culturelles aux activités mentionnées dans le deuxième point, et l'on suggéra un troisième point, soit:

La création, à la conférence paneuropéenne, d'un organisme chargé des questions de sécurité et de coopération en Europe.

Tout en continuant d'employer l'expression «conférence paneuropéenne», on précisa que les États-Unis et le Canada y participeraient.

Deux groupes de problèmes

La sécurité européenne soulève deux catégories distinctes de problèmes. Les premiers découlent de la fin de la Seconde Guerre mondiale et touchent l'avenir de l'Allemagne. Ils englobent les questions territoriales, comme la ligne Oder-Neisse (frontière occidentale de la Pologne) et le statut des deux Allemagnes et de Berlin. Ce sont là les questions dont le règlement préoccupe le plus l'Union soviétique et ses alliés. La seconde série de problèmes découle de la guerre froide. Elle comprend la création des deux alliances militaires, la question des armes nucléaires, la liberté de mouvement dans tout le continent et la doctrine Brejnev. C'est donc dans ce domaine que les puissances occidentales aimeraient voir des changements.

On n'est guère surpris de découvrir que différents pays ont différentes raisons de vouloir une conférence sur la sécurité en Europe. Ces raisons sont plus positives et prononcées en ce qui concerne les États d'Europe orientale, entre autres l'Union soviétique qui désire le retrait des troupes américaines, la RDA qui désire être reconnue et la Pologne que préoccupe la question de ses frontières occidentales. D'autre part, les États de l'Ouest, en ce qui concerne leur réaction à toute proposition, ont été plus circonspects et moins précis quant à leurs objectifs. Au début, ils mirent l'accent sur les MBFR malgré la vive opposition de la France et le peu d'intérêt de la Grande-Bretagne. Mais lorsque l'Union soviétique manifesta le désir d'aborder cette question, il devint clair que l'OTAN n'avait pas de ligne de conduite bien arrêtée.

Se rappelant les réunions infructueuses des ministres des Affaires étrangères durant les années d'après-guerre, l'Ouest se méfie de rencontres vouées à la stérilité ou à des exercices de propagande. On

accorde peu d'importance aux projets de traités ou d'accords sur la renonciation du recours à la force. Mais il n'en est pas de même pour les pays de l'Est. La Roumanie, par exemple, y attache beaucoup d'importance, y voyant une réponse à la doctrine Brejnev et un moyen de prévenir la répétition de cas analogues à celui de la Tchécoslovaquie.

Avantages pour l'Ouest

Avec le temps, certains avantages positifs ont commencé à se révéler pour l'Ouest. Etant donné les pressions croissantes du Congrès pour le retrait des troupes américaines, les États-Unis pourraient trouver que la CSCE et les MBFR leur offrent une porte de sortie commode. A son tour, le Canada pourrait aussi retirer ses troupes, démarche qui recevrait l'appui de certains membres du gouvernement à une époque où les problèmes nationaux ont la priorité. Quant à la RFA, elle pourrait poursuivre son *Ostpolitik* dans un nouveau cadre. La France, qui ne participe pas aux activités militaires de l'OTAN, se trouverait probablement moins isolée, et un nouvel alignement des puissances en Europe lui permettrait de consolider sa position de puissance nucléaire.

De fait, on a beaucoup conjecturé sur le développement d'une communauté de défense européenne qui irait de pair avec l'élargissement de la CEE. Si les pressions augmentent pour le retrait des troupes américaines, et surtout si leurs alliés sont convaincus qu'il aura lieu, il se pourrait que l'on envisage une telle politique. Malgré les obstacles considérables qu'elle présente, cette possibilité ne peut être complètement écartée. Une telle décision risquerait de provoquer le désaccord entre les États-Unis et l'Europe et offrirait à l'Union soviétique un brandon de discorde inespéré.

Les neutres s'opposent naturellement aux négociations entre blocs. Tout règlement du problème de la sécurité en Europe par les pays de l'OTAN et du Pacte de Varsovie ne tiendrait probablement pas compte des vues de certains pays-clés comme la Yougoslavie et la Suède. En outre, bien que l'Autriche, l'Irlande, la Finlande, l'Espagne et la Suisse ne fassent pas partie de ces alliances, elles ne s'en intéressent pas moins au sort de l'Europe. La France, pour des raisons bien différentes, s'oppose également aux négociations entre blocs. Il faut compter aussi que des questions comme celles des MBFR ne peuvent être réglées que par de plus petits groupes d'États.

Par ailleurs, les relations de la CEE avec le COMECON, bloc économique de

l'Est, pourraient être facilitées par des entretiens directs entre les deux parties. A un autre niveau encore, l'équilibre nucléaire pose un problème qui ne peut se régler effectivement qu'au cours d'une deuxième série d'entretiens SALT entre les superpuissances. De toute évidence, une série de négociations parallèles, bien que concertées, devront se poursuivre entre des groupes de pays différents au sujet des divers problèmes auxquels l'Europe doit faire face.

Depuis 1966, la sécurité de l'Europe et le projet de conférence ont été le thème principal de chaque réunion des membres du Pacte de Varsovie. Le schéma en a été adopté il y a six ans et, malgré certaines modifications résultant des exigences de l'Ouest (par exemple, l'accord sur la participation des États-Unis et du Canada et sur les entretiens MBFR), les objectifs sont demeurés essentiellement les mêmes. Ce qui importe, c'est que les puissances occidentales et les neutres aient approuvé la tenue d'une conférence de ce genre.

Réunions d'Helsinki

On en est arrivé à une certaine mesure d'entente. Des entretiens préalables à la Conférence se sont déroulés à Helsinki vers la fin de novembre et une réunion spéciale visant à explorer le domaine des Réductions mutuelles et équilibrées des forces a été reportée au début de 1973.

Les représentants de 34 pays ont participé aux rencontres préparatoires d'Helsinki et les mêmes pays participent à la Conférence. Ils comprennent les sept membres du Pacte de Varsovie et les 15 membres de l'OTAN, plus l'Albanie, l'Autriche, Chypre, la Finlande, l'Irlande, le Liechtenstein, Malte, l'Espagne, la Suède, la Suisse, le Vatican et la Yougoslavie. (A la dernière minute, l'Albanie a retiré son épingle du jeu.)

On a convenu également que la conférence devait être minutieusement préparée. Dans une certaine mesure, ces préparatifs sont en cours depuis six ans. Chacune des deux alliances s'est efforcée de concilier ses propres points de vues et il y a eu d'innombrables réunions bilatérales entre les dirigeants des nations intéressées. La France désire voir débiter la conférence par une session de ministres des Affaires étrangères qui se rencontreraient brièvement afin de constituer un certain nombre de commissions et sous-commissions chargées de formuler des propositions détaillées que les ministres étudieraient à une autre réunion tenue environ un an plus tard. Toutefois, ce point de vue a d'abord été écarté par les ministres des Affaires étrangères de

l'OTAN, réunis à Bonn en mai dernier.

Or, le processus de la conférence peut s'aborder de deux façons. L'une préconisée par l'Union soviétique et ses alliés, consisterait à s'entendre d'avance sur une série de déclarations que la CSCE pourrait entériner. Celles-ci porteraient, entre autres, sur l'abandon du recours à la force et le développement des relations commerciales, économiques, scientifiques et techniques. Des projets à cet égard ont été publiés dès octobre 1969 par les ministres des Affaires étrangères du Pacte de Varsovie à l'issue de leur réunion à Prague. Cette thèse envisage une action progressive débutant par les questions qui ne soulèvent pratiquement pas de désaccord. On admet que cela peut paraître superflu. La renonciation au recours à la force, par exemple, est inscrite dans la Charte des Nations Unies. L'Est pense toutefois qu'il y aurait lieu de la confirmer, créant ainsi une ambiance de coopération qui s'étendrait aux sujets plus controversés.

Les États occidentaux ne sont pas de cet avis, car ils se méfient des documents de portée abstraite. Ils en ont assez de ces rencontres qui ne servent qu'à des fins de propagande. La nouvelle génération, en particulier, juge ce genre d'activité insuffisant et sa déception à l'endroit de ce qu'elle appelle l'*establishment* ne pourrait que s'accroître si la CSCE n'aboutissait à rien de plus concret que des déclarations de principes. L'Ouest a donc insisté pour obtenir plus de précisions quant aux questions inscrites à l'ordre du jour, à la façon dont elles seront traitées et à la définition préalable des domaines où l'accord est possible. Selon le communiqué publié au terme de la réunion des ministres de l'OTAN, à Bonn:

...le but des Gouvernements alliés aux entretiens préparatoires serait de s'assurer que leurs propositions feront l'objet d'un examen attentif à la conférence et qu'il existe entre les participants un degré d'entente suffisant pour justifier quelque espoir d'aboutir à des résultats pratiques.

Autrement dit, l'Ouest entend que la convocation d'une conférence soit précédée de sérieux travaux d'approche et de préparatifs minutieux. Les puissances occidentales veulent qu'on s'entende non seulement sur les questions à discuter mais sur les possibilités d'accord. Certains sujets, tels la construction d'oléoducs ou de lignes d'énergie, pourraient être écartés de la conférence, faisant plutôt l'objet de négociations entre les intéressés.

Complexité des MBFR

La question des MBFR exigeait un lieu de rencontre spécial parce qu'elle n'intéresse directement que les membres des

deux alliances. Elle est d'une complexité extraordinaire. On est généralement d'accord que les Réductions mutuelles et équilibrées de forces sont un objectif souhaitable, à réaliser de manière à ce qu'aucun pays d'Europe n'en ressente une diminution de sécurité. Lors de leur réunion à Rome, en mai 1970, les ministres des Affaires étrangères de l'OTAN avaient déterminé les critères suivants que M. Brejnev aurait, dit-on, trouvé acceptables dans l'ensemble:

a) Les réductions mutuelles de forces doivent être compatibles avec les intérêts vitaux de la sécurité de l'Alliance et ne pas entraîner de désavantage militaire pour l'une ou l'autre partie, compte tenu des différences provenant de considérations géographiques ou autres.

b) Les réductions doivent s'établir sur une base de réciprocité et être échelonnées et équilibrées quant à leur ampleur et à leur rythme.

c) Les réductions doivent englober à la fois les forces stationnées et autochtones avec leurs systèmes d'armement dans la zone visée.

d) Le respect d'accords concernant les Réductions mutuelles et équilibrées de forces exige une vérification et des contrôles appropriés.

De tels critères sont plus faciles à formuler qu'à appliquer. Dans son *Strategic Survey 1971*, l'Institut international d'études stratégiques posait le problème de la façon suivante:

Comparés aux MBFR, les SALT sont bien plus simples puisqu'ils ne traitent que de systèmes d'armement individuels et bien compris, faisant l'objet de négociations bilatérales. Par contre, les MBFR s'adressent à de nombreux systèmes d'armement et de forces pouvant intéresser une foule de participants. Les SALT ont été possibles parce que l'Union soviétique avait effectivement atteint l'égalité et qu'elle pouvait discuter de réductions sur ce plan, alors que de telles réductions en Europe à partir de niveaux d'inégalité sont déséquilibrantes de par leur nature et imprévisibles quant à leurs effets.

Réductions unilatérales

La chose à éviter à tout prix serait une réduction unilatérale de forces, surtout par les États-Unis. Le gouvernement de M. Nixon a résisté à toute tentative de réduire les forces américaines en Europe et l'amendement Mansfield visant à de telles réductions a été rejeté cette année par le Congrès. Il n'est pas impossible toutefois qu'une proposition de ce genre obtienne l'appui du Congrès, compromettant ainsi les entretiens MBFR. Si les États-Unis réduisaient leurs forces unilatéralement, pourquoi l'URSS en ferait-

elle autant? Cela pourrait avoir pour conséquence, comme on l'a dit, la création d'une communauté de défense de l'Europe et la possibilité de désaccord entre celle-ci et l'Amérique du Nord. Au bout du compte, ce n'est pas la sécurité de l'Europe orientale qui en serait atteinte mais bien celle de l'Ouest.

On s'accorde généralement à penser qu'une seule conférence serait insuffisante et qu'il faudra tenir soit une série de réunions, s'enchaînant grâce au travail de commissions traitant de questions particulières, soit un genre d'organisme permanent chargé d'étudier les problèmes de sécurité et de coopération en Europe. Notons à ce propos la proposition du Pacte de Varsovie visant à la création d'un «organisme chargé de traiter des questions de sécurité et de coopération en Europe». Il est intéressant aussi de rappeler qu'une étude publiée en 1969 par l'Association des Nations Unies aux États-Unis envisageait la création d'une Commission pour la sécurité en Europe. M. Henry Kissinger, conseiller du président Nixon en politique étrangère, était l'un des membres du groupe de spécialistes chargé d'étudier cette question.

On ne saurait dire comment fonctionnerait un tel organisme, mais le groupe qui se réunit à Genève pour étudier les questions de désarmement pourrait peut-être servir de modèle. Créé en 1961 lorsque dix-huit pays furent invités à y participer, ce groupe de travail s'appela bientôt le Comité des Dix-huit sur le désarmement, bien que la France n'ait jamais participé à ses travaux. En 1969, huit autres pays se joignirent aux travaux de ce qu'on devait appeler dorénavant le Comité de la conférence du désarmement (CCD).

Ayant étudié au cours des dix dernières années pratiquement chaque proposition de désarmement et de contrôle des armes, ce comité a un nombre imposant d'accords à son actif. Il a siégé presque sans interruption et les échanges de vues et de préoccupations qu'il permet ont eu pour résultat d'identifier les secteurs de divergence et souvent de les circonscrire. Tous les participants étant libres de soulever des questions de leur choix, il s'ensuit qu'aucune ne risquait d'être escamotée.

Tribune ouverte

Voilà donc un modèle intéressant d'organisme de surveillance pour la sécurité européenne. Il n'aurait pas fallu s'attendre à ce que l'Union soviétique fasse part à un tel organisme de ses inquiétudes à l'égard de Prague au printemps de 1968, mais d'autres nations auraient pu y exprimer leurs craintes au sujet de la réaction pos-

sible des Soviétiques. En théorie du moins, ni l'intervention armée ni l'exposé de la doctrine Brejnev par après n'auraient été nécessaires.

Par comparaison avec les comités du désarmement de Genève, la composition d'un organisme de sécurité en Europe exigerait des modifications. Le premier comité des dix-huit puissances siégeait sous la coprésidence des États-Unis et de l'Union soviétique, disposition probablement inadmissible pour un organisme européen. En outre, le comité du désarmement fait rapport chaque année à l'Assemblée générale des Nations Unies. On ne voit pas encore à qui une Commission de l'Europe ferait rapport, à moins que ce ne soit aux gouvernements qui y sont représentés.

Quoique les thèmes principaux de la CSCE portent (comme l'indique son nom) sur la sécurité et la coopération, elle a également pour objet de créer une ambiance favorable à la coopération fondée sur la sécurité. En d'autres termes, il s'agit de rompre les barrières qui divisent l'Europe depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Personne, pas même les pays de l'Europe orientale, ne s'attend à ce que l'OTAN et le Pacte de Varsovie soient dissous du jour au lendemain. Ces alliances exercent aujourd'hui une influence stabilisante et engendrent un sentiment de sécurité pouvant mener à la coopération.

A la longue, cependant, il serait possible d'envisager un système de sécurité en Europe sans de telles alliances. Cela présuppose que les pays européens ne se sentiront l'objet d'aucune menace sur le continent. Tout système de sécurité a pour but de contrer une menace quelconque, d'où l'OTAN et le Pacte de Varsovie et le danger qu'ils se posent réciproquement.

Sécurité continentale

Lorsque les divisions auront disparu et qu'il règnera une ambiance de coopération, on pourra songer à un système de sécurité continentale. D'autres organisations régionales pourraient servir de modèles dans ce cas, surtout l'Organisation des États américains (OÉA) et l'Organisation de l'unité africaine (OUA). Bien qu'ils ne se sentent pas menacés de l'étranger, les membres de l'OÉA se sont coalisés pour être sûrs que, advenant une telle menace, ils pourraient l'affronter ensemble. Il existe une grande diversité entre les membres de l'OÉA en ce qui a trait à leurs régimes politiques, leur expansion économique et leur puissance militaire. Ils ont néanmoins un intérêt commun à défendre leur continent contre tout agresseur. Par ailleurs, on a parfois

l'impression que l'OUA est loin d'être unie. Toutefois, ses membres ont convenu que les problèmes de l'Afrique doivent être réglés par les Africains, point de vue qui a été approuvé par les Nations Unies.

Il se pourrait que la plus importante réalisation d'une Conférence sur la sécurité en Europe soit d'ordre psychologique. Si elle réussit à faire accepter l'idée d'une Europe unie au lieu d'un continent divisé, on aura fait un grand pas vers la sécurité

générale. La coopération technique et économique en dépend, par exemple, en matière d'échanges d'énergie ou de contrôle de la pollution, et peut-être encore davantage la libre circulation des personnes. Si la sécurité est fonction de l'état d'esprit des gens, il est indispensable qu'ils se rencontrent ne serait-ce que pour constater que celui qu'ils s'imaginaient être l'incarnation même du diable n'est en fait qu'humain et leur semblable.

Le Canada et la sécurité européenne

Le Canada envisage la future Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe dans le cadre d'un vaste processus de négociation entre l'Est et l'Ouest. Pour lui, la Conférence n'est ni une fin en elle-même ni le point culminant de ce processus. Elle marquerait plutôt le début d'une nouvelle étape de négociations permettant de s'attaquer aux sources de tension et de division qui existent en Europe et, en fin de compte, de les faire disparaître.

Dès le départ, le Canada a fait ressortir l'importance «d'une préparation adéquate» et a donc grandement insisté sur la nécessité de discuter les problèmes de fond aux entretiens préliminaires d'Helsinki auxquels 34 nations participent depuis la fin de novembre. Le Canada estime qu'il fallait, à ces entretiens préliminaires, faire le point sur des questions d'intérêt commun afin de pouvoir évaluer d'une façon réaliste les chances de succès de la Conférence, avant de décider de la convoquer.

Comme l'a déclaré aux journalistes le ministre des Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, lors de la session ministérielle du Conseil de l'Atlantique Nord, tenue à Bruxelles en décembre, les entretiens d'Helsinki doivent fournir l'occasion de s'attaquer aux problèmes véritables et de déterminer si l'Union soviétique et ses partenaires du Pacte de Varsovie recherchent autre chose que la «consécration du *statu quo*» en Europe.

Dans sa déclaration préliminaire, à Helsinki, le Canada a affirmé qu'aucun des participants ne saurait se contenter d'une conférence qui ne donnerait que des résultats superficiels. «Une conférence dont le seul résultat serait de s'entendre sur des formules ronflantes mais creuses

créerait de dangereuses illusions de progrès. C'est pourquoi le Gouvernement du Canada est d'avis que la Conférence doit contribuer concrètement . . . à la sécurité et à la coopération; on devra s'efforcer d'y adopter des mesures précises, si modestes soient-elles au début, visant à améliorer la situation . . .»

A quel titre le Canada participe-t-il à ces entretiens? Plusieurs éléments justifient la participation du Canada à une conférence qui, à l'origine, devait être «strictement européenne». Le Canada a pris une part très active aux deux grandes guerres qui ont bouleversé le continent européen. On considère que la sécurité du Canada et celle de l'Europe sont interdépendantes: le Canada est directement touché par la question de la sécurité de l'Europe puisqu'il y maintient des forces dans le cadre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. Les traditions et les cultures du Canada sont, pour une grande part, d'origine européenne, et ses liens historiques et économiques avec l'Europe sont indéniables. De plus, la coopération avec les pays européens est un aspect essentiel de sa politique étrangère actuelle de diversification des relations. Une conférence sur la sécurité en Europe pourrait non seulement modifier le visage de l'Europe, mais aussi la forme et la teneur des relations transatlantiques.

Déclaration sur la sécurité

En se fondant sur les positions connues de l'OTAN et du Pacte de Varsovie et sur la première phase des entretiens d'Helsinki, on pourrait dresser un ordre du jour d'une conférence sur la sécurité européenne qui comporterait deux points principaux: les questions de sécurité d'une part, et celles,

plus générales, de la coopération.

La question la plus importante touchant la sécurité sera la déclaration proposée sur les principes directeurs régissant les relations entre États. Les représentants des pays du Pacte de Varsovie insistent pour que cette déclaration prenne la forme d'un engagement à ne pas avoir recours à la force ou à la menace de la force, assorti d'une déclaration touchant le respect et l'inviolabilité des frontières européennes actuelles.

De concert avec d'autres puissances occidentales, le Canada a convenu que le principe selon lequel les frontières ne doivent pas être modifiées par la force devrait être reconnu universellement. Mais, comme le délégué canadien l'a affirmé à Helsinki, les participants devraient éviter, dans leurs discours, de donner l'impression «que la conférence se mue en une conférence de paix en se chargeant d'établir des frontières permanentes en Europe ou de les faire reconnaître par le droit international». Autrement dit l'œuvre de la conférence n'est pas celle d'une conférence de la paix.

On compte également que cette conférence traitera de mesures propres à «renforcer la confiance», soit certains aspects militaires de la sécurité qui pourraient être étudiés par un groupe restreint de nations en dehors de conversations d'approche distinctes sur les réductions mutuelles et équilibrées de forces. Ces dispositions pourraient, du point de vue canadien, englober la notification préalable des mouvements de troupes et l'observation des manœuvres militaires, et seraient susceptibles d'étayer la stabilité du continent. La plupart des membres européens de l'OTAN aimeraient aussi que figure à l'ordre du jour une déclaration de principes MBFR relativement au niveau des forces.

Il y aurait également lieu, dans le contexte de la sécurité, de discuter les propositions précises, soumises par des puissances non alignées, visant à créer un mécanisme de règlement des différends, dont celle de la Suisse selon laquelle les différends européens seraient réglés en faisant appel à la médiation et à l'arbitrage.

Éléments de coopération

Le Canada soutient que l'autre grand point à l'ordre du jour de la conférence, soit la coopération, est tout aussi important que la sécurité.

La coopération est un terme général qui englobe des secteurs comme les relations économiques et commerciales, la préservation et l'assainissement de l'environnement, les échanges dans les domai-

nes des sciences et de la technologie, les relations culturelles et la libre circulation des personnes, des idées et de l'information.

La coopération économique entre l'Est et l'Ouest — dans le cadre d'une conférence sur la sécurité européenne — englobe les relations générales entre les pays occidentaux à économies de marché et les pays de l'Europe orientale à économies centralisées et dirigées. Elle comprend l'adhésion et la participation à des institutions économiques telles que l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), le Fonds monétaire international et la Commission économique pour l'Europe. Elle pourrait également englober des accords spéciaux entre la Communauté économique européenne élargie et les pays de l'Europe orientale.

Le Canada prévoit que les négociations commerciales entre blocs pourraient se traduire par des accords discriminatoires qui nuiraient, à la longue, aux possibilités d'exportation de tiers pays, dont le Canada. Notre pays a donc déclaré à Helsinki: «quelles que soient les formules de coopération économique convenues entre les pays représentés à la Conférence, elles devront être de caractère progressiste et propres à bénéficier également aux pays en voie de développement. Nous croyons donc qu'il faut appliquer des principes analogues à ceux qui sous-tendent les accords du GATT, de Bretton Woods et d'autres accords connexes, c'est-à-dire la non-discrimination, des normes uniformes, des règlements communs, la stabilité des marchés et la modification par voie de consultation.» En d'autres termes, ici comme ailleurs, le Canada insistera sur la libéralisation des échanges commerciaux par voie multilatérale.

Dans le domaine des relations culturelles, l'ensemble des accords bilatéraux actuellement en vigueur pourrait servir de départ à la conférence européenne pour l'amélioration des communications entre l'Est et l'Ouest. Le Canada favorise des innovations dans le domaine des échanges culturels et souhaiterait qu'on dépasse les secteurs traditionnels de la littérature, de la musique, des beaux-arts et du théâtre afin d'aborder des sujets plus vastes tels que la sociologie, l'urbanisme, la santé et le bien-être social ainsi que l'étude des modes de vie propres à chaque pays.

Libre circulation des personnes

Le Canada a souligné l'importance que revêt la question du libre mouvement des personnes, des idées et de l'information, et M. Sharp a particulièrement attiré l'attention sur ces aspects de la question dans l'allocution qu'il a prononcée devant les

membres du Conseil de l'Atlantique Nord à Bruxelles, le 7 décembre. Lors d'une conférence de presse accordée le même jour, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a dit que le Canada considérait le libre mouvement des idées, des personnes et de l'information comme l'un des objectifs primordiaux des pays de l'Ouest. «Si nous n'accomplissons aucun progrès dans ce sens ou à l'égard de la liberté fondamentale qu'ont les familles de se réunir, on pourra dire que la Conférence a raté un de ses objectifs principaux.» Le communiqué, publié par le Conseil de l'Atlantique Nord, le 8 décembre, précisait que l'Alliance attache une importance particulière à la libre circulation des personnes, des idées et de l'information. Cette pensée était ensuite explicitée à propos de la Conférence elle-même. Le communiqué ajoutait que la Conférence devrait permettre d'instaurer des relations plus étroites, plus ouvertes et plus libres entre tous les peuples de l'Europe, ainsi qu'une circulation plus élargie d'informations et d'idées.

Outre les thèmes de discussion de la Conférence, il reste des questions de procédure à définir: on doit établir la forme que prendra la Conférence et les mécanismes permanents — s'il en est — qui seront mis en place pour donner suite à ses travaux.

Le Canada, pour sa part, appuie l'organisation d'une conférence en trois étapes, proposée en premier lieu par la France, et qui comprendrait:

une session officielle d'ouverture réunissant les ministres des Affaires étrangères qui assigneraient l'étude des différents thèmes à des commissions et sous-commissions de fonctionnaires;

des sessions d'une certaine durée au cours desquelles ces commissions dégageraient une position commune sur les questions à l'ordre du jour;

une conférence ministérielle de clôture qui entérinerait les travaux des commissions.

Certains pays, dont l'URSS, souhaiteraient que cette dernière réunion se tienne à l'échelon des chefs de gouvernement.

La question des mandats

Les participants aux entretiens d'Helsinki étudient l'opportunité de définir le «mandat» de chacune des commissions. Il s'agirait de dresser des listes de sujets à débattre en commission, listes qui serviraient ensuite de guide pour la rédaction des projets de résolutions ou de déclarations en vue de la réunion ministérielle de clôture.

Le Canada a approuvé cette proposition, affirmant à Helsinki que les participants devraient tenter de définir des mandats «qui expliciteraient les questions à l'ordre du jour et énonceraient de façon générale, autant que possible non controversée, les divers points dont chaque commission sera saisie. Ces questions seraient ensuite débattues, modifiées, adaptées ou rejetées en commission ou par la Conférence elle-même.» Le Canada estimait que l'élaboration de ces mandats permettrait de constater s'il existe suffisamment d'intérêts communs pour assurer le succès de la conférence.

Organisme permanent

Les pays du bloc soviétique ont proposé la création de mécanismes permanents ou d'un organisme permanent sur la sécurité et la coopération en Europe qui demeurerait en place après la conférence et en prolongerait les travaux. Dans sa déclaration préliminaire à Helsinki, l'Union soviétique soulevait la possibilité de discuter de l'établissement d'un organisme approprié qui constituerait en quelque sorte un lien entre la première conférence et les conférences suivantes; il s'agirait d'un organisme de nature consultative. Le Canada, comme d'autres pays occidentaux, a exprimé des réserves à cet égard et a fait savoir qu'il étudierait une telle proposition à la lumière des progrès positifs et à long terme que les participants pourraient espérer en retirer. Le Canada entendrait prendre une part active aux travaux d'un tel organisme et éviter tout conflit ou double emploi avec des organismes existants.

A la conférence de presse qu'il a accordée à Bruxelles en décembre, M. Sharp a laissé de côté les questions d'intérêt immédiat concernant la procédure et l'organisation pour déclarer qu'il ne suffisait pas que la Conférence produise pour tout résultat un engagement à ne pas recourir à la force. On doit plutôt s'efforcer d'éliminer les sources de division fondamentales en Europe.

Le secrétaire général de l'OTAN, M. Joseph Luns, en envisageant une période d'activité diplomatique intense, s'est dit convaincu que les entretiens d'Helsinki aboutiront à la convocation d'une conférence. Le même optimisme régnait à Helsinki et imprégnait les sessions du Conseil de l'Atlantique Nord à Bruxelles. L'idée de détente est maintenant liée à celle de la défense dans un monde engagé, comme le dit C. L. Sulzberger, «dans une ère étrangement complexe de multipolarité».

Le Canada et la Communauté économique européenne

par Jeremy Kinsman

Malgré ce qu'en disent certains journaux, presque rien n'indique que les initiatives prises en Europe, au Canada ou aux États-Unis soient de nature à entraîner un resserrement des relations canado-européennes. La plupart des observateurs canadiens jugent pourtant que le Canada a besoin de diversifier ses relations extérieures dans le domaine économique et qu'il est tout naturel qu'il se tourne pour cela vers l'Europe. L'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté économique européenne (CEE) devrait souligner le côté pragmatique et populaire des efforts tentés dans ce sens.

Sauf en de rares occasions, nous avons été peu enclins depuis la dernière guerre à associer sérieusement l'Europe au développement du Canada. Nous avons jugé d'autre part que le Canada avait un rôle à jouer dans la reconstruction de l'Europe occidentale après la guerre, dans les arrangements de sécurité subséquents et dans le développement d'une Communauté atlantique. Prisé par l'*Eastern Establishment* des États-Unis, ce dernier concept supposait une communauté de vues transatlantique qui, si elle a réellement existé dans la conjoncture exceptionnelle de 1950, s'était transformée en chimère vers 1960. On a dit que l'idée de la Communauté atlantique aurait plu au romancier Henry James, mais elle n'eut pas en tout cas l'heur de plaire au président de Gaulle, qui voyait au contraire dans la CEE le moyen pour l'Europe de s'affirmer par rapport aux États-Unis. Le veto qu'il opposa à l'admission de la Grande-Breta-

gne au Marché commun en 1963 (Harold MacMillan était partisan enthousiaste de la Communauté atlantique) enleva beaucoup de son dynamisme au projet d'une Communauté atlantique. Puis, la guerre du Vietnam et ses répercussions diverses sur l'Europe et sur les États-Unis mirent fin à ce rêve, à toutes fins pratiques.

Les Canadiens ont caressé, eux aussi, le projet d'une Communauté atlantique, mais d'un point de vue presque exclusivement anglophone, suite peut-être naturelle du temps de guerre où l'Alliance était celle de membres d'une même famille, soit les Britanniques, les Américains et nous. Les premiers pays membres de la CEE avaient tous été vaincus et occupés à différentes périodes du conflit; les «Anglo-Saxons» avaient gagné, à leur sens, et le reste de l'Europe paraissait d'une façon ou de l'autre avoir perdu la guerre. Au cours des années cinquante, le concept de la Communauté atlantique ne faisait qu'élargir celui de l'Alliance. Il devint, en outre, un cadre où nous pouvions tant bien que mal éviter de subir les conséquences de décisions d'une portée continentale. La Communauté atlantique offrait un lieu propice où nourrir certains complexes canadiens, foyer tout désigné pour notre vibrant internationalisme, où la participation des États-Unis n'allait pas jusqu'à nous donner un sentiment d'oppression et celle de la Grande-Bretagne était assez limitée pour éviter que nous nous sentions traités avec condescendance.

L'Europe manque d'intérêt

On ne paraissait guère s'intéresser à l'Europe pour elle-même. De nombreux Canadiens ont eu une réaction de Loyalistes abandonnés lorsque la Grande-Bretagne a formulé sa première demande d'admission à la CEE. Très peu ont alors soutenu qu'une CEE élargie pourrait aider au resserrement des relations entre le Canada et l'Europe, surtout parce que ces relations ne semblaient pas d'une importance particulière pour l'avenir. Nous avons déjà exercé une influence extraordinaire durant

M. Kinsman, de la Direction de la politique commerciale au ministère des Affaires extérieures, s'est occupé des relations entre le Canada et la CEE au cours d'affectations à Bruxelles et à Ottawa. Il faisait partie de la mission du Canada qui a visité les capitales de la CEE au milieu de l'année 1972. L'article ci-contre n'engage que son auteur.

la période d'après-guerre et au cours des années 50, et il était alors difficile de prévoir que nous souhaiterions resserrer nos relations avec l'Europe, ou même avec qui que ce soit, pour des raisons d'intérêt national. Certains voyaient en la CEE un contrepoids utile, mais pour la plupart la grande et presque l'unique question soulevée par la CEE était celle de l'accès des produits canadiens au Marché commun.

Pour certains, l'élément français du resserrement des relations Canada-Europe représentait une sorte d'à-côté intéressant, mais au Québec personne n'y attachait d'importance. Par ailleurs, tout sentiment au Canada anglophone du besoin d'un contrepoids européen aux États-Unis touchait surtout le plan culturel. À cet égard, les risques étaient plus sérieux pour les Québécois. MM. Jean Lesage et Daniel Johnson ont compris que le Québec lui-même faisait contrepoids et ils ont rapidement transformé les relations franco-québécoises en atouts politiques tant au Québec que vis-à-vis d'Ottawa. L'Europe fut alors en vogue pour quelque temps, du fait que «l'unité nationale» tenait l'affiche. Même les anglophones les plus entêtés se mirent à chanter le credo des deux nations fondatrices. Toutefois, le président de Gaulle vint gâter la sauce, en 1967, et les Anglo-Canadiens se sont rarement sentis aussi blessés.

De toute façon, les Canadiens étaient occupés ailleurs. Dans les milieux gouvernementaux, on maintenait que le Canada et les États-Unis ne devaient pas se disputer publiquement, et nos hommes d'affaires étaient fascinés par le désir d'ouvrir au Canada le marché à la fois le plus grand, le plus proche et le plus riche qui fût. Attirés par les nouveaux États indépendants d'Afrique, d'Asie et d'autres régions, les universités pouvaient apparemment se permettre d'ignorer le degré croissant de dépendance de leur propre pays. La tendance du Canada durant les années soixante paraissait donc essentiellement antieuropéenne dans les universités comme ailleurs. L'Europe nous semblait égoïste, fadée et probablement corrompue. Comme question d'intérêt public au Canada, l'Europe s'était tout simplement effacée.

Avant de pouvoir envisager l'Europe avec réalisme ou de saisir les avantageuses possibilités de relations entre le Canada et la CEE, il allait nous falloir aboutir à des conclusions plus objectives sur nous-mêmes. Il nous faudrait d'abord prendre conscience de notre identité distincte avant de chercher consciemment une dimension extérieure reflétant mieux nos intérêts.

Nous serions inévitablement amenés à réexaminer les relations canado-américaines en cours de route, mais uniquement comme dimension de cette réévaluation de nous-mêmes.

Différents des États-Unis

Le champagne du Centenaire a depuis longtemps cessé de mousser, mais la sobriété qui a marqué le lendemain des fêtes de 1967 a engendré une vue beaucoup plus réaliste de la complexité de la collectivité canadienne. En général, il ressort de plus en plus clairement que notre ensemble démographique très hétérogène se développe socialement d'une façon assez différente de celle de nos voisins américains, évoluant dans le sens d'une société décentralisée et délibérément empreinte de tolérance.

Nos méthodes de développement nous sont de plus en plus particulières, choisies en fonction de nos besoins. Sans doute en avait-il toujours été ainsi, du moins jusqu'à la dernière guerre. Sur le plan politique, certaines périodes difficiles et notre géographie même ont favorisé la naissance d'un troisième, puis d'un quatrième parti, qui ont survécu au lieu d'être absorbés par les partis traditionnels. Rien de plus facile à établir que des distinctions entre la gauche et la droite, mais n'avons-nous pas tous entendu des Canadiens affirmer, l'automne dernier, que les propositions de M. George McGovern paraissaient déjà bien démodées à Lilac — ou à Kelowna, dans la Beauce ou même à Rosedale?

Nous recherchons les moyens de nous assurer, par l'entremise de nos gouvernements et grâce à nos activités économiques et autres, la variété de conditions et de qualités d'existence qui répondent aux aspirations des Canadiens. La plupart des autres peuples en font autant, mais ce qui distingue l'expérience canadienne c'est qu'elle a dû être montée en dépit de la pénétration du «fait américain».

Nous sommes encore étonnés que les dirigeants politiques (ou les chauffeurs de taxis) des grandes capitales semblent parfois ignorer le caractère distinctif du peuple canadien; ceux d'entre nous qui vont souvent à l'étranger confirmeront toutefois qu'on s'y trompe beaucoup moins depuis quelques années, et ce pour diverses raisons dont la visite du général de Gaulle, le prestige du premier ministre M. Trudeau et la tragédie d'octobre 1970. Nous sommes en général plus sûrs de nous-mêmes, en ce sens que nous comprenons mieux ce que nous sommes et dans quelle mesure nous nous distinguons de nos voisins.

A longue échéance, l'étape la plus sé-

rieuse sera celle de l'élaboration de structures au Canada qui nous permettront de répondre à la diversité de nos besoins. L'économique est probablement la dimension la plus importante à cet égard. Ainsi que l'affirmait le ministre des Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, dans un article intitulé *Relations canado-américaines: choix pour l'avenir*, paru dans une livraison spéciale de *Perspectives internationales*: «Au sujet des forces d'attraction continentale, (le seul choix du Canada est) d'adopter une stratégie générale, à long terme, visant à développer et à raffermir son économie et les autres aspects de sa vie nationale et, ce faisant, de réduire la vulnérabilité actuelle du Canada».

Et il expliquait plus tard dans un discours prononcé à Toronto:

A l'égard de la troisième option, nous avons un critère de base pour chaque instrument de politique: comment renforcera-t-il notre économie et en réduira-t-il la vulnérabilité? Nous serons forcés d'étudier chaque instrument de politique par rapport aux autres, parce qu'ils devront s'appuyer et se renforcer mutuellement. Comme c'est à l'œuvre qu'on reconnaît l'artisan, c'est par la stratégie industrielle mise en œuvre, la politique adoptée en matière d'énergie et ainsi de suite qu'on pourra vérifier la valeur de cette option . . . La troisième option met l'accent sur le Canada — sur les décisions que les Canadiens doivent prendre chez eux — plutôt que sur les questions qu'il faudra négocier avec les États-Unis. Les décisions prises autour de la troisième option détermineront le genre de pays que les Canadiens souhaitent se donner . . . ce qui veut dire qu'il faut nous assurer, par un usage judicieux de notre souveraineté, de pouvoir continuer de nous développer librement.

La diversification de nos relations économiques extérieures n'est pas une fin en soi, mais elle a pour objet de limiter la vulnérabilité de notre économie qui, selon les témoignages du rapport Gray, résulte de liens trop étroits et d'une trop grande subordination par rapport à l'économie des États-Unis pour permettre notre développement distinct. Le meilleur moyen de circonscrire cette vulnérabilité est de mettre en place des structures industrielles canadiennes qui conviennent davantage à nos propres intérêts.

Bon nombre de gens envisagent la «stratégie industrielle» comme une panacée dont la formule exige tout au plus le choix de six ou sept secteurs de croissance où les Canadiens n'auraient qu'à concentrer leurs talents, leur dynamisme et leurs capitaux pour réussir, à l'époque post-industrielle, d'une façon qui aurait paru impossible au temps où nous ne fabriquions que des assemblages d'ailes pour les avions américains. Nous pourrions ainsi prouver qu'Herman Kahn avait tort

de prétendre que le Canada serait, en l'an 2000, le grand arriéré économique de l'Ouest. Mais il est illusoire d'espérer que notre tâche soit à ce point facile.

Stratégie industrielle

L'urgent pour nous est d'avoir une idée cohérente des caractéristiques de l'industrie canadienne et une stratégie capable de coordonner leur développement effectif, ce qui n'empêche que leur mise au point sera une tâche extrêmement longue et compliquée. Comme le déclarait M. Sharp, il nous faudra une vaste gamme d'instruments de politique «qui devront s'appuyer et se renforcer mutuellement». Cela entraînera la mise en œuvre de rouages complexes de consultation entre les industries, sans parler des syndicats, des divers ordres gouvernementaux et groupes intéressés; les études et les consultations requises mettront à rude épreuve les ressources de gestion tant des gouvernements que de l'industrie. En outre, dans des circonstances politiques incertaines, les gouvernements hésitent ou sont inaptes à traiter de questions à long terme alors que la population se préoccupe du chômage d'hiver et de la hausse des prix.

Toutefois, des études préliminaires se poursuivent à Ottawa, première étape d'une sérieuse analyse à long terme des possibilités de l'industrie canadienne. On nous a déjà remis, par exemple, des études sur le traitement des matières premières, les sciences et la technologie, l'énergie et à peu près tous les secteurs industriels, de même que sur les investissements étrangers, la concurrence et les transports. Lorsque leurs conclusions et d'autres s'y rapportant auront été adaptées aux futures conditions démographiques et régionales du Canada, en regard des tendances probables du commerce mondial, ces études devraient nous donner un aperçu des choix à retenir pour une «stratégie industrielle».

Cet aperçu révélera probablement que l'économie idéale ne différerait pas beaucoup de notre actuelle activité économique, renforcée toutefois dans le secteur tertiaire et dotée d'une organisation rationnelle des capacités d'innovation de la technologie — une production manufacturière intensive, l'utilisation plus judicieuse de nos ressources à des fins de motivation et de planification, un apport beaucoup plus important à la mise en valeur de ces ressources et l'attribution d'une dimension extérieure essentielle à notre planification.

Rôle de la CEE

La CEE représente sans doute un aspect

important de la dimension extérieure du développement industriel canadien. En matière de technologie, par exemple, seules des économies d'échelle peuvent permettre aux entreprises de moindre envergure d'exploiter de façon rentable des techniques novatrices mais onéreuses. De fait, les économies de capital nécessaires pourraient se réaliser au moyen d'entreprises conjointes ou d'autres ententes de rationalisation avec des groupes industriels étrangers. Les États-Unis resteront forcément le principal partenaire industriel du Canada, mais nous devons de plus en plus nous adresser à des sociétés implantées ailleurs qu'en Amérique du Nord par souci de diversification. Du point de vue technologique, la décision la plus sensée à cet égard serait celle de nous associer aux entreprises qui œuvrent au sein de la CEE.

Sur le plan intérieur, les Européens sont en train d'établir des politiques et des moyens d'action communs en matière d'industrie et de technique. Sans l'attrait des techniques canadiennes dans certains domaines et l'existence de liens institutionnels et autres entre le Canada et une CEE élargie, la coopération dans ces secteurs entre la CEE et le Canada pourrait être écartée. D'autre part, l'action commune dans ce domaine au sein de la CEE n'a été jusqu'ici que symbolique.

Pourquoi les Européens se soucieraient-ils du Canada? Notre potentiel de développement présente sans contredit des avantages matériels aux Européens. Si la troisième option était écartée, il ne resterait que celle d'un bloc économique nord-américain, dominé par les États-Unis, qui réduirait entre autres les possibilités d'accès à la CEE des produits industriels et des ressources énergétiques du Canada, qui se font de plus en plus rares ailleurs.

Du point de vue européen, l'incapacité du Canada d'adopter une ligne de conduite indépendante des États-Unis ou de la CEE marquerait une perte, susceptible d'aggraver tout affrontement entre les États-Unis et l'Europe.

«L'année de l'Europe»

La possibilité d'un tel affrontement est sérieuse: «1973 sera l'année de l'Europe», a déclaré M. Henry Kissinger. Sur les questions essentielles comme celles du commerce international et de la réforme monétaire ainsi que sur des questions bilatérales et autres d'ordre économique, il règne une certaine confusion au sujet des mobiles et des intentions respectives et, souvent, un désaccord fondamental. Dans plusieurs cas, les vues canadiennes

ont paru s'harmoniser davantage avec celles des Européens.

On a tendance depuis quelque temps à situer le Canada dans «l'orbite naturelle» des États-Unis, au sein d'un monde commercial tripolaire axé sur les sphères d'influence naturelle du Japon, de la CEE et des États-Unis. La conjecture est peut-être naturelle chez ceux que séduisent des notions aussi simplistes que celle des «sphères d'influence», mais elle va à l'encontre de toutes les activités d'après-guerre visant à libéraliser le commerce international et à accentuer l'interdépendance du système commercial. Fait plus important pour le Canada, elle ne cadre aucunement avec notre effort de diversification ou même notre développement industriel. La géographie continentale peut induire en erreur: les matières premières de l'industrie canadienne et les ressources énergétiques de l'Arctique pourraient s'acheminer par mer, de façon plus commode et «plus propre», vers l'Europe ou le Japon, plutôt que par voie terrestre vers les États-Unis.

Les Européens sont de plus en plus conscients de l'indépendance des intérêts canadiens, et les dirigeants européens en ont expressément fait état dans le communiqué publié en octobre dernier à l'issue de leur Conférence au sommet. En vue d'assurer le développement harmonieux du commerce mondial, la Communauté européenne déclarait qu'elle devait «maintenir un dialogue utile avec les États-Unis, le Japon, le Canada et ses autres partenaires industrialisés, dans un esprit d'ouverture et suivant les formes les plus appropriées».

Du point de vue canadien, cette

Le Canada a décidé de nommer un ambassadeur en titre auprès des Communautés européennes en raison de l'importance économique et politique croissante que revêt le Marché commun pour le Canada. Le 21 décembre, le ministre des Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, annonçait la nomination de M. James Langley à ce poste. M. Langley cumulait jusqu'à présent les fonctions d'ambassadeur auprès de la Belgique, du Luxembourg et des Communautés européennes. Le Canada désignera prochainement un nouvel ambassadeur en Belgique et au Luxembourg. Les Communautés européennes se composent de la Communauté économique européenne élargie, de la Communauté européenne de l'énergie atomique et de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

«reconnaissance» n'a pas été facile à obtenir. Bien qu'on eût déjà constaté que le Canada adoptait une politique différente dans plusieurs domaines (OTAN, la Chine, l'URSS), ce n'est qu'au moment où la nature distincte des intérêts canadiens est nettement apparue, en août 1971, à la suite des mesures commerciales prises par les États-Unis, puis, lorsque nous avons «tenu ferme» à la réunion du Groupe des Dix à Washington, en décembre dernier, que les Européens ont paru se défaire de l'idée que leur attitude vis-à-vis des États-Unis pouvait aussi s'appliquer, à peu de choses près, au Canada.

Les sincères félicitations que M. Pierre-Elliott Trudeau adressait au premier ministre M. Heath, en janvier 1972, à l'occasion de la signature du Traité de Rome par la Grande-Bretagne, ont raffermi l'opinion favorable de la CEE à notre égard. Nous avons bien accueilli la nouvelle de l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté pour des raisons en somme assez simples; d'abord, nous considérons qu'il appartenait à la Grande-Bretagne de prendre cette décision qui nous semblait favoriser ses intérêts; ensuite, nous calculions que cette adhésion renforcerait les relations à long terme du Canada avec la Communauté; enfin, puisque la Grande-Bretagne allait de toute façon adhérer à la CEE, il nous fallait accepter l'inévitable de façon aussi pratique que possible.

Impact sur le Canada

La CEE savait qu'il nous aurait été plus facile de continuer à nous plaindre des répercussions sur le Canada de cet élargissement de la CEE. A la fin de la période de transition en 1978, l'accès à la Grande-Bretagne de presque la moitié de nos exportations, d'une valeur de 1.5 milliard de dollars, sera plus difficile. Toutefois, nous nous sommes rendu compte que des récriminations répétées ne changeraient pas grand-chose aux conditions d'importation et, en outre, que toute perte à court terme sur le marché de la Grande-Bretagne serait plus que compensée par les possibilités découlant de nos relations avec la CEE. L'impact éventuel de l'adhésion de la Grande-Bretagne sur le commerce a été soigneusement analysé par Roy Matthews dans le numéro d'octobre 1972 de *Behind the Headlines*, publication de l'Institut canadien des affaires internationales. Nous nous proposons d'exposer en détail et à chaque occasion les pertes subies par le Canada, en tant que communauté distincte, à l'égard des produits particulièrement vulnérables et de décrire aussi les effets d'une CEE élargie au cours

des négociations multilatérales du GATT, mais nous ne voyions là à vrai dire que des tentatives de redressement à court terme. Beaucoup plus importante était la question de savoir si le Canada pouvait renforcer ses futures relations économiques avec le CEE.

M. Sharp chargea donc nos ambassadeurs dans les capitales de la Communauté élargie de faire des représentations aux gouvernements concernés, avant que leurs ministres des Affaires étrangères se réunissent en mars pour définir l'attitude que la Conférence au sommet de l'automne allait adopter au sujet des relations de la Communauté avec les pays tiers. Nos représentants n'eurent guère de difficulté à convaincre les dirigeants européens du caractère distinctif de nos intérêts. Il était clair, cependant, que le problème de la consolidation à court terme de la CEE tendait à empêcher les Européens de se concentrer sur leurs relations à plus long terme avec le Canada. A la lumière de l'indifférence qui avait longtemps marqué nos relations avec la Communauté, le Canada ne pouvait en toute justice s'étonner du peu de priorité qu'on accordait à cette question.

Recherche d'un accord

En juin dernier, le Gouvernement canadien dépêcha auprès de la CEE une mission composée de hauts fonctionnaires des ministères de l'Industrie et du Commerce, des Affaires extérieures et des Finances, dans le but de proposer officieusement l'innovation suivante: que le Canada et la CEE entrent en pourparlers afin de voir si un accord global (selon le principe de la nation la plus favorisée) sur les questions commerciales et économiques pourrait favoriser le développement de leurs relations mutuelles.

Il n'existe pas de modèle récent pour ce genre d'accord bilatéral à long terme entre partenaires industrialisés, les relations commerciales entre ces pays étant régies par le GATT. Par contre, on risquait d'attendre longtemps avant que plusieurs des questions qui nous préoccupent puissent être efficacement abordées dans un forum multinational. Portant sur des sujets qui intéressent la Communauté aussi bien que le Canada, elles englobaient, par exemple, des ententes sur les sociétés multinationales ou sur les problèmes commerciaux découlant de lois sur la consommation. En fait, la coopération entre le Canada et la Communauté, qui n'irait certes pas à l'encontre des intérêts d'autres pays, fournirait un précédent et une impulsion utiles à la réalisation de progrès ultérieurs à l'échelle multilatérale.

Nous avons imprimé un caractère d'urgence à la discussion en rappelant aux Européens que certains des arrangements préférentiels sur le commerce entre le Canada et la Grande-Bretagne, qui expiraient bientôt, pourraient être utilement discutés entre le Canada et la Communauté. L'assurance du Canada, par exemple, à l'effet qu'aucun tiers pays ne pourrait accéder au marché canadien à des conditions plus favorables que celles dont jouissait la Grande-Bretagne, et comportant l'application réciproque du principe de la nation la plus favorisée, pourrait s'envisager sur le plan Canada-Communauté. La résolution du traitement préférentiel accordé à la Grande-Bretagne, que ni nos obligations envers le GATT ni aucune autre ne nous obligent à compléter suivant un calendrier précis, était une autre question d'intérêt positif pour les nouveaux partenaires du Royaume-Uni.

Dans l'ensemble, cependant, la mission canadienne n'a discuté que de façon très générale le développement à longue échéance des relations entre le Canada et la Communauté, étant donné que ni le Canada ni la Communauté n'ont encore formulé de politiques à cet égard. Il se pose en outre des problèmes de juridiction entre les gouvernements fédéral et provinciaux et entre la Communauté et ses membres, de nature à gêner toute discussion pratique. Comme M. Sharp l'a signalé: «L'objectif du Canada était de renforcer ses relations bilatérales avec les États membres de la Communauté et, ce faisant, de créer un cadre propice aux relations entre le Canada et la CEE dans son ensemble».

Pas de résultats rapides

Nous reconnaissons, naturellement, que nous n'aboutirions pas très rapidement à la conclusion d'un accord de ce genre. Vu le caractère inusité d'un tel accord économique global entre pays industrialisés, portant sur leurs relations à moyen terme, il y faudra probablement des années de négociations. Il nous incombait avant tout d'identifier l'essence de nos relations, puis d'établir ce qu'exigerait leur développement.

Nous avons exposé au cours d'une longue étude certains thèmes que le Canada et la CEE auraient, selon nous, avantage à discuter. Outre la négociation avec la Communauté d'un accord bilatéral au titre de la nation la plus favorisée, le mémoire portait sur toute une gamme de sujets, dont la modernisation d'accords relatifs aux marchandises en transit, la politique d'achat des États, les compensations, le cabotage, les subventions à l'ex-

portation, le financement de faveur, les perspectives à long terme du commerce de l'énergie et des matières premières, les droits d'auteur, la protection du consommateur, la protection de l'environnement, le contrôle des normes de la qualité et l'application industrielle des sciences et de la technologie, entre autres.

Quelques-uns de ces sujets furent abordés en novembre dernier lors d'une réunion de fonctionnaires canadiens et de délégués de la Commission de la CEE, tenue à Ottawa. Leurs entretiens se poursuivront probablement au printemps prochain.

Entre-temps, nos fonctionnaires se maintiennent en rapport étroit avec les États membres, par les voies ordinaires ainsi qu'au cours des réunions d'organismes bilatéraux tels le Comité permanent Canada-Grande-Bretagne et le Comité économique Canada-France. Nos ministres poursuivent avec leurs homologues européens les consultations que M. Mitchell Sharp et M. Jean-Luc Pepin, alors ministre du Commerce, avaient amorcées dès 1970 au cours de leurs nombreux voyages d'affaires dans les capitales européennes. M. Sharp s'est entretenu à Bruxelles avec M. Ralf Dahrendorf, commissaire de la CEE pour les relations étrangères, et M. Pierre-Elliott Trudeau a abordé certains aspects des relations du Canada avec la CEE pendant ses échanges de vues avec le premier ministre britannique, M. Edward Heath, à Londres.

Ces consultations et réalisations au palier gouvernemental ne sauraient, cependant, donner la solidité d'assiette voulue pour l'amélioration de nos relations avec la CEE, sans un intérêt réel de la part du public canadien et, en particulier, de nos industriels.

Objectif naturel

La diversification de nos relations économiques à l'étranger n'est pas une innovation. L'expérience fut tentée il y a quinze ans avec la Grande-Bretagne, mais son succès aurait exigé un marché beaucoup plus dynamique que celui-là. En outre, nos efforts étaient orientés vers le Royaume-Uni pour des raisons plus sentimentales que pratiques. La CEE élargie offre une perspective davantage prometteuse, car le resserrement de ses relations avec le Canada représente désormais un objectif naturel plutôt qu'artificiel ou défensif.

Cela ne signifie pas que le Japon, l'URSS, la Chine, l'Amérique latine, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et d'autres régions ne méritent pas aussi l'attention accrue que le Canada leur consacre

depuis quelques années. Il s'agit plutôt de reconnaître qu'en termes de développement des structures industrielles du Canada, le resserrement de nos liens économiques avec la CEE élargie est une question de sens commun, puisque la Communauté est de loin notre deuxième marché en importance et la terre natale de nombreux Canadiens.

Bien entendu, il n'y a à cela rien d'antiaméricain. L'époque des «relations spéciales» est maintenant révolue, surtout depuis l'adoption par le gouvernement Nixon, en août 1971, de certaines mesures commerciales. Nous restons bons amis et notre amitié est à maints égards unique en son genre. Toutefois, en vue de la prochaine série de négociations multilatérales, les États-Unis traitent ferme avec leurs partenaires commerciaux au sujet de questions bilatérales et ils s'attendent à ce que d'autres, y compris le Canada, marchent de la même façon. Les négociations menées par le Canada n'ont de sens que si elles vont de pair avec des activités visant à circonscrire la vulnérabilité économique dont nous sommes tous conscients.

La diversification n'implique pas le transfert de notre activité économique de l'Amérique du Nord à une autre région. Elle signifie plutôt la création et le resserrement de liens économiques nouveaux.

Il va être difficile de convaincre les secteurs industriels du Canada et de la Communauté qu'une coopération plus étroite est à leur avantage, puisqu'il n'en sera pas ainsi dans chaque cas. Plusieurs projets peuvent, toutefois, être étudiés et réalisés. On constate, par exemple, les progrès réalisés grâce aux nouveaux échanges de techniques industrielles et aux rapports mutuels qu'ont engendrés les accords scientifiques et techniques que le Canada vient de signer avec la Belgique et l'Allemagne de l'Ouest. Ce genre d'instrument de travail gouvernemental est indispensable puisqu'il traite des intérêts des deux parties de façon directe et évidente. Toutefois, cette technique ne peut être développée et mise en œuvre à l'échelle voulue que si le public intéressé, de part et d'autre, comprend toute la portée des questions en jeu. C'est donc sur le plan de l'information publique qu'il semble urgent d'obtenir des résultats positifs.

La Conférence du Commonwealth

Les 31 pays du Commonwealth ont accepté l'invitation lancée par le premier ministre, M. Trudeau, de tenir une conférence des chefs de gouvernement à Ottawa cette année. Les fonctionnaires supérieurs du Commonwealth ont donné leur plein appui à cette proposition lors d'une réunion à Ottawa en octobre 1972. On s'est par la suite entendu pour que la prochaine Conférence des chefs de gouvernement du Commonwealth ait lieu du 2 au 10 août cette année.

Lors de leur réunion à Singapour, en 1971, les chefs de gouvernement avaient souscrit à une étude visant à découvrir les voies et les moyens par lesquels on pourrait redonner à ces rencontres un caractère plus intime et moins formel. De nouvelles recommandations ont été faites visant à réduire les formalités, à rendre les réunions plus souples et à créer un climat propice aux discussions franches.

Lors d'une interview accordée à l'issue de la réunion d'Ottawa, on a demandé au secrétaire général, M. Smith, s'il y avait vraiment lieu de «se leurrer»

sur l'à-propos d'une organisation comme le Commonwealth dans une ère d'évolution rapide comme la nôtre.

«Je crois qu'il faut au contraire reconnaître que le Commonwealth peut encore se révéler un instrument très important. Le Canada . . . se préoccupe davantage de l'attraction continentale».

Le secrétaire général ajouta que «l'humanité ferait preuve d'imprévoyance en laissant le Commonwealth se désagréger avant d'avoir pu mettre sur pied une société mondiale dotée des instruments et des attitudes d'une société unique. . . . Malgré une tendance actuelle à la formation de blocs continentaux ou au schisme entre les différentes races, il serait idiot de s'y abandonner, car une telle situation pourrait être néfaste pour les générations à venir. Vu la croissante interdépendance des nations, il faut plutôt accroître le dialogue et la compréhension entre les pays riches et les pays en voie de développement, entre Européens et Asiatiques comme entre Nord-Américains et Africains».



London Daily Express: Photos U.P.I.

L'Ouganda expulse les Asiatiques: le fond de la question

Au début d'août 1972, le général Idi Amin Dada a ordonné à tous les Asiatiques non titulaires de la citoyenneté ougandaise de quitter l'Ouganda dans les 90 jours, à moins d'obtenir une autorisation spéciale leur permettant de rester au pays. Au cours des trois mois suivants, 45,000 Asiatiques ont dû trouver un refuge à l'étranger, dont 5,000 qui se sont établis au Canada. Aux yeux de plusieurs, le général Amin est apparu comme le sauveur de l'Ouganda, tandis que d'autres l'ont accusé de racisme noir. Tout examen ou justification de cette décision doit cependant faire abstraction des légendes qui entourent l'homme pour s'attacher à l'étude rétrospective de l'histoire et du rôle socio-économique de la communauté asiatique en Ouganda et en Afrique orientale dans son ensemble.

Au cours de ses voyages de découvertes vers la fin du XVI^e siècle, l'explorateur portugais Vasco de Gama a rencontré des marchands originaires d'Arabie et du sous-continent indien qui se livraient au commerce des épices, des pelleteries, de l'ivoire,

de l'or et des esclaves dans toutes les grandes villes situées sur la côte de l'Afrique orientale. Mais c'est seulement quatre cents ans plus tard que l'administration coloniale britannique recruta des ouvriers du sous-continent pour construire la ligne de chemin de fer de l'Afrique orientale, du port de Mombasa jusqu'à Kampala, et que les colons sont accourus d'Asie en nombre appréciable. On estime à 32,000 le nombre de ceux qui ont rejoint l'Afrique orientale durant cette période, et à plus de 7,000 ceux qui y sont demeurés. Suite à une immigration incessante, le nombre des Asiatiques s'élevait au total à 350,000 au début des années soixante, soit légèrement plus de un pour cent de l'ensemble de la population de 30 millions d'habitants. On en comptait environ 150,000 au Kenya et 100,000 respectivement en Tanzanie et en Ouganda.

Sous le régime colonial britannique, les Asiatiques n'avaient pas qualité de propriétaires terriens (excepté au Tanganyika) et la plupart de ces immigrants trouvèrent de l'emploi dans le commerce, les métiers spécialisés et les cadres intermédiaires de la fonction publique. Les générations suivantes se sont tournées vers le secteur manufacturier et les professions libérales, et ont rapidement cons-

Des 45,000 Asiatiques de l'Ouganda qui ont été contraints à chercher refuge à l'étranger, 5,000 ont été admis au Canada. On voit, à gauche, un groupe de réfugiés s'avançant vers un point de contrôle à Londres. Une jeune mère asiatique et son enfant (au centre) attendent à l'aéroport de Montréal qu'on leur trouve un logement. M. Bryce Mackasey (à droite), alors ministre de l'Immigration, accueille des enfants ougandais faisant partie du premier groupe d'Asiatiques arrivé à Montréal.

Cet article a été rédigé par la Direction de l'Afrique au ministère des Affaires extérieures.

titué la classe moyenne de l'Afrique orientale. Au sein de l'administration coloniale et des grandes sociétés britanniques, elles occupaient les échelons intermédiaires entre, d'une part, les hauts fonctionnaires britanniques et, d'autre part, les commis africains. La société coloniale était strictement compartimentée. Chaque groupe racial habitait un espace résidentiel qui lui était réservé, avec ses écoles, ses clubs sociaux, et le reste. On comprend facilement pourquoi les Africains se mirent à envier la position privilégiée des Asiatiques et que, en tant que minorité prospère qui demeurait fermée et supérieure, ces derniers étaient l'objet de jalousie, de suspicion et de mécontentement croissants.

Règlements consécutifs à l'indépendance

Lorsque le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda accédèrent à l'indépendance au début des années soixante, tout Asiatique qui pouvait prouver qu'un de ses parents au moins était né en Afrique orientale avait automatiquement droit à la citoyenneté africaine. On accorda aux autres la possibilité de briguer cette citoyenneté. Toutefois, ils devaient ce faisant renoncer à la nationalité britannique, et la plupart des Asiatiques hésitèrent devant un engagement aussi total. Une minorité d'Asiatiques sollicitèrent la citoyenneté, tandis que d'autres quittaient le pays. Mais la majorité d'entre eux sont demeurés, gardant leurs passeports britanniques.

Le nouveau gouvernement indépendant fut bientôt soumis à des pressions populaires visant à éliminer la domination du commerce par les Asiatiques, ainsi que leur position privilégiée dans la fonction publique. Chaque gouvernement a poursuivi depuis cet objectif à sa façon.

Au Kenya, les autochtones ont remplacé des milliers de fonctionnaires expatriés et asiatiques. Dans le but de «kényaniser» le commerce et l'industrie, le gouvernement adopta, en 1967, une loi sur les permis d'immigration et de commerce qui obligeait les non-citoyens à solliciter des permis de travail afin d'obtenir un emploi ou d'exercer un métier. Les opérations commerciales de non-citoyens étaient réservées à certaines régions du pays et à certaines catégories de produits. Formulées d'après la citoyenneté plutôt que sur une base de racisme, ces restrictions n'en visaient pas moins la communauté asiatique. Le départ de 15,000 Asiatiques du Kenya, au début de 1968, fut commenté internationalement. Le gouvernement était préoccupé du déclin de confiance commerciale résultant de cet exode, et de la

possibilité de répercussions défavorables sur les investissements étrangers et le tourisme. On tâcha de rassurer la communauté asiatique par l'émission généreuse de permis de travail aux Asiatiques spécialisés et en différant l'application de la loi régissant l'exercice du commerce. Depuis lors, le président Kenyatta a cherché à maintenir l'équilibre entre les intérêts divergents de l'économie et ceux de l'opinion publique qui exige des politiques d'africanisation accélérée.

La Tanzanie a aussi introduit des lois touchant les non-citoyens. Dans ce pays, toutefois, la nationalisation faisait partie intégrante de la politique officielle. En 1967, on nationalisa quelques exploitations agricoles asiatiques et certaines entreprises commerciales, ainsi que plusieurs autres entreprises étrangères. Le gouvernement assumait également le contrôle de la plus grande part du commerce d'importation-exportation, et des secteurs du commerce de gros dominés par les Asiatiques. En 1971, il imposa des mesures strictes pour contrôler les sorties de capitaux et nationalisa toutes les propriétés prises à bail d'une valeur dépassant £5,000 (\$14,000). Comme au Kenya, ces mesures ne faisaient aucune allusion à la race, mais les Asiatiques, principaux propriétaires terriens, en furent les plus touchés. Quelque 20,000 Asiatiques quittèrent le pays à la suite de ces mesures, et leur population fut réduite à 50,000 habitants. En règle générale, ceux qui partaient exerçaient des métiers spécialisés fort en demande où il existait une pénurie de compétences.

Enracinés en Ouganda

C'est en Ouganda que les Asiatiques étaient le plus fortement enracinés. Durant les années trente, on reconnaissait déjà que, à moins d'une intervention de l'administration coloniale, les compétences et les capitaux asiatiques permettraient à ces ressortissants d'étendre leur domination sur l'économie, reléguant les Ougandais autochtones au rôle de producteurs primaires du secteur agricole. En 1938, par conséquent, les commerçants non africains furent restreints aux sphères d'activité existantes. Vers le milieu des années quarante, des groupes africains organisèrent une campagne pour assurer leur participation aux industries de l'égrenage du coton et de la transformation du café, alors dirigées presque exclusivement par les Asiatiques. A la suite des émeutes de 1948 et de 1949, de nombreux commerçants asiatiques ruraux s'installèrent dans les centres urbains et, au printemps de 1960, des leaders africains organisèrent un boycottage des boutiques asiatiques de Kampala,



Montreal Star: Canada Wide

A l'aéroport de Montréal, deux jeunes Asiatiques de l'Ouganda attendent de gagner leur nouveau foyer.

et certains établissements essayèrent des bombes.

En dépit de cette opposition, les commerçants asiatiques continuaient de dominer le secteur commercial. Non seulement possédaient-ils plus d'expérience, mais ils pouvaient faire appel à des sources de crédit inaccessibles aux Africains. Pour cette raison, la presque totalité des petites industries associées aux services étaient également dirigées par des Asiatiques: garages, boulangeries, fabriques de meubles ainsi que les prospères usines de produits forestiers, d'oléagineux et de maïs. Cette situation s'est maintenue après l'accession à l'indépendance en 1962, en partie à cause des politiques gouvernementales favorisant l'essor des grandes entreprises par l'entremise de la Société d'État pour le développement ougandais.

Bien que leur domination du commerce et de l'industrie ait été une source permanente de mécontentement populaire, les Asiatiques ne devinrent l'objet de pressions officielles qu'en 1970, lorsque le gouvernement adopta des lois sur les permis de travail et l'immigration semblables à celles du Kenya. Le président Milton Oboté annonça aussi que le gouvernement entendait confier la responsabilité du commerce de l'importation-exportation et du commerce de gros intérieur à des sociétés publiques, et qu'il acquerrait 60 pour cent des actions des banques et compagnies d'assurance ainsi que des sociétés manufacturières, minières et de transport les

plus importantes. La plupart de ces entreprises appartenaient à des Asiatiques. Plusieurs milliers d'entre eux décidèrent alors de quitter le pays. Ils reçurent l'autorisation d'exporter une partie de leurs capitaux, et de retirer le solde progressivement dans un délai de six ans. Cette «ougandisation» devait se poursuivre par étapes jusqu'en 1977.

Ce nouveau programme visant à accroître le contrôle gouvernemental de l'économie eut immédiatement pour effet de saper la confiance des investisseurs d'outre-mer et de multiplier les problèmes économiques de l'Ouganda. Entre 1967 et 1969, le produit intérieur brut du pays s'était effectivement accru à un taux annuel de cinq pour cent. Durant cette période, l'Ouganda avait bénéficié d'une saine balance des paiements annuelle qui lui laissait un excédent de dix millions de dollars provenant surtout d'exportations de café et de coton de haute qualité. Toutefois, la chute des prix mondiaux de ces produits et la mise en train de projets prestigieux entraînant de fortes mises de capitaux eurent un effet désastreux sur la situation économique et le taux de croissance déclina à moins de deux pour cent en 1970.

Prise du pouvoir par Amin

La communauté asiatique a généralement bien accueilli, en janvier 1971, la prise du pouvoir par le gouvernement militaire du général Amin. Le nouveau gouvernement réduisit la portée du programme de nationalisation en limitant le nombre des sociétés affectées et restreignit la participation du gouvernement à un intérêt minoritaire. Des dispositions furent prises également pour maintenir les réserves existantes de devises et pour endiguer la sortie des capitaux privés.

Ces mesures s'accompagnèrent d'une forte augmentation des dépenses gouvernementales, surtout dans le secteur militaire. Les trois quarts des fonds pour le développement, plus le tiers du budget courant, furent affectés à la défense, les dépenses à ce chapitre atteignant 20 millions de dollars en 1971. En février 1972, la Banque de l'Ouganda signala que ses réserves de devises étrangères avaient décliné de 85 pour cent au cours de l'année précédente, plateau à peine suffisant pour subvenir aux importations de deux semaines, et que le compte commercial total accusait maintenant un déficit de 30 millions de dollars. L'inflation sévissait, et les prix inférieurs pratiqués pour le café et le coton avaient entraîné une réduction de la production agricole et une recrudescence du chômage. Vers le milieu de 1972, l'Ouganda faisait face à une crise économique.

Le président Amin en était venu, pendant ce temps, à accuser publiquement la communauté asiatique de sabotage économique, lui reprochant d'ailleurs son refus de s'intégrer. Il avait d'autre part annulé les demandes de citoyenneté antérieurement présentées par 12,000 Asiatiques. Les pressions exercées sur cette communauté continuèrent et, lorsque le général publia, en août 1972, son ordre d'expulsion visant tout Asiatique n'ayant pas la qualité de citoyen, la population asiatique comptait moins de 50,000 personnes.

Au cours des trois mois suivants, quelque 45,000 Asiatiques quittèrent l'Ouganda. Outre les 25,000 qui émigrèrent en Grande-Bretagne et les 5,000 installés au Canada, environ 6,000 se dirigèrent vers l'Inde tandis que les autres se réfugiaient dans différents pays. En outre, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a organisé le transport dans des camps provisoires en Europe des quelque 4,000 Asiatiques apatrides demeurés au pays à l'expiration du délai fixé. Les Asiatiques qui quittaient ainsi l'Ouganda étaient autorisés à emporter 1,000 shillings (environ \$140) du pays, et il leur était interdit de vendre à titre privé ou de transférer les biens abandonnés en Ouganda. Les 2,000 Asiatiques qui sont restés en Ouganda ont reçu l'ordre de quitter les villes et de s'installer à la campagne.

On a grandement critiqué l'intervention du général Amin, tant pour des raisons humanitaires qu'économiques. Outre les facteurs les plus évidents d'ordre humanitaire, on a signalé que l'élimination de la classe commerçante du pays créerait un vide que les Ougandais autochtones pourraient difficilement combler à bref délai en raison de leur manque d'expérience et d'une pénurie de ressources financières, et que cette situation minerait la confiance accordée au régime au moment où l'économie ougandaise avait besoin de compétences et de capitaux étrangers.

En fait, la campagne soutenue d'africanisation a eu des répercussions sérieuses sur l'économie ougandaise. Le départ de la communauté asiatique a engendré une grave pénurie d'ouvriers spécialisés. Le commerce a régressé et les systèmes d'approvisionnement et de distribution ont été perturbés. A Kampala et dans les grandes villes, la plupart des boutiques et des petites entreprises ont fermé leurs portes. Le chômage a augmenté et l'importante source de devises étrangères provenant du tourisme s'est tarie. Les investissements étrangers ont presque disparu tandis que les dépenses militaires continuaient d'absorber un fort pourcentage des ressources. Cependant, si malencontreuse que cette

décision soit apparue du point de vue économique, à brève échéance tout au moins, elle n'en a pas moins été très populaire auprès des Africains en Ouganda.

L'ordre d'expulsion a été vite réprouvé par la plupart des pays du monde, surtout à cause du refus de M. Amin d'en prolonger la date limite du 8 novembre et de son application à des milliers d'Asiatiques titulaires de la citoyenneté ougandaise. Il était toutefois difficile aux leaders africains de commenter ces décisions. Diverses politiques d'africanisation avaient été instituées au Kenya et en Tanzanie ainsi que dans la plupart des pays du continent ayant depuis peu accédé à l'indépendance, avec l'encouragement et l'appui des populations africaines noires et, bien que tous ne fussent pas d'accord avec les méthodes employées par M. Amin, ses objectifs paraissaient louables dans tout pays où le contrôle d'une partie appréciable de l'économie nationale demeurait entre les mains d'étrangers ou de non-Africains. Toutefois, le racisme qui teintait les interventions du général Amin embarrassait aussi de nombreux Africains.

Le président Julius Nyerere, de Tanzanie, a exprimé cet embarras dans un discours prononcé le 21 août où il soulignait le problème humain créé par l'obligation faite à des milliers de gens de quitter soudain leurs foyers. Il a également replacé le problème dans un cadre africain en ajoutant: «Nous adoptons parfois, nous de l'Afrique, une attitude voulant qu'après avoir longtemps souffert nous-mêmes, il n'est que juste que d'autres souffrent et constatent ce qui en est. Mais, poursuivait-il, tous les pays africains peuvent être appelés à justifier les décisions prises par les gouvernements ou les régimes d'autres pays africains libres».

Réaction canadienne

Le 24 août, le premier ministre Trudeau a qualifié l'ordre d'expulsion de geste «que nous déplorons et que nous regrettons», et il a annoncé que le Canada accueillerait un certain nombre d'Asiatiques brusquement forcés de quitter l'Ouganda. On dépêcha à Kampala un groupe de fonctionnaires canadiens afin de hâter l'étude des demandes d'immigration, et on nolisa des avions commerciaux pour transporter au Canada les candidats admissibles. L'opération s'est terminée le 8 novembre. On avait délivré des visas à plus de 6,000 personnes et, dès le 1er décembre, près de 5,000 d'entre elles étaient déjà rendues au pays. La plupart étaient membres des professions libérales, entrepreneurs ou hommes d'affaires et, le 5 décembre, le ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration,

M. Robert Andras, annonçait que près de la moitié des Asiatiques qui avaient sollicité du travail s'étaient trouvé un emploi.

Le président Amin a clairement indiqué que cette expulsion des Asiatiques ne marquait que le début d'une «guerre économique» générale visant à placer toute l'activité économique entre les mains des Africains noirs. Aussi annonça-t-il en novembre que les plantations de thé britanniques en Ouganda occidental seraient nationalisées. Bien que les investissements britanniques en Ouganda soient bien inférieurs à ceux des Asiatiques avant leur expulsion, ils n'en représentent pas moins une part importante de l'économie ougandaise; les banques britanniques, en particulier, ont depuis toujours joué un rôle-clé dans des domaines comme celui du financement des récoltes.

Le président Amin a confirmé en décembre que toutes plantations de thé appartenant à des étrangers seraient expropriées et il a annoncé que plusieurs autres compagnies étrangères, britanniques pour la plupart, seraient nationalisées. On annonça également de nouvelles conditions d'emploi à l'égard du personnel d'assistance britannique.

Ces mesures donnent un sens concret à l'allusion que faisait le président Amin à une deuxième étape de sa campagne visant à donner aux Africains noirs le contrôle absolu de l'activité économique. «La deuxième étape, a-t-il déclaré, consistera pour les Ougandais noirs à acheter toutes les boutiques, fabriques, entreprises d'égrenage du coton et commerces appartenant aux Européens et aux Asiatiques, que cela plaise ou non».

Le général Amin n'y va pas de main morte...

par Philip Short

Deux événements ont dominé la scène politique ougandaise ces derniers mois: l'expulsion des Asiatiques ne possédant pas la citoyenneté ougandaise et l'échec d'une invasion de guérilla du côté de la Tanzanie. Dans le premier cas, on a obligé 45,000 personnes environ à quitter leurs foyers et à s'exiler aux antipodes; dans l'autre, au moins 400 Ougandais — des rangs des forces gouvernementales comme de la guérilla — ont été tués.

Il est douteux qu'il y ait une relation causale directe entre les deux événements comme le soutient le président Idi Amin, mais ils avaient certainement un point commun, l'armée ougandaise. En Ouganda plus que dans tout autre pays africain,

c'est en effet de l'infrastructure militaire que le gouvernement tire son pouvoir politique.

Lorsque le président Amin annonça en août dernier que Dieu lui avait ordonné en rêve d'agir contre les Asiatiques, tous les officiers supérieurs de l'armée et de l'aviation ougandaises étaient en visite à Moscou au sein d'une délégation militaire. A leur retour, il leur déclara: «Finies nos querelles internes. Il faut maintenant s'unir pour poursuivre la guerre économique.»

Un mois plus tôt, un incident mystérieux s'était produit au cours duquel un officier supérieur de l'armée, issu de la tribu Lughara du district du Nil occidental, lieu de naissance du président Amin, avait été enlevé et assassiné. Certains éléments de l'armée estimaient que l'ordre d'exécution était venu de très haut et, selon des rumeurs, il y aurait eu des mouvements non autorisés de troupes. Le régime sembla un instant menacé, mais le président Amin rentra précipitamment d'une tournée en Afrique du Nord pour prendre la situation en main. Trente-six heures plus tard, il était suffisamment rassuré pour entreprendre de nouveau un

Spécialiste des affaires de l'Afrique orientale, M. Short, dont le poste d'attache est Kampala, en Ouganda, fait le reportage des événements dans ce pays depuis l'instauration du régime Amin. Il a été correspondant du Times de Londres, de la BBC et du Globe and Mail de Toronto. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que son auteur.

long périple au Moyen-Orient.

Il se peut qu'au mois d'août le président ait craint une reprise de ces troubles, même si peu de choses le laissaient prévoir. De toutes manières, lorsque se produisit l'invasion depuis la Tanzanie six semaines plus tard, les troupes demeurèrent complètement loyales malgré l'excellente occasion de révolte qui s'offrait aux éléments mécontents de l'armée. De fait, le plus important aspect de l'invasion, du point de vue du président Amin, fut l'absence totale de sympathie populaire pour les guérilleros.

Une fois la tentative d'invasion lancée, il fut possible d'établir un second rapport avec l'exode des Asiatiques. Le président prétendit que la Grande-Bretagne avait appuyé la force rebelle de 1.000 hommes envoyée de Tanzanie par l'ex-président Milton Obote, et qu'elle avait même projeté une attaque simultanée par un commando de parachutistes britanniques, en vue de rétablir ce dernier au pouvoir. Selon le président Amin, on s'était mis d'accord pour que, une fois réinstallé au pouvoir, M. Obote annule l'ordre d'expulsion prononcé contre les Asiatiques. C'était une tactique de propagande fort habile, car le programme d'expulsion avait l'appui de la majorité des Ougandais. En laissant entendre que les rebelles se portaient à la défense des Asiatiques, le président Amin détourna toute sympathie que la population aurait pu entretenir à leur égard.

Par ailleurs, l'accusation de manigances britanniques n'était pas aussi insensée, dans le contexte ougandais, qu'elle a pu le paraître ailleurs. Les relations avec la Grande-Bretagne, tendues depuis le début de l'année, s'effondrèrent avec l'ordre d'expulsion. A peine cinq jours avant l'attaque des rebelles, le président Amin avait expulsé du pays une mission d'entraînement militaire britannique, en alléguant que les officiers avaient pour mission de diriger les forces britanniques qui étaient sur le point d'attaquer. Cette idée provenait sans doute d'articles parus dans la presse britannique demandant que la *Royal Air Force* soit mise sur un pied d'alerte afin d'évacuer les ressortissants britanniques, si le besoin s'en faisait sentir.

Lorsque la véritable invasion se produisit, c'est à la lumière de telles allégations qu'elle fut interprétée et les relations anglo-ougandaises sombrèrent à leur plus bas. Si le président Amin avait tort de croire que la Grande-Bretagne projetait de renverser son régime, il n'en reste pas moins qu'au point où en étaient les choses les Britanniques auraient été fort heureux de voir d'autres s'en charger.

Le programme d'«ougandisation» qui sous-tendait l'exode forcé des Asiatiques engloba peu à peu d'autres secteurs où les Européens, et particulièrement les Britanniques, jouaient un rôle, de sorte que son objectif ultime fut de donner au pays non seulement un caractère proprement ougandais mais une identité noire.

Tactiques de diversion

Le moral de l'armée et son unité ne sont pas les seuls motifs qui ont conduit le président Amin à expulser les Asiatiques. Il lui fallait aussi ranimer l'enthousiasme de la population et détourner son attention des projets de développement abandonnés en raison du manque de capitaux. Ces difficultés, selon le gouvernement, étaient le résultat direct de gaspillage par le régime de l'ex-président Obote. N'oublions pas toutefois le rêve du président Amin; il est fort possible, en dernière analyse, qu'il soit la raison majeure de l'expulsion, si illogique que cela paraisse.

Tous ces éléments éclairent l'ordre des événements qui ont mené à l'expulsion, mais ils n'expliquent pas pourquoi on s'en est pris aux Asiatiques ni pourquoi une mesure aussi radicale que leur expulsion fut décidée. Les motifs sous-jacents sont ici d'un tout autre ordre.

Au cours d'une rencontre avec ses dirigeants, il y a un an, le président Amin avait exposé les vues de son gouvernement sur les lacunes de la communauté asiatique. A la fin d'un discours de deux heures consistant en un long réquisitoire contre les Asiatiques, il s'adressa à son auditoire en ces termes: «J'aurais pu continuer tout l'après-midi, et toute la nuit sans doute, à énumérer les nombreuses malversations communément pratiquées par la communauté asiatique . . . mais comme je n'ai pas l'intention d'accuser quiconque, mais plutôt de remédier à une situation qui laisse à désirer, je considère que les exemples que je viens de vous donner suffisent.»

Il avait d'abord souligné le refus des médecins et des ingénieurs asiatiques, formés aux frais du gouvernement, de rester au service de celui-ci; il passa ensuite à ce qu'il appelait le refus des Asiatiques de «s'intégrer aux Africains qui peuplent ce pays», les avertissant que s'ils continuaient à s'isoler de la majorité africaine «la situation pourrait facilement dégénérer en de graves troubles raciaux». Il traita enfin des nombreuses malversations commerciales dont les Asiatiques se rendaient coupables: chantage, fraudes bancaires, contrefaçon, marché noir, mercantilisme, exploitation, thésaurisation, contrebande et monopole presque exclusif de l'activité commerciale.

Eléments de vérité

Voilà le côté pratique de la diatribe du président Amin, et l'on doit reconnaître qu'elle n'était pas dépourvue d'éléments de vérité. La plupart des Asiatiques étaient tout aussi honnêtes dans leurs transactions commerciales que les autres commerçants, mais un grand nombre d'entre eux se livraient à l'exportation illégale de devises, majoraient régulièrement les articles sujets au contrôle des prix et faisaient la contrebande de produits essentiels vers les pays voisins pour s'assurer un plus fort bénéfice. Il faut cependant ajouter, en toute justice, que la majoration des prix pose un problème encore plus répandu chez les marchands africains.

Le second grief majeur du président, à savoir que les Asiatiques aient choisi de maintenir les barrières culturelles et sociales qu'ils avaient érigées autour de leur communauté, est également fondé. Contrairement aux Européens, les Asiatiques ne pouvaient même pas invoquer leur teint clair comme excuse. Malgré tout cela, les relations interraciales étaient meilleures en Ouganda que dans la plupart des pays d'Afrique, et l'on ne décelait aucun indice des troubles raciaux que le général Amin prétendait être imminents. D'autre part, ces considérations raciales, nettement plus émotives, y étaient pour beaucoup dans la seconde partie du plaidoyer du chef d'État ougandais.

Peu de temps avant cette rencontre avec les dirigeants de la communauté asiatique, le président avait confié à des journalistes scandinaves que les «Asiatiques restent entre eux dans leur communauté, ce qui excite l'antagonisme de la population. Je vous assure que je serais rejeté en un rien de temps par la population si l'on commençait à m'associer au groupe asiatique. C'est un sentiment profond chez les Ougandais. Les Européens ont les mains plus propres que les Asiatiques . . . et je serais très heureux s'il y avait plus d'Européens que d'Asiatiques dans notre pays».

Mais les opinions du président Amin ont évolué en un an et il n'est certes pas plus heureux maintenant qu'il y a plus d'Européens que d'Asiatiques en Ouganda. Le rejet émotif des Asiatiques «qui donnent à Kampala l'allure de Calcutta ou de Bombay» n'a pas disparu; il se grossit au contraire du désir bien arrêté de «rendre toutes les villes de l'Ouganda totalement noires».

Diplomatie de la matraque

Cible évidente au cours des derniers mois, les Asiatiques étaient de plus tout dési-

gnés pour faire les frais du contrôle de l'économie nationale et du corps social (objectif recherché par tous les pays en voie de développement), et les mesures prises contre eux offrent un exemple notoire de la politique de la «matraque» dont le président Amin est devenu un adepte.

Si le chef d'État ougandais fait preuve, au besoin, de l'adresse qu'il faut pour réussir les jeux d'équilibre dont dépend son régime, il manque nettement de subtilité en politique étrangère. Les normes reconnues de la diplomatie sont souvent balayées du revers de la main. Il est probable que l'une des plus grandes lacunes des pays de l'Ouest, et de la Grande-Bretagne en particulier, dans leurs relations avec le président Amin a été l'impossibilité de s'adapter à la manière dont il dirige les relations étrangères de son pays. Trop souvent, des remarques faites à l'improviste, et qu'il aurait mieux valu ne pas retenir, sont étudiées et analysées et des réponses soigneusement préparées suscitent d'autres querelles inutiles. Il en va probablement de même, à un moindre degré, en ce qui concerne d'autres dirigeants africains.

S'il faut, dans le cadre traditionnel de la politique étrangère, savoir abandonner graduellement une position pour en adopter une autre, le président Amin, quant à lui, préfère nettement les solutions qui font appel à la technique du nœud gordien. Le problème n'est pas étudié sous tous ses angles mais tranché, et il en résulte parfois d'abrupts virages politiques.

A la fin de l'automne 1971, le président Amin était aux prises avec la Tanzanie au sujet d'une série d'incidents frontaliers. Les appuis qu'il recueillait en Afrique noire lui venaient d'États modérés, en grande partie favorables à un dialogue avec l'Afrique du Sud. Pour consolider ces appuis ou même cimenter les liens entre l'Ouganda et ces alliés éventuels, le président annonça qu'il était prêt à envoyer une mission d'enquête en Afrique du Sud. Deux mois plus tard, les incidents frontaliers ayant cessé et entrevoyant la possibilité de normaliser ses relations avec la Tanzanie, il proposait que son pays serve de base pour l'entraînement d'une armée panafricaine qui envahirait l'Afrique australe.

Autre exemple: s'étant rendu compte que ses relations étroites avec Israël constituaient une entrave à ses aspirations de dirigeant africain progressiste, et irrité de ce qu'Israël osât lui réclamer le paiement de ses dettes, le président Amin expulsa ses alliés d'un jour, en mars 1972, et se tourna vers les États arabes.

Pas de demi-mesures

Rétrospectivement, il semble que la mesure radicale que représente l'expulsion des Asiatiques était inévitable, car tous les facteurs qui pouvaient influencer sur sa décision militaient contre les demi-mesures, sans compter que le président lui-même préfère nettement les solutions tranchées. Le président Nimeiry du Soudan réussit à le persuader de ne pas ordonner l'expulsion des Asiatiques dotés de la citoyenneté ougandaise, faisant valoir qu'une telle action était indéfendable et prêtait le flanc aux accusations de racisme, mais ce ne fut qu'une concession temporaire. Deux mois et demi plus tard, on annonçait que les citoyens ougandais d'origine asiatique qui resteraient au pays seraient rétablis de force dans des communautés africaines rurales de la brousse afin de «promouvoir l'harmonie et l'unité de tous les Ougandais, sans distinction de couleur». Le résultat anticipé ne se fit pas attendre: seuls les plus fatalistes des Asiatiques décidèrent de rester.

La seule concession véritable du président fut d'exempter temporairement de l'expulsion, pour des motifs économiques et pour une période allant jusqu'à trois ans, plus de mille Asiatiques — techniciens et hommes de professions libérales — dont l'Ouganda ne pouvait se passer. Pour le reste, il était sincèrement convaincu que les Africains ougandais pourraient prendre la relève sans que le pays en souffre sur le plan économique.

Incursion des rebelles

L'invasion des rebelles fut pour le régime du président Amin une aubaine. Pour tous les autres intéressés, ce fut une catastrophe. Au cours des 18 mois qui l'avaient précédée, le chef ougandais annonçait périodiquement que des rebelles, partisans de l'ancien président Obote et venant de Tanzanie, étaient sur le point d'envahir son pays. La crédibilité de ces allégations s'affaiblit avec le temps et les sympathies de l'Afrique noire allèrent au président de la Tanzanie, M. Julius Nyerere. Mais après le coup du 17 septembre et l'annonce à *Radio-Uganda* que 1,000 «soldats tanzaniens» avaient traversé la frontière et avançaient vers les villes de Mbarara et Masaka, au sud, il y eut un revirement dramatique de la situation. Non seulement le président avait-il eu raison de clamer que des guérilleros s'entraînaient en Tanzanie, mais il fut par la suite démontré que l'attaque avait été lancée au sud du gouvernement tanzanien et avec son approbation. Si l'opération avait réussi, il est certain qu'il n'y aurait eu aucune récrimination, mais la défaite ignominieuse

des rebelles exposait le président Nyerere aux accusations de violation de la Charte de l'Organisation de l'Unité africaine. Le fait que les assaillants aient été «des rebelles basés en Tanzanie», plutôt que des «soldats tanzaniens» comme l'avait d'abord prétendu le chef d'État ougandais, importait peu.

Il n'y eut en définitive aucun conflit direct entre les deux pays, à l'exception des deux raids de bombardement lancés contre les villes de Buboka et de Mwanza au nord de la Tanzanie, et les combats contre les rebelles ne durèrent qu'une semaine. Mais la situation, grossie par les allégations de conspiration internationale entre la Grande-Bretagne, l'Inde, la Zambie et la Tanzanie auxquelles le président Amin donnait libre cours, était des plus explosives. C'est pourquoi Nzo Ekanhaki, secrétaire général de l'OUA, et plusieurs dirigeants africains tentèrent de jouer le rôle de médiateur. Tout en étant un catalyseur utile, M. Ekanhaki n'était pas encore assez rompu à ses nouvelles fonctions et se comportait encore trop comme un haut fonctionnaire international pour pouvoir négocier, à lui seul, un règlement. Le président Amin ne faisait pas suffisamment confiance à M. Sekou Touré de Guinée, et M. Tolbert du Libéria était trop éloigné de la scène du conflit. Quant à M. Nimeiry du Soudan, il ne pouvait rien parce qu'une partie des guérilleros s'était d'abord entraînée au Soudan. Enfin, M. Mobutu perdit toute influence auprès du leader ougandais par suite d'une rencontre désastreuse après laquelle il soutint que le président Amin avait d'abord accepté de prolonger de six mois le délai accordé aux Asiatiques, et s'était ensuite rétracté.

L'accord de Mogadishu

Il revint donc au président Mohamed Siad Barre de Somalie d'amener les deux parties à la table de négociation. L'Accord de Mogadishu qui en résulta avait ceci d'étonnant qu'il permettait à l'ex-président Obote et à ses partisans de rester en Tanzanie et n'obligeait pas le président Nyerere à reconnaître le régime du président Amin. Malgré leur position de force, les Ougandais avaient apparemment fait beaucoup de concessions et n'obtenaient presque rien en retour.

Il semble toutefois que, s'ils ont accepté de signer l'accord, c'est qu'il était entendu qu'après un délai convenable on aplanirait les difficultés restées en suspens. Mais il devint clair peu de temps après qu'il n'en serait rien et que l'accord de Mogadishu ne constituait pas la «solution définitive» espérée.

Bien qu'on ait mis en œuvre les dispositions de cet accord limité, les autres sources de désaccord, plus fondamentales en somme, demeurent tout aussi irréductibles. Si les tensions se sont apaisées, il reste difficile d'espérer une plus grande normalisation des relations.

La crédibilité du président Amin

L'expulsion des Asiatiques, tout comme l'invasion de Tanzanie, a permis au président Amin de retrouver la confiance de son peuple. Il a mis ses projets à exécution malgré l'opposition, mal venue dans les circonstances, de la Grande-Bretagne. La question de savoir si le programme d'expulsion a été ou non approuvé à l'étranger est une autre histoire. Il semble qu'il ne l'a pas été. Sous le rapport de la crédibilité, cependant, l'approbation étrangère n'est pas un facteur essentiel.

L'invasion ayant été repoussée et les Asiatiques expulsés, le président Amin partage maintenant son temps également entre les problèmes du transfert aux Noirs ougandais des entreprises abandonnées par les Asiatiques — seuls les Noirs y ont droit — et l'extension à d'autres secteurs de sa politique «d'africanisation de l'Ouganda». Il n'est pas étonnant que la communauté britannique de l'Ouganda devienne maintenant une cible de choix, de même que les quelque mille missionnaires européens qui sont considérés comme une source éventuelle de subversion. On en

trouvera sans doute d'autres aussi.

Rien ne laisse encore présager l'effondrement économique du pays malgré un taux de chômage urbain très élevé et la pénurie prévue des biens de consommation. Il est encore trop tôt pour évaluer exactement quelles seront les répercussions économiques de l'exode asiatique, mais dans un pays comme l'Ouganda, où l'agriculture prédomine et où les secteurs commercial et industriel sont circonscrits, il est peu probable qu'elles soient aussi fortes que prévues. Les difficultés réelles seront plutôt d'ordre politique et social: conséquences du chômage, pénurie des biens essentiels, inflation et, surtout, absence de tout dirigisme idéologique.

C'est en réalité ce dernier facteur qui a empêché l'expulsion d'avoir des répercussions politiques importantes dans les autres États de l'Afrique noire. Ni le Kenya ni la Tanzanie ne semblent prêts à suivre l'exemple de l'Ouganda — et seul un changement de régime dans ces pays ou le succès évident de l'expérience ougandaise pourrait modifier cette situation. Pour l'instant, les principales répercussions externes de l'expulsion des Asiatiques et de l'extension de la politique «d'indigénisation» qui en découle porteront sur la force économique de la Communauté de l'Afrique orientale et les relations bilatérales — économiques et politiques — de l'Ouganda avec les pays du monde occidental.

Idi Amin raffole d'éloquence populaire et d'une philosophie de caserne qu'il a maîtrisées grâce à son expérience tribale et à sa carrière militaire. Il est, en somme, une créature de la politique villageoise d'Afrique et de l'ambiance belliqueuse de la place d'armes coloniale.

Doué d'une grande énergie, il possède aussi du courage physique. Malgré ses nombreux ennemis, Amin dédaigne sa sécurité personnelle et parcourt les rues en jeep ouvert. Sa journée de tra-

vail est de 14 heures en moyenne, et il voyage plusieurs milliers de kilomètres par semaine pour s'entretenir avec le peuple. Sa popularité parmi les gens ordinaires lui est précieuse et il méprise, en bon paysan, les prétentions de tout autre ordre social...

(Extraits d'un essai sur Amin, rédigé le 12 novembre 1972 par Christopher Munnion, collaborateur du Daily Telegraph de Grande-Bretagne et du New York Times Magazine.)

Pour mater les pirates de l'air

par Lorne S. Clark

Les efforts déployés par le Canada pour contrer les détournements d'aéronefs valent ceux de nombreux pays et y sont souvent supérieurs. Sur le plan intérieur, le Canada a été le premier pays à prévoir expressément dans son code pénal que les infractions commises à bord d'aéronefs canadiens où qu'ils soient, au-dessus de la haute mer ou à l'intérieur de la juridiction territoriale d'un autre État, pouvaient donner lieu à des poursuites devant ses tribunaux, au même titre que les infractions commises à bord de tout aéronef non canadien en vol ayant son point de destination au Canada. Cette disposition a force exécutoire depuis 1959. Sur le plan international, la délégation canadienne à la Conférence de Tokyo sur le droit aérien, en 1963, s'est employée à obtenir l'insertion de certaines dispositions traitant de «la saisie illégale d'aéronefs» (détournement d'avions) dans la Convention initiale relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, adoptée par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) à ce moment-là.

Depuis lors, vu la recrudescence tant en nombre qu'en brutalité des actes de contrainte illégale dirigés contre l'aviation civile, le Canada a été à l'avant-garde du mouvement amorcé par les membres de la communauté internationale voués à la lutte contre ce nouveau fléau de l'air. A cette fin, les délégations canadiennes ont saisi

M. Clark occupe le poste de premier secrétaire à l'Ambassade du Canada à Washington où il est chargé des questions juridiques et de la liaison dans le domaine des relations avec le Congrès. M. Clark a été délégué à toutes les conférences internationales traitant des détournements d'avions et des questions connexes depuis la première séance du sous-comité de l'OACI sur les saisies illégales d'aéronefs. Il faisait partie de la délégation canadienne qui s'est rendue à La Havane au début de 1971 pour entamer les négociations en vue d'un accord canado-cubain sur les détournements.

l'OACI de propositions précises; s'appuyant aussi sur les résolutions des Nations Unies, elles ont pris part à de nombreuses négociations multilatérales et bilatérales, et le Canada a adopté d'autres projets de lois-cadres en matière criminelle, dont le plus récent en juin 1972. Toutefois, l'initiative canadienne la plus remarquable touche peut-être le domaine de l'adoption internationale de mesures contre les États offrant refuge aux pirates de l'air et à ceux qui dirigent des attaques terroristes contre l'aviation civile.

Avant d'examiner ces démarches, il serait peut-être utile de revoir la situation actuelle du droit aérien international en matière de contrainte illégale dans le domaine de l'aviation. Les trois instruments-clés sont la Convention de Tokyo de 1963, celles de La Haye en 1970 et de Montréal en 1971, les deux premières étant en vigueur tandis que la Convention de Montréal aura bientôt force de loi cette année; le Canada est partie aux trois conventions. Fondamentalement, ces trois instruments, élaborés par l'OACI et adoptés sous ses auspices, prévoient que tout État contractant devrait prendre les mesures nécessaires pour que les infractions particulières en matière de contrainte illégale soient prévues dans son droit pénal national, avec droit de poursuite, que la juridiction intérieure s'étende aux cas particuliers et que les accusés soient ou extradés ou passibles de poursuites.

Bien que ces traités de droit aérien constituent des éléments importants des tentatives de la communauté internationale pour ériger une structure viable visant à prévenir et à décourager les actes illégaux à bord des aéronefs ou dirigés contre eux, ils ne contiennent aucune disposition quant à leur application. Les États y étant parties acceptent évidemment d'être liés par leurs conditions; toutefois, le fait de ne pas se plier aux obligations juridiques internationales dont ils sont assortis ou de refuser d'y donner suite, tout en étant contraire au droit international ne comporte pas de sanctions particulières.

Convention supplémentaire

Les autorités canadiennes ont donc jugé qu'une des façons de compléter le cadre juridique visant à promouvoir la sécurité de l'aviation civile était de créer un système efficace capable d'assurer le respect et l'application des principes de droit aérien international esquissés dans les traités précédents. A cette fin, faisant suite aux initiatives antérieures (à savoir, les démarches bilatérales et multilatérales portant sur l'application) prises durant la dix-septième Assemblée extraordinaire de l'OACI de juin 1970, ainsi qu'au cours des séances du Conseil de l'OACI de septembre de cette même année et de la dix-huitième session du Comité juridique de l'OACI tenue à Londres en octobre 1970, le Canada et les États-Unis ont conjugué leurs efforts afin d'obtenir la convocation à Montréal, en avril 1971, d'un sous-comité juridique spécial de l'OACI, composé de 16 nations. En cette occasion, ils étudièrent un projet de convention sur la sécurité de l'aviation, destinée à faire le lien entre les trois instruments internationaux précédents et à les élargir. Le mécanisme envisagé dans le nouveau projet, en vue d'assurer le respect des obligations juridiques internationales pertinentes, comportait une méthode de suspension des services aériens en provenance et à destination des États contrevenants dans certaines circonstances particulières.

Étant donné l'importance des questions juridiques internationales soulevées, de même que les éventuelles conséquences de la création d'un système multilatéral visant à suspendre la navigation aérienne internationale en provenance et à destination des États ayant contrevenu à certaines obligations, il est compréhensible que la séance du sous-comité ait consacré beaucoup de son temps à la discussion des principes fondamentaux. En l'occurrence, ses longues et minutieuses délibérations ont abouti à un quasi-consensus portant que les États avaient en fait, du point de vue juridique, le devoir (fondé sur le droit international coutumier nouvellement élaboré) de ne pas détenir les passagers et les équipages des aéronefs détournés. On a également convenu que les États ne devaient offrir ni encouragement ni aide ou protection aux pirates de l'air ou aux autres auteurs d'actes illégaux graves dirigés contre l'aviation civile.

Cependant, de nombreuses délégations ne pouvaient accepter que cette responsabilité (de ne pas encourager, aider ou protéger les coupables) aille jusqu'à constituer l'obligation d'extrader ou de poursuivre les contrevenants. Ce sont là, avec les questions fondamentales touchant le

fonctionnement de l'appareil consultatif ou directeur international, les obstacles irréductibles auxquels s'est heurté le sous-comité, et qui l'ont empêché de formuler des conclusions précises et partagées. En conséquence, on a recommandé de convoquer une seconde réunion plus tard afin de poursuivre le travail sur le projet de convention exécutoire (bien que plusieurs représentants aient mis en doute la possibilité d'obtenir un consensus sur les questions les plus difficiles et, par conséquent, l'utilité d'une autre rencontre).

A la suite de quelques mois paisibles au cours desquels aucun incident grave n'est survenu, la dix-huitième Assemblée de l'OACI, qui eut lieu à Vienne en juin 1971, a décidé, à l'encontre d'objections canadiennes énergiquement exprimées, d'inscrire dans l'intervalle la question d'une convention exécutoire sur la liste d'attente du Comité juridique et la question y est demeurée en suspens toute l'année.

Pressions par les pilotes

A la suite surtout des efforts déployés par la Fédération internationale des Associations de pilotes de ligne (FIAPL), qui avait organisé une grève de 24 heures afin d'attirer l'attention sur la nécessité de rétablir les sanctions internationales dans le cas de détournements d'avions, l'OACI a donc repris la question d'une convention exécutoire en juin 1972. S'adressant au Conseil de l'OACI à Montréal à cette occasion, le représentant canadien a déclaré ce qui suit:

Il est absolument essentiel que la communauté internationale compétente crée un régime juridique international, et la conscience éclairée qui la sous-tend, afin que le recours à des actes de contrainte illégale dirigés contre l'aviation civile ne soit aucunement toléré, quelles que soient les justifications invoquées.

... Les principaux États qui exploitent des services aériens doivent être disposés à prendre des mesures concertées si les obligations juridiques internationales contenues dans les Conventions de Tokyo, de La Haye et de Montréal ne sont pas respectées. ... Ces mesures concertées devraient être prises conjointement par les États les plus importants qui exploitent des services aériens, selon la procédure mutuellement convenue que prévoira la convention internationale qui devrait s'élaborer sous les auspices de l'OACI.

Après un long débat sur la question, le Conseil a adopté, le 19 juin, une résolution parrainée conjointement par le Canada et les États-Unis, laquelle ordonnait, entre autres choses, au comité juridique de convoquer immédiatement un sous-comité spécial chargé «de rédiger une convention internationale visant à établir les procédures multilatérales pertinentes dans le cadre

de l'OACI, qui détermineront l'opportunité d'exercer une action concertée dans certains cas». Le mécanisme envisagé devait comporter un système pour suspendre les services aériens à destination et en provenance des États contrevenants.

Le nouveau sous-comité spécial comprenait, dans sa forme définitive, les mêmes adhérents que celui d'avril 1971 et le même président fut élu. Il pouvait aussi s'inspirer du rapport du sous-comité précédent, dont plusieurs projets d'articles sur une convention exécutoire. Ces derniers avaient été élaborés par un groupe de travail lors de la réunion du sous-comité juridique de l'OACI à Montréal.

Quinze États membres de l'OACI ont envoyé des délégations, avec droit de vote, à la nouvelle session qui a eu lieu à Washington en septembre 1972. Des observateurs officiels d'un autre État membre et des Nations Unies ainsi que de trois autres organisations internationales y assistaient aussi. En tant qu'initiateurs des démarches qui ont abouti à la rencontre de Washington, les délégations canadienne et américaine ont été parmi les plus actives au sein du sous-comité.

Dans son discours inaugural prononcé le 4 septembre, le chef de la délégation canadienne a déclaré notamment:

Nous sommes réunis en ce Jour du travail à la suite d'une proposition canado-américaine agréée par le Conseil de l'OACI en juin, laquelle déplore la fréquence persistante des actes de contrainte illégale qui occasionnent de graves problèmes de sécurité, mettent des vies en danger et minent la confiance dont jouit le transport aérien international. Il suffit de constater qu'avant 1956, la piraterie aérienne visant les appareils commerciaux était pratiquement inconnue, que le taux mondial de fréquence de ce crime s'établit maintenant à un tous les quatre jours et demi et que, outre les centaines de décès et de blessures attribuables à la piraterie aérienne et au sabotage, quelque 13.000 passagers et membres d'équipages ont vu leur vie menacée, pour comprendre pourquoi le Gouvernement canadien, parmi d'autres, considère essentiel que la communauté internationale compétente crée un régime juridique international (efficace et généralement acceptable) qui statue sur les actes de contrainte illégale dirigés contre l'aviation civile.

Questions mieux accueillies

Une fois la conférence amorcée, il est devenu évident que plusieurs des questions difficiles et apparemment insolubles auxquelles le sous-comité d'avril 1971 s'était heurté semblaient maintenant bien mieux accueillies. En particulier, un consensus assez général s'est réalisé quant au type d'instrument qui devrait être établi en vertu d'un éventuel projet de convention pour identifier les contraventions. Afin

d'étudier cette question, le sous-comité a établi un groupe de travail (auquel des représentants canadiens participaient) afin de reprendre la proposition originale canado-américaine et les arguments des autres délégations, d'étudier la portée du nouvel instrument projeté, d'examiner les procédures applicables à l'étape de l'enquête préliminaire permettant de déterminer si un État sous le coup d'une accusation a vraiment contrevenu aux obligations internationales pertinentes, et afin d'étudier des formules visant à harmoniser les dispositions de la convention avec les règlements de l'OACI. Vers la fin de la session, le groupe de travail a signalé qu'il existait un accord assez général sur ces diverses questions, et le sous-comité a demandé au président du groupe de travail de rédiger le texte de certains projets d'articles particuliers en fonction du rapport du corps intermédiaire. Le président donna suite à cette requête et les projets d'articles se trouvent annexés au rapport du sous-comité.

Pendant que le groupe de travail s'employait à établir les faits et à définir le mécanisme servant à établir la culpabilité, le sous-comité lui-même a consacré beaucoup de temps à discuter l'étape de «l'action concertée», soit le système prévu de coordination et de coopération internationales afin d'assurer le respect des obligations des États en matière de droit aérien. En se fondant sur le modèle préconisé dans le projet canado-américain de 1971 et en tenant compte des discussions qui s'étaient déroulées au cours des séances du premier sous-comité ainsi que des résultats de consultations officieuses avec divers États membres de l'OACI et des délibérations alors en cours, on a élaboré un nouveau texte révisé du projet d'article sur «l'action concertée» qui fut déposé par les délégations du Canada, des Pays-Bas, de la Grande-Bretagne et des États-Unis. Lorsqu'il a présenté la proposition au nom de ses auteurs, le 13 septembre, le représentant canadien a souligné l'importance qu'attachait le Canada au fait de prévoir dans la convention un instrument international efficace, et il a ajouté que le sous-comité devrait déployer tous ses efforts pour obtenir que soit transmis au Comité juridique titulaire un projet d'article qui reflète non seulement les clauses sur l'établissement de la culpabilité mais l'ensemble des délibérations du groupe de travail.

Résultats à Washington

Lorsque la Conférence de Washington a pris fin, le 15 septembre, on avait réalisé des progrès considérables, par contraste surtout avec l'issue incertaine de la session d'avril 1971. On pourrait peut-être les ré-

NADA



M^{lle} Margit
Sommer,
hôtesse de l'air

UPI — Photos Wide World

Une ambulance se tient prête à l'aéroport de Francfort pendant que des policiers entourent le DC-8 d'Air Canada à bord duquel se trouvent un pirate de l'air et son ôtage, M^{lle} Margit Sommer, hôtesse de l'air canadienne. Le pirate, identifié comme un ressortissant d'Allemagne de l'Ouest, a pénétré dans l'avion le 25 novembre après le départ des passagers

pour un contrôle de sécurité; il exigeait qu'un étudiant tchèque détenu à la suite d'un acte de piraterie aérienne lui soit livré et que les trois personnes à bord soient transportées jusqu'à Prague. Le pirate de l'air fut abattu d'un coup de feu par la police au moment où il recueillait un appareil de radio à la porte de l'avion. M^{lle} Sommer n'a subi aucune blessure.

sumer de la façon suivante: 1. Les éléments d'un projet de convention exécutoire presque achevé sont contenus dans le rapport du sous-comité et ses annexes. Ces éléments comportent deux aspects que le Canada estime essentiels, à savoir: a) un mécanisme pour déterminer en toute impartialité si un État particulier a contrevenu à ses obligations juridiques internationales en matière d'obstruction illégale, et b) des dispositions prévoyant un moyen systématique de décision quant à des mesures concertées visant à protéger et à promouvoir la sécurité de l'aviation civile,

y compris la suspension générale des services internationaux de navigation aérienne à destination et en provenance des États contrevenants. 2. Le sous-comité, à l'exception d'un seul membre, a exprimé l'opinion que ses travaux étaient suffisamment avancés pour s'abstenir de convoquer une seconde séance et que l'on pouvait «saisir le Comité juridique» de la question de rédiger une convention exécutoire. (Le Comité juridique, où tous les 125 États membres ont le droit de se faire représenter, est l'organisme de l'OACI qui rédige le texte final d'un projet de convention internationale

avant qu'une Conférence diplomatique ne soit priée de l'adopter officiellement et le présenter à la signature et à la ratification).

Conformément à sa façon habituelle de procéder, le Conseil de l'OACI a étudié le rapport et les recommandations du sous-comité spécial le 1er novembre 1972. Se rendant à l'avis du sous-comité de «convoyer le Comité juridique . . . le plus tôt possible» et faisant sienne la proposition américaine portant que, vu l'importance et l'urgence de la question, il soit prévu de tenir une Conférence diplomatique au plus tôt, le Conseil a décidé que: a) le Comité juridique devait se réunir en session spéciale en janvier 1973; et b) la période du 21 août au 11 septembre serait réservée à la tenue d'une Conférence diplomatique.

Il semble donc qu'il soit enfin possible de constituer l'appareil du droit aérien international quadripartite destiné à prévenir et à décourager les actes d'obstruction

illégal et à protéger et promouvoir la sécurité de l'aviation. La Conférence de Tokyo de 1963 a jeté les bases des règles de droit international concernant la restitution au pilote de l'autorité sur un aéronef détourné ainsi que la libération des passagers et de l'équipage et la restitution de la cargaison. La Convention de La Haye de 1970 traduisait le principe nouveau selon lequel les pirates de l'air devaient être soit extradés soit passibles de poursuites. La Convention de Montréal de 1971 étendait cette extradition ou poursuite obligatoires à ceux qui se livrent à des attaques armées, à des actes de sabotage ou à d'autres actes illégaux contre un appareil civil. La nouvelle convention exécutoire embryonnaire devrait constituer, si le texte final éventuel ressemble un tant soit peu à ce qui a été convenu à Washington, un moyen efficace pour obtenir des États le respect et l'application de ces diverses obligations.

Réuni à Montréal du 9 au 30 janvier 1973, le Comité juridique de l'OACI a résolu de recommander la tenue d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale afin d'examiner deux propositions d'amendement à la constitution de l'OACI, l'une anglo-suisse et l'autre française. On a également recommandé qu'une conférence diplomatique soit convoquée, en même temps et au même endroit que l'assemblée, afin d'étudier une proposition scandinave visant l'adoption d'une nouvelle convention

internationale ainsi qu'une proposition soviétique d'amendement de la Convention de La Haye sur le détournement d'avions. Le Conseil de l'OACI doit maintenant se prononcer sur l'opportunité de convoquer et l'assemblée et la conférence, suivant le désir du Comité. Malgré sa complexité, cette recommandation maintient la possibilité de l'adoption de mesures conjointes contre tout État qui aiderait les pirates.

Réglementation des vols nolisés

par Kenneth Romain

Après le long et difficile débat qui a marqué une série de rencontres internationales échelonnées sur plusieurs mois, un accord de principe est intervenu vers la fin de l'an dernier sur un nouveau concept des vols internationaux nolisés qui promet de révolutionner les méthodes de commercialisation du transport aérien.

Ancien chef de la correspondance internationale du Globe and Mail, M. Kenneth Romain a ensuite dirigé pendant trois ans le bureau de ce journal en Colombie-Britannique.

M. Romain a réintégré depuis les bureaux du Globe à Toronto où il est affecté à la section d'actualités économiques, Report on Business, comme spécialiste des questions de transport. L'article ci-contre n'engage que son auteur.

Les premières initiatives en ce sens ont été prises par les États-Unis, la Grande-Bretagne et le Canada qui annoncèrent l'adoption de nouveaux règlements mettant fin à la règle dite «d'affinité» qui exigeait du voyageur participant à un vol nolisé qu'il soit membre d'un club ou d'une société.

Face à la croissance accélérée du transport nolisé et au désir marqué du public d'obtenir des tarifs avantageux, la règle «d'affinité» est vite tombée en désuétude parce qu'elle se prêtait facilement aux échappatoires. Il était devenu impossible de l'appliquer et de l'administrer. Elle ouvrait la porte à de nombreux et si flagrants abus de la part d'affréteurs malhonnêtes qu'elle mettait souvent dans l'embarras non seulement ceux qui avaient consciemment enfreint le règlement, mais

davantage encore les imprudents et les innocents.

Ce changement de politique ouvrira une nouvelle étape de la lutte que se livrent les transporteurs réguliers et les transporteurs forfaitaires, mais on espère que les nouvelles règles élimineront du marché les affréteurs cupides et que l'exploitation des vols nolisés sera dorénavant confiée à des gens responsables.

Le nouveau règlement intitulé «Vols nolisés réservés à l'avance» (VNRA), ou aux États-Unis «Vols nolisés de groupes», entrera en vigueur cette année sur la route très affairée de l'Atlantique Nord. Ce règlement a également reçu l'appui des gouvernements de l'Europe de l'Ouest qui ont participé aux discussions par l'intermédiaire de la Conférence de l'aviation civile européenne, organisme représentant les agences de transport aérien de ces pays.

Réservation à l'avance

De façon générale, la nouvelle formule des VNRA permet à toute personne de profiter des vols nolisés à tarif réduit en réservant sa place 90 jours à l'avance et en versant un acompte non remboursable correspondant à 25 pour cent du prix du billet. Bien que le règlement ouvre aux transporteurs forfaitaires un marché beaucoup plus vaste, l'exigence de la réservation préalable sert à protéger les transporteurs réguliers. Cette réservation préalable a pour objet de réduire le moins possible la clientèle des transporteurs réguliers. En effet, l'homme d'affaires ou celui qui voyage pour des raisons personnelles ont besoin de dispositions plus souples que ne saurait en offrir un régime comportant l'engagement préalable de trois mois.

Le nouveau règlement reconnaît officiellement le caractère spécial des voyages d'affaires et d'agrément ou de vacances, plutôt que d'insister comme auparavant sur la distinction entre les services réguliers et les vols sans horaire fixe. Le facteur de la réservation préalable perpétue cette différence. Celui qui voyage par affaires bénéficie habituellement d'un compte de dépenses, et son billet lui est payé ou constitue tout au moins une déduction d'impôt. Par contre, celui qui part en vacances, seul ou avec sa famille, défraie habituellement le coût de son voyage de sorte que, en contrepartie d'une réduction substantielle, on peut exiger qu'il réserve son billet plusieurs mois avant la date du départ.

L'intervention du Gouvernement a été le résultat non de pressions exercées par les consommateurs afin d'obtenir des tarifs plus avantageux, mais plutôt de la multiplication d'incidents où des voyageurs sont

restés en plan à l'étranger et de l'annulation arbitraire des vols de groupe pour toute dérogation à la règle «d'affinité». A cela s'ajoutait le comportement scandaleux de certains affréteurs qui exploitaient sans scrupule le public voyageur.

La règle «d'affinité» était devenue une blague. Il était tellement facile de contourner le règlement que la loi en était rendue dérisoire. Le changement s'imposait donc depuis longtemps.

Montée en flèche

Bien que les gouvernements eussent l'autorité nécessaire pour faire respecter la règle «d'affinité», il eût fallu une armée de fonctionnaires pour l'appliquer. D'autre part, on ne prévoit pas que l'accroissement des vols nolisés va se stabiliser. Il y a tout lieu de croire au contraire que les voyages internationaux ainsi que les vols réguliers et nolisés vont plus que doubler entre 1970 et 1975. En raison de la situation économique toujours plus favorable des travailleurs nord-américains et européens, la tendance aux doubles vacances familiales s'accroît, ce qui amène à son tour l'expansion des voyages hors-saison.

Chaque gouvernement incline maintenant à affirmer qu'il a préconisé ce changement mais il est certain que le Gouvernement canadien, par l'intermédiaire de la Commission canadienne des transports et de la section internationale du Comité des transports aériens, a grandement contribué à la création de la nouvelle politique. Nous en voulons pour preuve le fait que deux des rencontres internationales convoquées pour modifier cette politique se sont tenues à Ottawa l'an dernier.

Du point de vue des services aériens, il y a une distinction nette entre les compagnies aériennes qui exploitent des services de vols nolisés ou supplémentaires, c'est-à-dire sans horaire fixe, et les transporteurs réguliers exploitant un service dont les points de départ et de destination sont prévus et les billets vendus à des particuliers, selon des routes et des horaires arrêtés.

Les transporteurs internationaux réguliers ayant depuis longtemps jugé que les transporteurs libres menaçaient leur exploitation, ils établirent en 1953, par l'intermédiaire de l'Association internationale du transport aérien, (AITA) la règle dite «d'affinité», connue sous le nom de Résolution 045, afin de réglementer les vols nolisés et de protéger leur commerce en assortissant de certaines conditions l'exploitation de ces derniers. Les gouvernements adoptèrent cette résolution et l'incorporèrent à leur droit aérien.

En somme, la résolution décrétait que

les groupes participant aux vols nolisés devaient s'être constitués depuis au moins deux ans à des fins autres que l'organisation de tels voyages, que le nombre de leurs membres ne devait pas dépasser 50,000, et que tous les participants à un vol nolisé devaient avoir été membres du groupe contractant depuis au moins six mois.

Clubs fictifs

Au début, cette règle s'avéra utile. Toutefois, avec l'avènement d'une aisance économique toujours plus grande et l'emploi d'avions à réaction qui abaissait les frais d'exploitation, les lignes aériennes forfaitaires et les voyages nolisés connurent des progrès remarquables dès 1963. Les affréteurs et les compagnies aériennes se multiplièrent, luttant sans trêve pour dominer l'exploitation des voyages de groupe et ouvrant ainsi la voie aux affréteurs malhonnêtes et à la surconcurrency des prix.

Travaillant sous le couvert de sociétés d'emprunt et de clubs fictifs, les affréteurs organisaient leurs propres vols nolisés, souvent avec l'approbation tacite d'une ou plusieurs compagnies aériennes en mal de revenus. Ils s'engageaient aussi par contrat à vendre les billets invendus ou les places libres de vols nolisés légitimes quand le nombre total de participants ne suffisait pas à remplir l'avion. La forme la plus répandue d'abus consistait à antedater les cartes de membres afin de se conformer à la disposition prévoyant une adhésion de six mois.

En outre, leur publicité se faisait si ouvertement que bon nombre de passagers ne se rendaient pas compte qu'ils avaient enfreint le règlement, et ils étaient sincèrement étonnés et anxieux par la suite d'apprendre qu'ils n'avaient pas qualité légale pour voyager ainsi.

En raison donc de l'application élastique du règlement, certains affréteurs se livraient impunément à une exploitation de plus en plus habile et truquée. Les fonctionnaires du Gouvernement se plaignaient d'une pénurie de personnel de surveillance, faisant valoir qu'ils étaient tellement occupés à examiner le flot de demandes de vols nolisés qu'ils n'avaient ni le temps ni les employés voulus pour vérifier la légitimité de ces groupes.

L'an dernier, le jeu des vols nolisés s'est compliqué à la suite de l'émission de billets à l'aller seulement, accompagnés d'un bon valable à l'étranger pour le voyage de retour. C'est ainsi que de nombreux voyageurs imprudents ont constaté, l'été dernier, que les bons qu'ils détenaient étaient sans valeur, l'affréteur responsable à l'étranger ayant disparu ou fait faillite.

Législation partielle

Le Gouvernement canadien, pas plus que les autres gouvernements, ne pouvait contrôler l'activité de ces intermédiaires, la loi régissant les vols nolisés ne visant que les groupes sociétaires et les compagnies aériennes. A cet égard, le Gouvernement britannique vient d'adopter de nouvelles dispositions qui assujettissent les affréteurs de vols nolisés aux conditions d'un permis, mais le Gouvernement canadien ne peut en faire autant vu que l'octroi de ces permis ressortit à la compétence provinciale.

Néanmoins, le nouveau règlement introduit dans le domaine des voyages nolisés le concept d'une obligation contractuelle directe entre le particulier et la compagnie aérienne. Cette dernière doit déposer auprès de l'organisme gouvernemental compétent, bien avant la date du départ, tous les détails des arrangements de voyages, les itinéraires, les dates de vol et les listes de passagers. Toute compagnie aérienne ou tout affréteur violant cette règle pourrait perdre le droit de présenter des demandes de vols nolisés.

Les différents projets de réglementation proposés se ressemblent tous, sauf pour quelques variantes qui n'en empêcheront pas l'adoption. Tous comportent la réservation préalable de 90 jours, une durée minimum de séjour, un minimum de 40 personnes par groupe, un dépôt de 25 pour cent versé à l'avance et l'acquittement du prix total du billet avant le départ. Bien que le groupe soit tenu de voyager ensemble, il lui est loisible de rentrer par une autre ligne aérienne. La somme des paiements effectués d'avance reste déposée en fiducie dans une banque jusqu'à la fin du voyage.

L'affréteur ou la compagnie aérienne pourront également constituer aux mêmes conditions une liste de personnes prêtes à remplacer les passagers inscrits sur la liste originelle, et qui sont incapables de faire le voyage pour une raison quelconque. Afin d'écarter les resquilleurs de dernière minute, la vérification des listes sera assurée par l'inscription du numéro de passeport de toute personne participant au vol. Cette disposition servira à décourager les abus qui tomberaient sous le coup de la réglementation des passeports.

Grâce à ces nouveaux règlements, les gouvernements espèrent éliminer les abus précités. Comme le déclarait le Conseil de l'aviation civile américaine en annonçant ces nouvelles mesures: «Le public exige, fort justement d'ailleurs, un service de transport économique, surtout par vols nolisés. Jusqu'à maintenant, on a trop souvent satisfait à cette demande en con-

tournant le règlement sur les vols nolisés. Les nouvelles règles permettront de répondre légalement aux besoins des consommateurs.»

Bien qu'ils éliminent les groupes dits «d'affinité», les nouveaux règlements prévoient, comme par le passé, les vols de groupe organisés à des fins ou occasions spéciales. L'affréteur légitime d'un voyage nolisé aura toujours la possibilité de réaliser les projets de voyage de son club.

Clientèle neuve

Quant aux transporteurs réguliers, ils ont toujours refusé d'assurer les services de vols nolisés, soutenant que les dispositions de la «règle d'affinité» leur étaient nécessaires pour éviter un détournement de leur clientèle normale. La vogue des vols nolisés a incité l'Association internationale du transport aérien à faire plus d'une mise en garde contre le détournement de cette clientèle et ses conséquences dangereuses pour les services réguliers.

Toutefois, les exploitants de vols forfaitaires ont toujours rétorqué que leur activité avait créé, grâce aux tarifs réduits, une nouvelle clientèle qui ne se serait jamais constituée sous le régime coûteux des compagnies membres de l'AITA. Et les statistiques sur la croissance du transport aérien semblent leur donner raison. Si le trafic résultant de vols nolisés s'est accru prodigieusement, il n'en reste pas moins que celui des transporteurs réguliers a augmenté aussi, bien qu'à un taux de croissance moins élevé. L'exploitation des vols nolisés a également obligé les compagnies aériennes à établir certains tarifs populaires dans le but de soutenir la concurrence de leurs rivaux. En outre, pour s'approprier une part du marché, plusieurs transporteurs réguliers ont créé des filiales pour l'exploitation de vols nolisés en dehors du cadre de l'AITA. Les transporteurs libres ont également servi d'instruments de réglementation grâce auxquels les gouvernements ont souvent réussi à contrôler les opérations de l'AITA.

On admet volontiers que les dépenses des exploitants forfaitaires sont moins élevées que celles des transporteurs réguliers, car ils n'ont pas à assumer les frais généraux considérables qu'entraînent les services réguliers et ne volent pas à moins que leur aéronef soit rempli. Les avions du transporteur régulier doivent décoller, qu'ils soient remplis ou presque vides.

Redoublement d'efforts

Toutefois, les transporteurs réguliers n'ont pas l'intention d'abandonner le marché des vols nolisés à leurs rivaux. Ils prépa-

rent une campagne de pénétration de ce marché en affectant aux vols nolisés un nombre toujours plus grand d'appareils, ce qui assure le maintien de tarifs avantageux.

Certaines compagnies aériennes aimeraient introduire un nouveau régime, tenant en partie du nolisement, et qui leur permettrait de réserver sur les vols réguliers, à l'intention des affréteurs, un certain nombre de places à meilleur marché. Pour certains pays, toutefois, cette mesure serait contraire à l'intérêt des lignes nationales; c'est surtout le cas de ceux qui manquent de clientèle pour les vols nolisés. L'adoption d'un régime de vols partiellement nolisés dépendra évidemment de l'approbation unanime des membres de l'AITA. Les opinions sont partagées aussi sur le nombre de ces places à réserver.

Quel que soit le sort réservé à cette proposition, les transporteurs réguliers considèrent le nouveau règlement comme une occasion de pénétrer le marché et sont résolus à concurrencer les exploitants forfaitaires sur leur propre terrain.

Il est maintenant possible d'adapter la capacité du transport aérien à la demande et, au cours des dernières années, celle-ci a porté sur les voyages nolisés économiques, tandis que la vente de billets pour les services réguliers s'établissait bien en deçà de la capacité disponible.

Le Conseil de l'aviation civile américaine a reconnu, en annonçant le nouveau règlement, que les services de ligne perdraient une certaine partie de leur clientèle au transport nolisé, mais il a laissé entendre que les compagnies aériennes pourraient surmonter cette difficulté en réservant des places ou des appareils aux voyages de groupe, tout en maintenant un niveau adéquat de services réguliers.

Le Conseil, a-t-on déclaré, estime que le nouveau règlement pourrait obliger les transporteurs de ligne à réduire le nombre de vols réguliers vers certains marchés et à affecter un certain nombre d'appareils au transport nolisé. Le Conseil a affirmé, cependant, à l'instar des organismes d'autres gouvernements adhérant au nouveau régime, qu'il ne s'objecte pas à ce que les transporteurs de ligne modifient le rapport établi entre les services réguliers et le nolisement pourvu que l'ensemble des services réponde, dans les deux cas, aux exigences du public.

Voilà qui ouvre la voie à une conception entièrement neuve de la commercialisation du transport, tant pour les compagnies de ligne que pour les transporteurs irréguliers, et qui laisse entrevoir des perspectives inédites dans l'exploitation des services aériens.

John Watkins

«La directrice du musée d'art de Tachkent, une Ouzbek âgée d'environ trente-cinq ans et elle-même peintre, parcourut la galerie avec nous, mais elle fit appel au curateur de la section d'Europe occidentale pour l'aider à donner des explications. Celle-ci était une Russe dépassant la cinquantaine, dont le visage rappelant celui d'un gnome était couronné de cheveux teints d'un roux douteux; mais elle connaissait à fond son sujet, s'exprimait bien et en termes brefs et possédait un vif sens de l'humour. Elle vit à ce que nous nous attardions devant un tableau français du XIX^e siècle illustrant un mari qui rentre soudainement chez lui et surprend sa femme avec son amant. J'observai que cela me rappelait une caricature française dans laquelle le mari pointait un revolver en direction de l'amant tandis que la femme criait: — Ne tire pas sur le père de tes enfants! — Cette anecdote l'a beaucoup amusée et elle la savoura en riant pendant tout le reste de la visite. C'est à peine si la directrice, très digne, dont le sens de l'humour était moins aiguë, avait daigné sourire.»

Cet incident s'est déroulé au cours d'un voyage qu'effectuait John Watkins en Asie centrale à l'automne de 1954. Alors ambassadeur du Canada en Union soviétique, il fit une longue tournée des

républiques d'Asie centrale qui se trouvent dans une région bordée par la mer Caspienne à l'ouest, par l'Iran et l'Afghanistan au sud, par la Chine à l'est et par la Sibérie au nord. Autrefois, cette région servait de pont terrestre aux nombreuses caravanes et armées se rendant au Proche-Orient. Vers la fin du XIV^e siècle, elle était le cœur de l'empire de Tamerlan.

John Watkins est né en 1902. Pendant ses études, il se spécialisa en littérature nordique et dans les questions nord-européennes en général. Il obtint son doctorat de l'Université Cornell et travailla de nombreuses années pour la Fondation américano-scandinave à New York. Il enseigna ensuite à l'Université du Manitoba pendant deux ans avant d'entrer au service du ministère des Affaires extérieures en 1946. Il fut d'abord affecté à l'ambassade du Canada à Moscou vers la fin des années quarante, et y retourna comme ambassadeur dans les années cinquante. Ayant occupé le poste de sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures de 1956 à 1958, il fut ensuite nommé ambassadeur au Danemark. Il est décédé à Montréal en 1964.

Dès le début de son séjour à Moscou, M. Watkins s'est révélé un voyageur averse. Ses récits renferment des anec-

Les voyages de John Watkins: aperçus de l'URSS

Tachkent

En septembre 1954, M. Watkins fait la connaissance des étudiants de cette ville historique:

Le vol vers Tachkent a duré un peu plus de onze heures. A l'Hôtel Tachkent on m'a donné, au second étage, une suite de deux pièces meublée d'un grand piano, d'un immense canapé en cuir noir, d'un bureau imposant, d'une table accompagnée de plusieurs chaises, de fougères empotées, d'un vase en porcelaine haut de trois pieds ainsi que d'un tableau de Vénus et de Cupidon et d'une grande statue en bronze représentant saint Georges et le

dragon. Après avoir diné au restaurant de l'hôtel, je suis allé faire une promenade.

Non loin de l'hôtel se trouvait typiquement un parc soviétique pour le repos et la culture où les frais d'admission s'élevaient à 50 kopecks. Il offrait les services habituels, soit des théâtres et des cinémas en plein air, une piste de danse pavée, des places pour les concerts à ciel ouvert, des cabines de tir, des restaurants, un terrain de basketball, des salles de billard et d'échecs.

J'ai sans plus tarder engagé la conversation avec des étudiants de l'Institut des chemins de fer qui escaladaient la haute clôture de fer pour ne pas payer le droit

dotes sur les difficultés de voyager en Union soviétique à cette époque. Ils contiennent également d'innombrables renseignements sur le mode de vie des peuples de l'URSS et donnent souvent un aperçu saisissant de leur mentalité et de leurs ambitions.

Les extraits de certains récits des plus remarquables qui forment ce recueil illustrent aussi sa conception de la vie. Tous ceux qui ont connu John Watkins lui témoignèrent une profonde affection. Il s'intéressait à tous ceux qu'il avait l'occasion de rencontrer et il était le meilleur ami, et le plus généreux, qu'on puisse trouver. Son érudition était vaste; ses nombreuses lectures l'avaient initié à un grand nombre de disciplines dans plusieurs langues. Linguiste de génie, il mit son talent à profit pour connaître à fond la littérature, l'histoire et la civilisation de nombreux pays. Il était aussi un musicien doué et un musicologue averti.

Les langues et les peuples scandinaves ont été ses premières amours, mais la civilisation russe, qu'il aborda relativement tard, se classait bonne deuxième. Quelques mois à peine après son arrivée à Moscou en 1948, il s'exprimait assez couramment en russe et, avant la fin de sa première mission en Russie, en 1951, il possédait et avait lu un nombre

incroyable d'œuvres de la littérature russe et avait fait des progrès tels, en expression orale, qu'il pouvait facilement converser avec n'importe qui. Personne, non plus, n'est venu



en contact avec plus de gens à cette époque de la guerre froide. Captivés par son intérêt amical et spirituel, les dirigeants politiques et les chefs de file du domaine des arts, les universitaires, les écrivains et les gens de toutes conditions qu'il rencontra au cours de ses nombreux voyages s'ouvrirent à lui, contribuant ainsi à enrichir son bagage de connaissances et d'anecdotes sur l'URSS et sa population.

Malgré toute son érudition, il était homme de sens pratique et d'un abord agréable, resté à maints égards près de ses origines campagnardes ontariennes. Il aimait taquiner les Russes en s'appelant un *kulak*, paysan économe et indépendant de l'ère pré-révolutionnaire russe. *Kulak*, musicien, linguiste, érudit ou diplomate, il fut un personnage de grande valeur dont le souvenir reste vivant parmi les nombreux amis qu'il s'est acquis dans différents pays.

d'entrée. Ils pensaient d'abord que j'étais délégué à la Conférence médicale, mais lorsqu'ils apprirent que j'étais diplomate canadien, ils parurent encore plus désireux d'échanger quelques mots. Ils avaient tous étudié l'anglais ou l'allemand pendant deux ans, mais n'en savaient guère plus que ce que nous acquérons chez nous au cours d'une période semblable et ils n'avaient évidemment pas eu l'occasion de s'exprimer oralement. Ayant terminé le cours réglementaire de dix années d'études, ils se trouvaient en première à l'Institut des chemins de fer. Je leur offris un verre de bière ou de limonade, mais ils déclarèrent qu'ils préféraient simplement causer et étendi-

rent sans plus leur journal sur un banc. Ils me posèrent de nombreuses questions sur le Canada, les États-Unis et l'Europe, mais de toute évidence, la possibilité de se rendre un jour à l'étranger leur semblait très lointaine. Deux jeunes filles à peu près du même âge, assises sur un banc tout près, se joignirent à la conversation; l'une d'elles s'exprimait couramment en français, langue qu'elle comprenait d'ailleurs fort bien. Aucun d'entre eux ne semblait gêné à l'idée de converser avec un étranger et ils ne firent aucun cas du milicien qui nous jetait un oeil inquisiteur, m'a-t-il semblé, en passant.

Les étudiants demandèrent la per-

mission de me raccompagner jusqu'à l'hôtel et me persuadèrent de faire quelques pas de plus afin de contempler le nouvel édifice de l'Opéra nommé en l'honneur de Navoi, le grand poète ouzbek. Il avait été construit par des prisonniers de guerre japonais qui, m'assurèrent-ils, avaient accompli là une œuvre remarquable. Au centre d'un square spacieux, à l'avant du théâtre, se trouvait une grande fontaine illuminée par en-dessous d'une myriade de couleurs, et dont ils étaient très fiers. Ils se dirigèrent enfin vers l'hôtel et prirent congé à regret, me demandant de transmettre aux Canadiens, à mon retour, leurs meilleurs vœux d'amitié.

A titre de représentants d'une école technique, ils me firent bonne impression. Ils n'ambitionnaient pas de poursuivre leurs études et étaient heureux de ce que le cours qu'ils avaient choisi leur procurerait un emploi intéressant et une vie agréable. Deux d'entre eux étaient russes et un autre ouzbek, mais tous étaient nés à Tachkent et parlaient les deux langues. Nul ne pontifiait, mais tous aimaient lire et avaient assisté à de nombreux spectacles d'opéra, de ballet et de théâtre. Tous avaient la conviction que les gens simples comme eux, partout dans le monde, souhaitaient la paix et ils semblaient confiants de pouvoir éviter la guerre...

Chanteuse ouzbek

De retour à l'hôtel, je remarquai que la célèbre danseuse et chanteuse de folklore Tamara Khanum, que j'avais entendue en 1953 alors qu'elle accompagnait une délégation culturelle soviétique en Norvège, donnait un concert ce soir-là au théâtre situé dans la même rue que mon hôtel. J'exprimai le désir d'assister au spectacle, et mon guide me confia qu'elle était une amie de longue date et qu'il se ferait un plaisir de m'accompagner.

Nous étions assis à la première rangée. Tamara Khanum était en excellente forme et rendit un programme difficile de chansons et de danses folkloriques d'origines diverses, notamment chinoise, coréenne, indienne, espagnole, hongroise, finlandaise, russe, norvégienne et, évidemment, ouzbek; elle chanta toutes ces œuvres dans leur langue originale. Lorsque nous nous sommes rendus dans les coulisses pour lui parler à l'entr'acte, j'observai que j'étais probablement la seule personne de l'auditoire ce soir-là à comprendre le norvégien, qu'elle parlait impeccablement. Elle s'était produite à Oslo et dans plusieurs autres villes et avait beaucoup aimé sa tournée norvégienne, quoique Trondheim lui ait plu davantage. Elle m'offrit trois magnifiques roses et insista pour que je m'assoie. Quant

à elle, elle devait rester debout et marcher un peu au cours de l'entr'acte, dit-elle, pour empêcher ses muscles de s'ankyloser. Sa loge n'occupait à un bout de la scène qu'un petit coin protégé par un rideau, et ses robes, ses souliers et ses bijoux étaient disposés de façon à lui permettre de se changer rapidement. Son habilleuse, une femme âgée qui l'accompagne partout, doit être un ange d'efficacité, car la célérité avec laquelle elle change entièrement de costume constitue l'un des plus étonnants aspects de son spectacle.

Stalinabad

Au cours de ce même voyage, John Watkins visita Stalinabad. La discussion suivante, qu'il eut avec un groupe d'étudiants, s'est déroulée à l'université:

Au lieu de bas-reliefs le long de la corniche couronnant la façade de l'école, il y avait une rangée de bustes de poètes célèbres, dont le poète perse du X^e siècle, Firdausi, que les Tadjiks considèrent comme un des leurs parce qu'ils partagent la même langue, l'Ouzbek Navai et l'Ukrainien Shevchenko. Un étudiant, qui me contemplait avec une curiosité non dissimulée, s'est détaché de son groupe d'amis et a trouvé le courage de venir vers moi et de me parler. Il croyait savoir que j'étais canadien, dit-il poliment en guise d'introduction. C'était vrai, mais comment le savait-il? Ses amis et lui m'avaient entendu parler au directeur et ils se demandaient s'il ne me plairait pas de visiter l'université. Dans ce cas, ils seraient heureux de me servir de guides. J'acceptai l'invitation avec plaisir.

L'étudiant qui m'avait d'abord adressé la parole était un Ouzbek prénommé Ahmed. Tout en marchant, il me présenta ses amis. J'oublie leurs noms, mais il y avait un Tadjik, un Pamir, un Russe, un Ukrainien et un Israélite dans le groupe, et ils se spécialisaient chacun dans une discipline différente. L'Ouzbek souligna la diversité des origines du groupe et me déclara que cela était caractéristique non seulement de l'université mais de la ville également. L'université, comme tous les grands édifices de Stalinabad, n'existait que depuis quelques années mais elle était déjà surpeuplée.

Le soir commençait à tomber et des lumières projetaient leurs feux sur l'édifice. L'intérieur, tout simple, solide et fonctionnel, sans recherche décorative, ne présentait rien de bien remarquable. Il se donnait un cours dans une des salles de classe du département de marxisme-léninisme. Certains des étudiants du groupe qui m'accompagnait avaient disparu, mais d'autres se joignirent à nous et posèrent toutes sortes

de questions; ils parlaient tellement fort que je finis par m'éloigner de peur de gêner le cours.

Pacte atlantique

Le Canada n'adhérait-il pas au menaçant Pacte atlantique? me demanda un jeune homme sur un ton agressif. Il s'agissait d'une alliance défensive, non agressive, répliquai-je. Défensive par rapport à qui, s'enquirent-ils. Contre tout pays assez fort pour attaquer, fut ma réponse. Alors, ce devait être contre l'Union soviétique, en ont-ils déduit assez justement. Comment ne pouvait-on comprendre que l'Union soviétique voulait la paix et n'avait aucune intention d'attaquer un autre pays. J'observai que depuis le coup en Tchécoslovaquie où une minorité communiste s'était emparée du gouvernement, de nombreux autres pays européens craignaient que leurs propres partis communistes ne tentent un coup semblable; ils ne souhaitaient pas la révolution communiste non plus qu'ils ne désiraient la guerre.

C'est à ce moment que, craignant que le professeur de marxisme-léninisme puisse penser qu'il était contesté à la porte de sa salle, je suggérai que nous gênions peut-être le cours. Les autres étudiants s'éloignèrent, mais Ahmed, l'Ouzbek, avait encore tellement de questions à poser qu'il m'accompagna de par les rues pendant quelque deux heures. Il était très jeune, à peine dix-huit ans, et se trouvait en première année d'économie. Souvent, son débit était tellement rapide que je devais le modérer; il passait d'un sujet à l'autre si brusquement qu'il est difficile de donner un juste aperçu de la conversation. Grand et mince, rond de visage, il avait le teint foncé, de grands yeux et des cheveux noirs indisciplinés. Vêtu simplement mais avec goût, il portait un chandail à col roulé et un veston sport de suède. Bien que né à Stalinabad, ses parents étaient tous deux ouzbeks et le sang arabe qui coulait dans ses veines était presque sans mélange. Ses parents étaient de toute évidence suffisamment à l'aise pour qu'il puisse se consacrer entièrement à l'étude; quelle que fut l'animation à laquelle donnait lieu chez lui la question dont nous discutons, il ne se départit jamais d'une extrême politesse.

Ayant toujours rêvé de devenir diplomate, Ahmed avait pensé s'inscrire directement à l'école de formation des diplomates de Moscou, si on l'y acceptait. Mais la concurrence était vive. Il avait alors décidé qu'il serait préférable d'obtenir d'abord un diplôme en économie, de sorte que s'il ne parvenait pas à faire carrière dans la diplomatie, ou s'il y parvenait

et qu'il constatait qu'il n'aimait pas voyager et vivre à l'étranger autant qu'il l'avait cru, il aurait toujours sa formation en économique pour retomber sur ses pieds. De toute façon, il comptait poursuivre ses études universitaires à Moscou au terme de son cours de cinq ans à Stalinabad. Il était décidé à ne pas se marier avant l'âge de 26 ou 28 ans, peu importe les pressions qu'exercerait sur lui sa famille.

A seize ans, il avait été follement amoureux d'une ravissante jeune fille tadjik qui avait fait tourner la tête à nombre de ses camarades; elle avait partagé ses sentiments et non pas, m'a-t-il semblé, de façon superficielle. Mais elle voulait se marier, et lui pas, alors il avait rompu; elle était maintenant heureuse en ménage avec quelqu'un d'autre, Dieu soit loué. Leurs familles le lui avaient reproché pendant quelque temps, et ses propres parents lui cherchaient maintenant un autre parti avantageux. Il était de fort mauvais ton dans cette région du pays de ne pas fonder de foyer le plus tôt possible, mais lui désirait terminer ses études d'abord.

Le communisme en tant que religion

Était-il permis aux Canadiens de lire les œuvres de Marx et de Lénine, demandait-il? Ils le pouvaient, s'ils le désiraient, lui ai-je dit. Étudiait-on Marx à l'université? Oui, il était à peu près impossible de donner un cours sur la pensée politique et économique du XIX^e siècle en omettant Marx, répondis-je. Mais je ne comprends pas qu'on permette aux étudiants de lire Marx si on craint le communisme, s'est-il exclamé. Je déclarai que cela faisait partie de ce que nous étions convenus d'appeler la tradition libérale, c'est-à-dire que les gens lisaient ce qu'ils voulaient et qu'ils tiraient leurs propres conclusions. Enseignait-on Marx dans les écoles primaires et secondaires? Non, car si un homme était catholique ou presbytérien, il enseignait à ses enfants le catholicisme ou la doctrine presbytérienne à compter de l'âge de trois ans ou à peu près. C'était parler religion, et il me semblait qu'en Union soviétique, le communisme constituait une sorte de religion à laquelle les gens habitaient leurs enfants à croire dès leur plus jeune âge. Une religion, reprit-il étonné. Mais en religion, il y a toujours Dieu. Admettons; vous avez ce que vous estimez être la seule et unique vérité que vous substituez à Dieu, répondis-je. Cette idée était de toute évidence nouvelle pour lui et elle le troublait; il n'était pas prêt à la réfuter.

Comme nous contournions à pied la grande fontaine devant l'Opéra, mon hôtel étant situé tout à côté, il me demanda soudain si je connaissais beaucoup de gens

dans cette ville. Je ne connaissais personne, ai-je dit, mais il allait de soi que les gens de l'hôtel savaient qui j'étais. Pendant un certain temps, il parla d'autres choses et, tout à coup, demanda où se trouvait mon garde-du-corps. Je répliquai que je n'en avais pas et que je voyageais seul; je ne pouvais croire que quelqu'un veuille me tuer. Mais le camarade Vishinsky avait eu un garde-du-corps lorsqu'il avait séjourné à Stalinabad. Mais c'était Vishinsky, répondis-je, ministre des Affaires étrangères. Bien, mais ne croyez-vous pas que M. Dulles a un garde-du-corps lorsqu'il voyage? demanda-t-il. Probablement que oui, dis-je, mais c'est un homme très important. Ahmed déclara que les ambassadeurs étaient aussi des personnages très importants et qu'ils devaient tous avoir un garde-du-corps, mais je lui affirmai qu'aucun des ambassadeurs que je connaissais à Moscou n'en avait. J'espère ne pas lui avoir enlevé les illusions qu'il entretenait sur la profession.

Comme tous les jeunes citoyens soviétiques intelligents, Ahmed souhaitait établir des contacts avec l'étranger et se réjouissait à la seule idée de s'y rendre. Il posait quantité de questions sur le Canada, et lorsque je lui montrai des photographies de ma ferme, il trouva la campagne resplendissante. Peut-être viendrait-il un jour me rendre visite à la campagne au Canada, osa-t-il avancer. Je l'assurai qu'il serait le bienvenu. Ne l'arrêterait-on pas parce qu'il était originaire de l'Union soviétique? Pas du tout, s'il était titulaire du visa réglementaire, dis-je. L'ambassade soviétique comptait un personnel nombreux à Ottawa, et des artistes et médecins soviétiques avaient récemment visité le Canada et m'avaient confié qu'ils avaient été cordialement accueillis. Il était étonné de constater que la vieille maison de campagne en briques rouges fut aussi grande et me demanda si je n'étais pas un quelconque aristocrate. Au contraire, dis-je, j'étais un paysan ou tout au plus un *kulak*. Il jeta un coup d'œil à la ronde, comme pour s'assurer que personne n'avait entendu, et éclata de rire.

Le jazz américain

Ahmed raffolait du jazz américain, dit-il, et tous les étudiants en écoutaient à la radio. J'ai dû admettre que je n'avais pas le virus. Mais, c'était tellement formidable de danser sur une telle musique, dit-il: les rythmes vous fouettaient le sang. (En règle générale, je suppose que le point d'ébullition du sang en Asie centrale est peu élevé.) Il semble donc évident qu'il soit relativement facile de capter les émissions musicales américaines, peut-être sur les

postes allemands, en Asie centrale et que les ondes ne soient pas brouillées. Il n'était pas question d'interroger Ahmed sur les bulletins de nouvelles, car il ne comprenait pas l'anglais. Il avait étudié l'allemand deux ans et projetait d'en poursuivre l'étude et d'entreprendre l'anglais. Dans l'ensemble, les étudiants d'Asie centrale se classaient en deçà de la moyenne russe en matière de langues européennes occidentales, peut-être parce qu'ils avaient dû consacrer trop de temps à apprendre le russe. La plupart d'entre eux semblaient avoir étudié l'anglais, le français ou l'allemand deux ans et en avoir appris à peu près autant que nos étudiants du niveau secondaire au cours d'une durée semblable.

Ahmed voulait savoir si j'avais déjà entendu chanter Paul Robeson. Je l'avais entendu plusieurs fois et l'avais vu interpréter le rôle d'Othello. Ahmed ne savait pas qu'il était aussi comédien, mais il chantait de façon merveilleuse, et même en russe. Il avait donné plusieurs récitals en Union soviétique, mais les journaux prétendaient qu'il lui était maintenant interdit de quitter les États-Unis. Ahmed avait aussi lu que les Américains avaient récemment supprimé le parti communiste; il prenait pour acquis que le parti survivrait en parallèle. Existait-il un parti communiste au Canada? Des journaux communistes? Qui formait le gouvernement? Les partis communistes du Canada, de la Grande-Bretagne et de la Scandinavie étaient peut-être très réduits, mais il savait qu'ils étaient plus forts en France et en Italie. Comment les gens vivaient-ils au Canada et en Europe occidentale? Y avait-il du chômage? Comment pouvait-on décrire une exploitation agricole canadienne? L'agriculture était-elle hautement mécanisée? Cultivions-nous beaucoup de coton? Quelles étaient nos espèces de grains et de fruits? Lorsque je mentionnai qu'il nous semblait étonnant qu'il existe un seul parti politique en Union soviétique, il répondit, plein d'assurance, que le parti communiste représentait les intérêts des travailleurs et des paysans et que cela correspondait à toute la population.

Ahmed trouvait très intéressant que les diverses nationalités qui se côtoyaient à l'université aient des tempéraments tellement différents. Les Ouzbeks étaient libres et décontractés; un Ouzbek parlait à un enfant comme il l'aurait fait à un adulte. Les Tadjiks étaient plus réservés, et les Pamirs taciturnes et sarcastiques. Le Pamir dont j'avais fait la connaissance dans le groupe en était un bon exemple. Il était très bon étudiant, travaillait avec acharnement et obtenait de bonnes notes, mais il n'était guère sociable, parlait peu et,

lorsqu'il s'exprimait, sa brusquerie mettait les autres mal à l'aise. Le Russe du groupe (jeune homme éveillé, au teint foncé, qui portait une moustache à la Charlie Chaplin) était superficiel et même bête. Pourquoi avait-il tenu à faire glisser la conversation sur le sujet des sports? Simplement afin de pouvoir se vanter de ce que l'équipe russe ait battu les Canadiens au hockey. C'était tout à fait déplacé, pensait Ahmed, et nettement embarrassant. Mais les Russes étaient ainsi.

Il était déjà tard lorsque Ahmed me fit ses adieux à regret et monta à bord du trolley.

La Crimée

Le dernier voyage de John Watkins avant d'être muté à Ottawa, en 1955, le conduisit en Crimée en compagnie de deux de ses amis russes, Alexandre, conseiller auprès du ministère des Affaires étrangères soviétique, et Ivan, un poète. Ils décidèrent de faire le voyage en voiture:

Le jour suivant, après quelques heures de route, le moteur a commencé à tousoter et mon chauffeur décréta que l'essence qu'il avait obtenue à Oryol était de mauvaise qualité et qu'il serait préférable d'en ajouter d'une canette de réserve à l'arrière. En outre, l'accélérateur s'était décroché et il fallait le remettre en place. Nous avons donc décidé de pique-niquer sous un arbre près de la route, assis sur un riche tapis de verdure, de trèfle et de plusieurs espèces de fleurs sauvages. Le chauffeur eut tôt fait de constater que, dans le branle-bas des derniers préparatifs (il rentrait à peine de vacances), il avait oublié d'apporter un tourne-vis et un bout de tuyau souple. Alors il s'est mis à «voter», selon son expression, et faisait un signe de la main chaque fois qu'une voiture ou un camion passaient. La plupart des chauffeurs n'y faisaient pas attention et les deux ou trois d'entre eux qui se sont arrêtés n'étaient d'aucun secours. Finalement, une Pobyeda flambant neuve, aux rideaux clairs d'un vert pâle, s'immobilisa. Une jeune fille exceptionnellement grande, mince et bien vêtue en descendit, et notre chauffeur annonça, jubilant, qu'il avait enfin trouvé une «âme charitable» disposée à l'aider.

Un jeune homme de haute taille, à l'allure athlétique, accompagnait la jeune fille; ç'aurait pu être un Suédois, mais comme tous deux s'entretenaient avec le chauffeur, nous en conclûmes qu'ils devaient être russes et nous nous approchâmes pour satisfaire notre curiosité. Ivan débita son vers le mieux réussi, qui l'a rendu célèbre et lui vaut d'être l'objet des taquineries de ses amis, et l'effet fut si

remarquable que la jeune fille accepta l'invitation de prendre une tasse de café avec nous. Le jeune homme déclina l'invitation plutôt sèchement et de mauvaise grâce, en prétextant qu'il ne buvait que du lait et il refusa de se joindre à nous sous l'arbre même lorsque sa cousine, comme elle se présenta, l'y appela. La jeune fille portait ses cheveux châtain et ondoiyants plutôt courts, elle avait de grands yeux d'un bleu profond, de longs cils et le teint clair; elle souriait agréablement, la bouche un peu grande peut-être, laissant voir une rangée de dents blanches proportionnées, et quant à savoir si toutes étaient ses dents naturelles, disons qu'on n'y décelait aucune trace d'acier inoxydable. Le sourire du jeune homme, toutefois, lorsqu'il trouva finalement le moyen de sourire, était terni par deux grosses dents en acier inoxydable.

Ivan ne se tenait pas de curiosité, mais la jeune fille, bien qu'assez coquette et passée maître dans l'art de faire jouer ses prunelles bleues, se montrait réticente à parler d'elle-même. Il fallait lui arracher chaque renseignement un à un. Elle dit que ses prénoms étaient Tatiana Nikolayevna, mais refusa de divulger son patronyme. Lorsque Ivan lui demanda si elle se produisait sur scène, elle admit qu'elle participait à l'occasion à des spectacles de vaudeville, mais refusa de dire ce qu'elle y faisait. Le jeune homme s'appelait Aleksei. Il ne savait pas conduire, et le comportement de sa cousine au volant le rendait nerveux. Elle était tellement casse-cou. Elle s'était blessée au dos en tombant d'une motocyclette et devait encore se soumettre à des massages. (Aleksei avait finalement consenti à se joindre au groupe, mais dédaignait nos rafraîchissements). Elle adorait la motocyclette, dit-elle, et on découvrit enfin qu'elle avait déjà monté une motocyclette dans un cirque.

Tatiana et Aleksei se rendaient en vacances à Yalta et, comme nous, projetaient de passer la nuit dans un hôtel à Kharkov. Puisqu'ils nous avaient si gentiment dépannés, je leur demandai s'ils acceptaient de dîner avec nous à l'Hôtel Intourist. Aleksei fit valoir diverses objections, mais Tatiana les rejeta et accepta l'invitation.

Kharkov avait changé

Kharkov avait triste mine lorsque j'y mis le pied pour la première fois en 1950. On se l'était arrachée à plusieurs reprises au cours de la guerre, et elle avait été bombardée alternativement par l'un et l'autre adversaire; bien que comptant de nombreuses constructions nouvelles, elle présentait encore des rues entières jonchées de douilles vides. Elle a maintenant un air

beaucoup plus gai. On y a multiplié les travaux de reconstruction, y compris, évidemment, de nombreux édifices prestigieux officiels et institutionnels. On a élargi les rues et utilisé une grande partie de l'espace autrefois réservé aux habitations pour en faire des squares et des jardins publics, et les rives ont été aménagées en parcs. En 1939, le chiffre de la population s'établissait à 833,000 habitants et il a probablement déjà dépassé le million.

Au moment où nous prenions le petit déjeuner dans la salle à manger le lendemain matin, nos nouvelles connaissances de la route sont entrées et ont pris place à table. Ivan s'est levé d'un bond et les a invités à se joindre à nous. Ils avaient eu un léger accident de voiture depuis que nous les avions quittés. Un camion avait soudainement fait irruption au croisement d'une route secondaire, et Tatiana avait appliqué les freins de façon si brusque que la voiture avait failli capoter. Aleksei se trouvait assis sur la banquette arrière en train d'étudier sa grammaire française et ne s'était pas rendu compte de ce qui lui arrivait. Les deux portaient des ecchymoses et des coupures aux bras et aux jambes, et se ressentaient du choc. La Pobyeda se trouvait dans un garage de Kharkov pour y subir de légères réparations. Si Tatiana avait freiné une seconde plus tard, ils auraient probablement été tués.

Tatiana avait retrouvé sa bonne humeur en bonne partie grâce à un plantureux bifteck Kharkov en guise de petit déjeuner, et il fut convenu que nous ferions un pique-nique quelque part le long de la route et qu'ils seraient nos invités à dîner au Zelyonny Gai, le soir. Ivan et moi nous sommes arrêtés pour faire une baignade dans l'Oryel (aucun rapport avec le mot Oryol). Ivan me signala le port de maillots de bain aux diverses plages de la région, qu'il interpréta comme un signe de civilisation avancée.

Une mer de blé

Comme la baignade prenait fin, la voiture verte s'immobilisa près de la nôtre et il fut convenu de déjeuner sous les premiers arbres ombrageux que nous rencontrerions. Les grands arbres étaient rares dans la région. Pendant des milles et des milles, rien que la steppe, comme une mer de blé, et nous avons dû faire 100 kilomètres avant de trouver un bosquet aux abords d'un petit village qui se composait entièrement de maisonnettes peintes à la chaux et recouvertes de toits de chaume. Ivan convainquit la maîtresse de maison du cottage le plus proche de nous faire bouillir de l'eau afin que nous puissions boire notre

Nescafé. Malgré les dimensions réduites du cottage et son air plutôt minable de l'extérieur, Ivan déclara que tout était propre et rangé à l'intérieur. La femme craignait d'abord qu'il faille un peu de temps avant d'avoir de l'eau bouillante, car elle avait laissé s'éteindre le feu, mais Ivan aperçut un réchaud portatif à pétrole dans un coin, et c'est ce qu'on utilisa. Aleksei acheta un pot de lait de beurre d'un vieillard qui vivait seul dans une maison voisine. Sa vache était attachée près de la route devant la maison, et son petit chien bâtard montait la garde. Comme dans tous les petits villages de ce genre, des poules et des oies se dandinaient de chaque côté de la route. Tous les hommes et les filles étaient partis travailler aux foins ou à la récolte au kolkhoze.

Durant le déjeuner, Ivan réussit à ajouter quelques renseignements à la fiche qu'il constituait sur Tatiana. Elle était âgée de 34 ans; elle s'était mariée quelques années auparavant et avait divorcé. Elle s'était remariée depuis, c'est-à-dire que l'homme de sa vie et elle n'avaient pas encore déclaré leur mariage, mais ils vivaient ensemble comme mari et femme. Ils s'étaient disputés avant son départ. Son mari ne voulait pas qu'elle aille à Yalta et n'y avait consenti qu'à la condition que son cousin l'accompagne et l'empêche de commettre des bêtises. Ivan et elle ont constaté qu'ils partageaient plusieurs connaissances à Moscou, dont une des plus célèbres ballerines du Théâtre Stanislavsky, Natasha Konius. Ivan était un peu inquiet à ce sujet, car Mlle Konius était bien au courant de ses flirts avec les ballerines du Stanislavsky. Tatiana n'était pas plus disposée à parler de son activité théâtrale, mais Aleksei nous révéla qu'elle avait joué le rôle titre dans le film *Aviateurs* quelques années auparavant.

Nous avons dîné dans un agréable restaurant en plein air à Zelyonny Gai. C'était une de ces nuits plutôt claires, silencieuses et baignées de lune que l'on retrouve dans Gogol: après dîner, Ivan et Tatiana se sont éloignés vers un endroit discret du jardin. Le rôle qui m'était dévolu ne faisait aucun doute. Entraînant donc le chaperon de Tatiana dans une tournée du domaine, j'appris à le mieux connaître.

Aleksei avait 28 ans et il était diplômé en droit de l'Université de Moscou. Une fois diplômé, il était entré au ministère de l'Éducation où il occupait maintenant le rang d'adjoint du ministre. Il était également diplômé en français d'un institut de langues; il s'exprimait assez couramment en français et était désireux de le pratiquer. Quant à l'allemand, il était autodidacte. Il n'avait jamais abordé l'anglais.

Son père et sa mère étaient diplômés d'université ainsi que le père de Tatiana, mais je crus comprendre que ce dernier avait fait ce qu'il est convenu d'appeler une mésalliance et que sa femme était plus jolie qu'intelligente ou instruite. Aleksei possédait une connaissance étendue de la littérature russe. (Tatiana aussi; elle connaissait par cœur de nombreux poèmes et récitait, presque aussi bien qu'un comédien professionnel, plusieurs poèmes de son auteur préféré, Yessenin.) Aleksei avait aussi beaucoup fréquenté les auteurs français (Anatole France comptait parmi ses préférés) et il pouvait citer Schiller et Heine fort honorablement dans le texte. A l'exception de Shakespeare, Sheridan, Wilde et Shaw, que l'on joue en permanence dans les théâtres moscovites, il ne semblait pas en savoir beaucoup plus en littérature anglaise. Il ne connaissait pas non plus d'autres français modernes si ce n'est Romain Rolland, Barbusse, Aragon, Sartre, et d'autres que le régime approuvait.

Entraves aux voyages

Aleksei aurait beaucoup aimé voyager en Europe occidentale, mais il entretenait peu d'espoir de réaliser ses projets. Ce n'était pas une question d'argent. Il pouvait facilement se le permettre. Seulement, la seule façon de sortir du pays était de faire partie d'une quelconque délégation, artistique, sportive, scientifique, — et il ne pouvait y prétendre. Bien qu'il ait été très prudent dans ses paroles, il était clair qu'il réprouvait le régime à maints égards et qu'il ne s'intéressait pas, même de loin, à Marx ni à ses disciples. (Plus tard, à Yalta, à un kiosque de libraire où il avait demandé à la jeune vendeuse quels nouveaux livres elle avait à offrir, il lui avait rendu un volume récent de la nouvelle édition des œuvres de Lénine avec une telle expression de dégoût qu'elle le remplaça rapidement sur le rayon, en quelque sorte gênée comme si elle avait commis une faute d'étiquette.)

Aleksei déclara que bien qu'il touchât un traitement élevé au Ministère, il pouvait fort bien tripler ou quadrupler cette somme en acceptant de diriger un établissement commercial ou d'occuper un poste de dirigeant dans une usine; en fait, il avait reçu de nombreuses offres alléchantes de cette sorte, mais pour des raisons sociales, il lui avait été tout à fait impossible de les accepter. Sa famille et ses amis en auraient été horrifiés. C'était du snobisme tout ce qu'il y a de plus odieux, il en convint, et un grand obstacle à la marche du progrès. On avait grandement besoin de gens instruits, d'expérience et de goût dans toutes sortes d'entreprises comme le vêtement et l'ameublement, par exemple, l'hô-

tellerie et la restauration, dans l'imprimerie et l'édition, et le reste. De nombreux titulaires de postes fort bien rétribués dans ces domaines étaient incultes et ignares, et les résultats se traduisaient par le mauvais goût des textiles, des vêtements, de l'ameublement, du papier peint, et le reste.

Je remarquai qu'à sa place j'éprouverais le besoin de défier les conventions sociales, d'accepter une position mieux rétribuée, bien que moins raffinée, d'essayer de jouer un rôle utile là où le besoin s'en faisait le plus sentir. Ses parents ne comprendraient pas, dit-il, et il ne pourrait faire face à la réprobation de ses amis... Je lui soulignai que dans les universités canadiennes ou américaines, les étudiants faisaient toutes sortes de petits travaux pour tâcher de payer leurs études, même le métier de garçon dans les restaurants. En Europe, les préjugés étaient mieux ancrés. Même les étudiants scandinaves, qui avaient dans l'ensemble la réputation d'être assez démocratiques, avaient été outrés de ce que certains d'entre eux aient travaillé au restaurant de la Maison internationale à New York. Ce genre de travail était hors de question pour un étudiant russe, dit-il, bien que bon nombre d'entre eux gagnent un peu d'argent de poche en faisant de la traduction, en étant régisseur ou en servant de doublure dans les théâtres.

Catégorie privilégiée des artistes

Il y a de nombreuses années, dis-je, de forts préjugés empêchaient les jeunes gens de bonne famille de monter sur scène, et il existe encore beaucoup de gens conservateurs et puritains au Canada qui ne souhaiteraient pas que leurs filles deviennent comédiennes. Dans son pays, déclara Aleksei, les acteurs, les chanteurs d'opéra et les danseurs de ballet occupaient un rang social élevé. On leur pardonnait leur vie bohème, ou on fermait les yeux, comme on ne l'aurait pas fait dans d'autres cercles. Nombre d'entre eux avaient eu des difficultés d'ordre matrimonial et avaient plusieurs fois divorcé; d'autres avaient la réputation de boire à l'excès ou d'être des ivrognes invétérés, mais cela ne nuisait en aucune façon à leur popularité. Tarasova, par exemple, avait eu quatre ou cinq maris et, bien qu'elle fût maintenant trop âgée pour les rôles qu'elle interprétait, ses admirateurs lui demeuraient fidèles. Personne ne comprenait pourquoi Ulanova avait divorcé Zavadsky pour épouser son actuel mari, insipide et plutôt bête, mais après tout, cela la regardait. Beaucoup d'autres changeaient tout simplement de compagnon sans s'embarrasser des formalités du mariage ou du divorce. On le savait et on en parlait, mais un artiste pouvait se le

permettre.

A l'occasion, Aleksei s'interrompait pour chercher où sa cousine et Ivan étaient allés, mais une question sur lui-même suffisait à le ramener à son sujet. Il s'était adonné à la pratique des sports lorsqu'il était jeune et se maintenait encore en forme grâce à la gymnastique et à la natation. C'est pourquoi il n'était jamais malade et attrapait rarement le rhume. Il fréquentait assidûment le ballet, l'opéra, le théâtre. Il s'estimait en quelque sorte une autorité en matière de ballets et pontifiait nettement sur la question. Plisetskaya, déclarait-il, était la plus brillante danseuse de Moscou. J'en convins, mais je pensais qu'en tant qu'artiste, Ulanova était unique. Il se rangea à mon avis, mais jamais n'avait-elle été aussi brillante du point de vue technique que Semyonova, Lepishinskaya ou Plisetskaya.

Envoi

Ivan et moi nous sommes rendus au Parc Gorki de Moscou, hier soir, pour voir notre connaissance de la route, Tatiana, faire son numéro de motocyclette. Dans une construction circulaire d'environ 30 pieds de diamètre et de 20 pieds de profondeur, Tatiana et le directeur du numéro, Grisha Levetin, un Israélite d'environ 50 ans qui en était autrefois le propriétaire mais qui travaille maintenant pour l'État, conduisaient des motocyclettes à haute vitesse sur les murs. En fin de numéro, Grisha conduisait une petite voiture, et Tatiana une motocyclette. Nous nous trouvions, avec une foule d'environ 100 personnes, appuyés à une rampe tout en haut. Les frais d'admission étaient de trois roubles. Toute la structure vibrait lorsque les motocyclettes vrombissaient sur le pourtour, ce qui rendait le numéro d'autant plus excitant pour la foule. Tatiana prétendait que le fléchissement du mur était nécessaire; cela servait en quelque sorte d'amortisseur.

Une fois le numéro terminé, nous sommes allés voir une pièce au petit théâtre du parc et nous avons rencontré Tatiana

à 23 heures avant d'aller prendre le café chez Ivan. Il lui demanda d'emblée combien elle gagnait. Environ 1,000 roubles par jour, dit-elle. Le dimanche précédent, elle en avait gagné 1,500, mais elle avait fait son numéro 42 fois et avait terminé complètement épuisée. La veille de notre visite, il n'y avait eu que trois représentations, mais c'était assez bien, car elle avait mal à la tête même avant de commencer et la pression atmosphérique aggravait son état. Ils ne commençaient pas le numéro avant qu'il n'y ait environ 100 spectateurs. Elle devait travailler un jour sur deux seulement.

Tatiana avait évolué pendant une partie du spectacle en tenant ses mains surélevées. L'homme avait fait de même et il avait aussi monté sa moto debout tout en escaladant et descendant le mur et en décrivant des cercles. Tatiana déclara qu'elle pouvait en faire autant et davantage même, mais qu'on le lui interdisait parce que lui, comme homme, devait paraître le plus audacieux des deux. Ivan fit remarquer qu'elle ne semblait pas s'entendre tellement bien avec Grisha. Ils se disputaient toujours, dit-elle. Il avait mauvais caractère et était d'un commerce fort difficile.

Ce bref exemple du mouvement de libération de la femme en Union soviétique en 1955 me fournit l'occasion, qui en vaut bien une autre, de mettre un terme à ce récit.

M. Marshall Crowe, président de la Société de développement du Canada, et M. Arthur E. Blanchette, chef de la Direction historique du ministère des Affaires extérieures, ont préparé la présentation et fait la sélection de ces extraits des rapports de l'ambassadeur Watkins. M. Crowe, ancien agent du ministère des Affaires extérieures affecté à Moscou en deux occasions, a été sous-secrétaire du Cabinet chargé des opérations avant d'assumer ses fonctions actuelles à la SDC.

«Mike» Pearson — les voies de la diplomatie

par D. V. LePan

Le premier tome des mémoires de M. Pearson vient s'ajouter à la longue liste des services qu'il a rendus au Canada. Notre littérature n'abonde ni en autobiographies politiques ni même en autobiographies satisfaisantes quel qu'en soit le genre. Cette nouvelle œuvre est vivante, bien écrite, bien agencée et intéressante d'un bout à l'autre.

En général, le «Mike» Pearson qu'on découvre dans ces pages est celui que ses amis et admirateurs connaissent depuis longtemps tant au Canada qu'à l'étranger, et que ses compatriotes canadiens ont, sur le tard, fini par apprécier et honorer. La personnalité qui se révèle au lecteur est celle d'un homme des plus énergique, intelligent et patient, habile négociateur et très cordial dans ses relations humaines. Rien de caché sous le boisseau. Le seul facteur mystérieux, s'il y en eût un, serait précisément cette absence de tout mystère.

On se sent en présence d'un homme normal, mais d'une normalité à haute puissance. On devine la présence d'un système nerveux parfaitement équilibré et d'un haut degré d'intelligence allant de pair avec des nerfs en aussi parfait état. Ce sont là d'incomparables atouts pour atteindre aux succès dont les exemples abondent partout dans ces pages.

Aucun élément nouveau dans ce portrait, sauf peut-être la satisfaction et la juste fierté que l'auteur tire de ses accomplissements. Relatant sa mutation, en 1946, de l'ambassade de Washington à Ottawa pour y devenir sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Pearson note que «à l'âge de quarante-huit ans, j'atteignais ainsi le sommet de l'échelle du service diplomatique canadien. Je ne pense pas qu'il soit présomptueux de signaler que j'y suis parvenu sans influence extérieure et sans autres ressources financières que mon salaire. Je l'ai fait à force de travail long et ardu; en étant toujours disponible pour n'importe quelle tâche; en accueillant volontiers chaque occasion d'assumer de nouvelles et plus hautes responsabilités; et en acquérant toute l'ex-

périence possible dans les différents domaines de ma profession». Tout cela est vrai et vaut d'être dit, mais notre connaissance des faits s'en trouve élargie de l'apprendre de la bouche de M. Pearson. Plus clairement que jamais aussi ressort cet autre don qu'il avait de toujours se trouver au bon endroit au moment opportun. Le fait d'être entré au ministère des Affaires extérieures en 1928, au moment où le Ministère commençait tout juste à se développer, d'avoir servi à Londres de 1935 à 1941, d'avoir été envoyé à Washington quelques mois après Pearl Harbour et d'avoir occupé un poste important à Ottawa quand M. Saint-Laurent a succédé à M. King comme Premier ministre, tout cela témoigne d'un discernement remarquable.

Louanges aux collègues

La description qu'il offre du Ministère nous est généralement connue d'autres sources. Comme on pourrait s'y attendre, M. Pearson loue généreusement ses pairs et collègues, notamment Norman Robertson et Hume Wrong. Ses louanges vont à Norman Robertson pour «la très lourde charge qu'il a assumée avec tant de compétence et de dévouement pendant les longues années de guerre comme conseiller principal de M. King», et il dit de lui qu'il était «aussi modeste et bon que sage et érudit». Mais il ne cache pas que l'administration n'était pas le fort de Norman

M. Douglas LePan, adjoint spécial de M. Pearson de 1950 à 1951, est actuellement professeur universitaire au Collège Massey de l'Université de Toronto.

M. LePan a précédemment fait carrière au ministère des Affaires extérieures, ayant occupé entre autres les postes de ministre conseiller de l'ambassade du Canada aux États-Unis et, en 1958-1959, de sous-secrétaire d'État adjoint.

N.B. Cet article a été rédigé plusieurs semaines avant le décès de M. Pearson.

Robertson. Il ne dissimule pas non plus l'espoir qu'il caressait d'être promu sous-secrétaire après la mort de O. D. Skelton en 1941, ni sa déception lorsque Norman Robertson fut nommé à ce poste. Il mentionne souvent l'étroite amitié qui le liait à Hume Wrong, auquel il reconnaît même la «supériorité intellectuelle». Mais il s'empresse d'ajouter que Wrong était moins apte à «s'entendre avec les autres», ajoutant ensuite qu'il existait des «problèmes d'incompatibilité» entre Leighton McCarthy, alors ministre à Washington, et Hume Wrong, son adjoint.

Cette sincérité à cœur ouvert est d'ailleurs un trait saillant du livre, et il ne s'en départit ni envers ses collègues, ni ses supérieurs, ni lui-même. Il vante hautement les services de M. Vincent Massey, haut commissaire à Londres, sans oublier de noter son manque d'aisance avec les hommes d'affaires canadiens ou la détérioration progressive de ses relations avec M. King.

Portrait de Mackenzie King

Son portrait de M. King est particulièrement intéressant. Quoique Pearson ait été connu et estimé de M. King au point où, en septembre 1947, ce dernier songeait déjà à lui comme successeur éventuel, l'auteur révèle que pour sa part il n'a jamais eu le sentiment de connaître M. King. Il avoue son irritation contre l'attitude de M. King qui enjoignait ses représentants à Londres ou à Washington de protester vigoureusement auprès du gouvernement de la Grande-Bretagne ou des États-Unis, mais qui affaiblissait la portée de leurs doléances par l'amitié douceuse des billets personnels qu'il échangeait ensuite avec les dirigeants de l'époque à Londres ou à Washington. Il note aussi jusqu'à quel point M. King était sensible à la flatterie. Et il relate, à son égard, un incident peu reluisant: après une nuit de bombardement intensif de Londres, en 1940, durant laquelle Westminster Hall avait été atteint, M. King envoyait un télégramme «secret et urgent» à son haut commissariat demandant qu'on lui expédie des pierres de l'édifice bombardé qui iraient s'ajouter à sa collection de ruines à Kingsmere. Le jugement récapitulatif de M. Pearson sur son ancien chef est glaçant. De service à Ottawa peu après le bombardement de Londres, et parlant des efforts qu'il avait déployés pour comprendre les artifices et les apparentes hésitations du Premier ministre, l'auteur poursuit: «Cette compréhension n'était pas facilitée par certains traits de caractère énigmatiques et contradictoires, composés à la fois de bienveillance et de calculs

égoïstes, de bonté et d'inflexibilité, de perspicacité politique et de mesquinerie personnelle, et que tant de ceux qui ont travaillé pour lui trouvèrent déconcertants».

M. Pearson est également sincère envers lui-même. Son autobiographie commence par une description, très soignée et charmante, de ses parents qui, selon lui, étaient religieux, bons travailleurs et très heureux. Mais il ne dissimule pas qu'ils s'intéressaient peu aux activités intellectuelles ou artistiques, et qu'il avait lu Henty bien plus que Shakespeare au cours de son adolescence. Il ne cache pas non plus le fait que, jusqu'à son inscription à l'université et même quelque temps après, son idée du monde gravitait autour de l'Empire britannique et qu'il ignorait tout du nationalisme canadien. Son éducation en matière de nationalisme et d'internationalisme, qu'il envisage comme l'avvers et l'envers de la même médaille (dit-il plus loin), a commencé pendant la Première Guerre et s'est ensuite développée à une allure croissante au Collège Victoria de Toronto, puis à Oxford, à l'Université de Toronto où il fut professeur d'histoire, à Ottawa et aux conférences internationales de Londres et de Washington. Mais il ne prétend pas que son esprit de discernement était infaillible. Parcourant son chapitre «A la dérive vers la guerre», on est désagréablement surpris de lire que les nuages obscurcissant l'horizon au début de 1937 ne lui «semblaient pas particulièrement menaçants» et que même alors il «n'était pas pleinement conscient des conséquences inquiétantes de la politique nazie». A la réflexion, on est peut-être encore plus étonné de constater que l'auteur ne fait aucune mention dans ce chapitre de la guerre civile d'Espagne, qui a révélé sous un jour saisissant les ambitions politiques des dictateurs. Mais de telles lacunes sont rares. La suite offre d'amples compensations, notamment la perspicacité dont il a fait preuve en envisageant les conséquences qu'entraînerait l'absence de contrôle du développement de l'énergie atomique. Son rapport sur la discussion de ce problème, qui eut lieu à Washington en novembre 1945 à bord du yacht *Sequoia* entre MM. Truman, Attlee et King (étrange triumvirat), est l'un des points saillants du livre.

La correspondance Pearson-Skelton

A ce dernier égard, M. Pearson s'appuie surtout sur un mémoire rédigé par les fonctionnaires canadiens en prévision d'entretiens entre les chefs d'État. Ailleurs, il se fie principalement aux passages de son journal. La plupart des historiens doivent

se douter de l'existence de telles notes, et toutes seront sans doute mises à leur disposition en temps opportun. Mais il y a une source de renseignements que M. Pearson utilise, et dont on aurait difficilement pu soupçonner l'existence. Il s'agit d'une correspondance prolongée et systématique, de nature officieuse seulement, que M. Pearson a entretenue avec le sous-secrétaire Skelton, de 1935 à 1941, durant sa période de service à Londres. Il serait intéressant de savoir quelle a été l'ampleur de cette correspondance, combien de temps elle a duré, et si elle doit enfin être publiée en même temps que la correspondance officielle que le haut commissariat à Londres entretenait à cette époque avec le Ministère. Les extraits publiés dans ce livre suggèrent qu'on y trouverait la meilleure part des analyses politiques émanant de *Canada House* durant cette période critique.

Redisons-le, voilà un livre admirablement agencé et bien écrit. Il est agréable à lire. Partout où j'ai pu faire un recouplement, les faits semblent parfaitement

exactes. Prenons, par exemple, le chapitre sur la Première Guerre mondiale. M. Pearson se rappelle que, du temps où il était élève-officier à Oxford, après avoir servi en Macédoine, son chef de peloton s'appelait Robert Graves. En consultant l'autobiographie d'un tout autre genre qui s'intitule *Goodbye to All That*, je vois que Robert Graves écrit dans l'Épilogue de l'édition de 1957 que cet «espionne jeune caporal Mike Pearson, du Bataillon des élèves-officiers d'Oxford, que j'avais recommandé en 1917 pour l'obtention d'un brevet d'officier, est devenu M. Lester Pearson, le plus illustre citoyen du Canada». Quoi qu'il en soit, espérons que — comme l'un des plus illustres citoyens du Canada certes (bien que toujours Mike!) — il pourra nous livrer les deux autres volumes projetés, retraçant les événements de l'époque où il a bâti la renommée à laquelle Robert Graves fait allusion.

MIKE: Les mémoires du Très Honorable Lester B. Pearson, volume I, Presses de l'Université de Toronto, 1972.

M. Lester Bowles Pearson

M. Lester B. Pearson, principal architecte de la politique extérieure du Canada pendant une dizaine d'années et ultérieurement premier ministre pendant cinq années mémorables, est décédé le 27 décembre dans sa résidence d'Ottawa. Il avait 75 ans.

Diplomate et administrateur de la politique extérieure durant vingt ans, M. Pearson a accédé en 1946 au poste de sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures. En 1948, le premier ministre, M. Louis Saint-Laurent, l'invitait à entrer sur la scène politique à titre de secrétaire d'État aux Affaires extérieures. M. Pearson est devenu une personnalité internationale au cours des neuf années où il exerça ces fonctions. Son succès aux Nations Unies, où il contribua au dénouement de la crise de Suez en 1956, lui valut le prix Nobel de la paix un an plus tard.

Après la mise en minorité du gouvernement dirigé par M. Saint-Laurent, en 1957, M. Pearson était élu chef du parti libéral puis premier ministre du Canada en 1963. En renonçant à ce titre en 1968, il ne s'est pas glissé dans une douce retraite. Il acceptait la présidence de la Commission du développement



international de la Banque mondiale et était désigné, en 1970, pour le rôle de premier président du Centre de recherches pour le développement international, établi à Ottawa.

Deux aperçus de la carrière de M. Pearson paraîtront dans notre prochain numéro.

Section de référence

I. LIVRES

Canadian Forum, *Le rapport Gray sur la maîtrise économique du milieu national; ce que nous coûtent les investissements étrangers*. Montréal, Leméac, 1971. 213 p.

Granatstein, J. L. et R. D. Cuff, *War and society in North America*. Toronto, Nelson, 1971. viii, 199 p.

Heeney, Arnold D., *The things that are Caesar's; memoirs of a Canadian public servant*. Toronto, University of Toronto Press, 1972. xiv, 218 p.

Levitt, Kari, *La capitulation tranquille: la mainmise américaine sur le Canada*. Montréal, Réédition-Québec, 1972. xliii, 220 p.

Motiuik, Laurence et Madeleine Grant, *A reading guide to Canada in world affairs, 1945-1971*. Toronto, Canadian Institute of International Affairs, 1972. 313 p.

Pearson, Lester B., *Mike; the memoirs of the Right Honourable Lester B. Pearson, Volume I, 1897-1948*. Toronto, University of Toronto Press, 1972. x, 301 p.

Savard, Pierre, *Le Consulat général de France à Québec et à Montréal de 1859 à 1914*. Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1970. 132 p.

Thibault, Claude, *Canada's external relations. Les relations extérieures du Canada, 1600-1969*. Une bibliographie. Lennoxville, 1972. 969 p.

II. ARTICLES

Andrew, Arthur, «Canada and Asia: the shifting power balance». Dans *Pacific affairs* 45:403-408 automne 1972.

Armstrong, Hamilton Fish. «Isolated America». Dans *Foreign affairs* 51:1-10 octobre 1972.

Clarkson, Stephen. «Just what is Canada accomplishing in India?» Dans *Saturday night* 87:15-17 octobre 1972.

Genest, Jean, «Maintenant le Chili!» Dans *L'Action nationale* 62:117-42 octobre 1972.

Granatstein, J. L. et R. D. Cuff. «Looking back at the cold war, 1945-1954». Dans *Canadian forum* 52:8-11 juillet/août 1972.

Hay, Keith A. J. «Problems of trading with Japan». Dans *Canadian banker* 79:4-9 juillet/août 1972.

Hehner, Eric, Rodney de C. Grey and H. E. English. «Which way to an industrial strategy?» Dans *Canadian banker* 79:33-35 juillet/août 1972.

Leroy, Vely. «Le rapport Gray: prélude d'un nouveau testament». Dans *L'Actualité économique* 48:211-225 juillet-septembre 1972.

Matthews, Roy A. «Britain's move into Europe: the implications for Canada». Dans *Behind the headlines* 31: nos 5-6 octobre 1972.

Moldofsky, Naomi. «Planning in immigration? The Canadian experience». Dans *Australian outlook* 26:67-82 avril 1972.

Moore, J. H. «Should Canada have an economic strategy?» Dans *Canadian chartered accountant/Comptable agréé canadien* 10:64-68 septembre 1972.

Newman, Peter C. «Killing time in NATO». Dans *Maclean's magazine* 85:44-45, 83- octobre 1972.

New Zealand Foreign Affairs Review. «New Zealand's 30 years of diplomatic representation in Canada». Dans *New Zealand foreign affairs review* 22:3-13 février 1972.

Sharp, Mitchell. «Canada in the world community». Dans *Atlantic community quarterly* 10:66-70 printemps 1972.

Spurgeon, David. «A new approach to foreign aid: the IDRC of Canada». Dans *Bulletin of the atomic scientists* 28:33-36 novembre 1972.

Taylor, Alistair M. «The computer and the liberal: our ecological dilemma». Dans *Queen's quarterly* 79:289-300 automne 1972.

Thorburn, Hugh. «The French referendum: a master stroke gone wrong». Dans *Queen's quarterly* 79:398-403 automne 1972.

Tremblay, Rodrigue. «Investissements directs étrangers et stratégies industrielles et commerciales: le dilemme canadien». Dans *L'Actualité économique* 48:226-253 juillet-septembre 1972.

Vaillancourt, Yves. «Le Chili...deux ans après». Dans *Relations* no 375:261-266 octobre 1972.

Ward, Peter. «The crisis beyond the election». Dans *Saturday night* 87:19-21 octobre 1972.

DOCUMENTS D'INFORMATION

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

No 78 (2 novembre 1972) Mécanismes internationaux de surveillance au Vietnam.

No 79 (16 novembre 1972) Le Canada dépose les instruments de ratification de la Convention de l'OIT sur l'égalité de salaire aux hommes et aux femmes.

No 80 (20 novembre 1972) Participation du Canada aux entretiens multilatéraux préparatoires à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et la réduction mutuelle et équilibrée des forces.

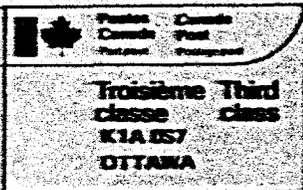
No 81 (21 novembre 1972) Message de félicitations du SEAE au ministre des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne, M. Walter Scheel, à l'occasion de la coalition gouvernementale lors des élections du 19 novembre.

No 82 (24 novembre 1972) Accord Canada-Libéria concernant l'assurance-investissements.

No 83 (28 novembre 1972) Établissement d'une ambassade canadienne à Budapest.

No 84 (3 décembre 1972) Mécanismes internationaux de surveillance au Vietnam.

No 85 (18 décembre 1972) Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports.



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 1973

Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires extérieures

CA1 EA
I56F
Mar.-Avr.
1973 C.1

DOCS



Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada

Calendrier de l'Union européenne

Les premiers pas du Bangladesh

A l'ONU, mélange de progrès et
d'atermoiements

Étapes de la réconciliation
sino-japonaise

Ce problème troublant de
la population

Directeurs de rédaction:

**E.-R. Bellemare
Murray Goldblatt**

Comité éditorial:

**M. L. A. D. Stephens, président
Mlle Patricia Dunn
Mlle N. Sénécal
M. L. H. Amyot
M. Arthur J. Andrew
M. A. E. Blanchette
M. G. Choquette
M. J. W. Graham
M. D. B. Hicks
M. D. R. Hill
M. J. E. Hyndman
M. R. Harry Jay
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
l'honorable Mitchell Sharp,
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, États-Unis et Mexique, \$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.

Tables des matières

mars/avril 1973

La Communauté européenne:	
Un programme d'histoire à réaliser / <i>Tim Creery</i>	2
La politique étrangère de Grande-Bretagne au sein de la CEE / <i>Robert Boardman</i>	7
Le Japon renoue ses liens avec la Chine / <i>Gordon Longmuir</i>	12
Aux Nations Unies:	
Bilan de la 27 ^e session / <i>Murray Goldblatt</i>	16
Les droits de l'homme en Afrique	28
Les répercussions de Stockholm / <i>J. R. Morden</i>	30
Au Bangladesh:	
Problèmes et perspectives d'une nouvelle nation / <i>Elliott Tepper</i>	33
Impressions du Bangladesh / <i>Jean Pelletier</i>	37
Face au problème du surpeuplement / <i>Frederick Nossal</i>	41
Le rôle du Canada au Viêt-Nam	48
Evocations rétrospectives de M. Pearson:	
L'artisan d'un monde idéal / <i>Richard O'Hagan</i>	51
Le diplomate de métier / <i>C. S. A. Ritchie</i>	54
Les mémoires d'Arnold Heeney / <i>J. W. Pickersgill</i>	56
Section de référence	59

Un programme d'histoire à réaliser

par Tim Creery

Pour quiconque a appris l'histoire de la façon traditionnelle, c'est-à-dire par la succession des dates, l'évolution de la Communauté économique européenne évoque une page d'histoire comme il faut, ponctuée de dates précises. Le 25 mars 1957, les représentants de la France, de la République fédérale d'Allemagne, de l'Italie, des Pays-Bas, de la Belgique et du Luxembourg signaient à Rome le traité qui instituait la CEE. Dès sa naissance, le 1^{er} janvier 1958, la Communauté se trouvait devant une série d'échéances touchant l'élimination des tarifs douaniers internes ainsi que l'adoption d'un tarif douanier commun à l'endroit des non-membres et d'une politique agricole commune.

La Communauté s'est maintenue dès le départ sous la pression des échéances et a respecté presque tous les principaux délais, chance que n'ont pas eue les correspondants des journaux du matin qui attendaient, le regard terne, la fin du marathon des séances ministérielles de nuit à Bruxelles et à Luxembourg!

Les calendriers et les échéances inévitables répondaient à un essai plutôt mécanique de «construction de l'Europe», selon le terme consacré pour désigner l'évolution de la CEE. Cette conception fut notamment celle du premier président de la Commission européenne, M. Walter Hallstein d'Allemagne occidentale, qui occupa longtemps ce poste. Selon ce point de vue, les formalités qui entourent la création du Marché commun et de la politique agri-

cole commune imposeraient aux États membres la création, au sein de la Communauté, d'institutions politiques centrales plus fortes. Placés devant le fait accompli, les gouvernements nationaux en viendraient à reconnaître et approuver le besoin d'un organisme central de prise de décision, d'un contrôle démocratique exercé par un parlement élu au suffrage universel, et de l'affermissement d'un pouvoir central grandissant dont la tâche serait d'harmoniser et de favoriser la croissance de l'organisation entière, afin qu'elle puisse réaliser toutes ses promesses.

Selon l'hypothèse de départ, les peuples étaient déjà favorables à une Europe unie. Il ne restait aux hommes d'État et aux politiciens qu'à suivre les impulsions de cette merveilleuse machine que les technocrates avaient si habilement montée à Bruxelles.

Fausse hypothèse

Or, cette hypothèse était fautive notamment dans le cas du président français, Charles de Gaulle, et souvent pour des raisons que ne partageaient pas les autres membres de la CEE. Il devint toutefois évident, en dernier ressort, que d'autres pays se cachaient derrière la France. Ils ne pouvaient pas, eux non plus, accepter le genre de croissance automatique de la souveraineté communautaire, au détriment de la souveraineté nationale, que préconisaient au départ les enthousiastes de Bruxelles.

Ce fut la grande leçon tirée de l'élargissement de la CEE au groupe des Neuf. L'élan qui permettra d'édifier une communauté européenne unie ne peut venir que des peuples, et de leurs dirigeants et représentants, qui devront céder une partie de leur autonomie au pouvoir central. Les États membres, selon l'expression utilisée à la première conférence «au sommet» des Neuf en octobre 1972, constituent l'«élément moteur» de la Communauté.

La leçon peut paraître élémentaire aux Canadiens qui connaissent bien le pro-



Correspondant à Paris de Southam News Services pendant près de cinq ans, M. Creery a fait des reportages sur les événements majeurs de la CEE et de l'OTAN. Ayant terminé en janvier sa période de service en Europe, il a accepté de devenir éditorialiste à la Gazette de Montréal. Avant de se rendre à Paris, M. Creery avait été correspondant de Southam News Services à Québec, à Ottawa et à Washington. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.

cessus de la confédération. Mais ce n'est que tout récemment qu'elle est devenue l'un des grands thèmes européens. Les politiciens nationaux et les europhiles se tournent de nouveau vers le peuple: consommateurs, ouvriers, cultivateurs et électeurs. Ils se rendent compte que les nouveaux objectifs de l'Europe vont nécessairement au delà de ceux qui présentaient un attrait pour les producteurs, les directeurs de société, les banquiers, les promoteurs immobiliers, les technocrates, les économistes, les diplomates et les hommes d'État.

Les années qui viennent constitueront une épreuve décisive et permettront de déterminer dans quelle mesure les nations membres et leurs dirigeants — les éléments moteurs — veulent donner suite aux propos éloquents de transformer la Communauté en une force dynamique au sens politique du terme.

On a déjà fait beaucoup de progrès durant les trois premières années qui ont suivi l'époque du général de Gaulle. Le tournant décisif pris par la Communauté, après le blocage des dernières années gaullistes, a été la conférence au sommet, tenue à La Haye en décembre 1969. Grâce à l'attitude positive du président Pompidou à l'égard de l'élargissement de la Communauté et de son évolution politique, la conférence de 1969 a approuvé les négociations avec les quatre pays qui sollicitaient leur admission, soit la Grande-Bretagne, l'Irlande, le Danemark et la Norvège. Elle a également accepté des négociations immédiates à l'intérieur du groupe des Six pour la mise en place d'un autre mécanisme important, celui d'accorder au siège de la CEE à Bruxelles le pouvoir d'imposer certaines taxes et d'engager certaines dépenses. C'est ainsi qu'à partir de 1975, année de pointe du nouveau calendrier qu'il faudra bientôt étudier, des impôts agricoles et un pour cent de la taxe de vente à la valeur ajoutée (TVA) seront versés directement à Bruxelles, principalement aux fins de financer le programme de soutien agricole. Selon la formule «mécanique» de l'évolution de la Communauté, une telle décision provoquerait un cri d'alarme dénonçant cette «taxation sans représentation», hâtant ainsi l'avènement d'un gouvernement central responsable aux représentants du peuple. La réunion au sommet de 1969 fut également marquée d'un foisonnement de bonnes intentions dans divers autres domaines, notamment à l'égard d'une union économique et monétaire éventuelle.

Tout le monde sentait, cependant, que la réalisation de véritables progrès dans la voie de l'intégration dépendrait de l'issue

des négociations avec les pays sollicitant leur admission à la Communauté. Ces négociations devaient se terminer, avec la Grande-Bretagne, au milieu de l'année 1971 et, avec les trois autres, avant la fin de la même année. Durant toute l'année 1972, la CEE se comportait de plus en plus comme si la Grande-Bretagne et les autres candidats fussent déjà membres. De sorte que, lorsque les dirigeants de la Communauté qui devait bientôt compter neuf membres (la Norvège ayant retiré sa candidature à la suite d'un référendum négatif) se réunirent à la conférence au sommet d'octobre 1972, ils étaient prêts à examiner les grandes lignes de l'évolution de la Communauté.

Calendrier plus ambitieux

Cette deuxième réunion des dirigeants de la «nouvelle Europe» devait s'efforcer de coordonner certains projets particuliers déjà approuvés et de leur communiquer une vie politique, de l'élan et du dynamisme. L'un après l'autre, les chefs d'État affirmèrent que l'Europe ne devait pas être simplement une communauté de commerçants, qu'elle devait servir les besoins sociaux de ses peuples et leur assurer leur place collective dans un monde de superpuissances. On établit un calendrier plus ambitieux d'histoire programmée.

Il s'ouvrait ainsi, sous le signe de l'ancienne magie des échéances, une nouvelle perspective allant de la création du Fonds européen de coopération monétaire avant avril 1973, à l'établissement, en 1980 au plus tard, d'une entité groupant les neuf nations qui s'appellerait l'Union européenne. La même échéance, 1980, a été fixée pour la réalisation de l'Union économique et monétaire complète, que l'on a décrite en gros comme l'ensemble des mesures et des politiques nécessaires à l'adoption d'une monnaie européenne.

Selon leur calendrier décennal, les Neuf feraient suivre l'institution du Fonds monétaire, en avril 1973, de rapports sur l'aménagement du concours financier à court terme, avant le 30 septembre cette année, et sur la mise en commun progressive des réserves avant le 31 décembre. L'échéance irréversible en matière de collaboration monétaire, deuxième étape du programme, tomberait le 1^{er} janvier 1974. Le Fonds de développement régional demandé par les Britanniques serait alors en place et doté de son propre mécanisme de financement à partir des fonds de la Communauté.

Les grandes questions économiques et monétaires ayant été traitées, la même rencontre au sommet a demandé la présentation, au plus tard le 1^{er} janvier 1974,

d'un rapport sur la coopération industrielle, scientifique et technique, lequel s'accompagnerait de recommandations et d'un calendrier d'exécution. Ce projet comporte la suppression des barrières fiscales qui empêchent la création de sociétés européennes dotées d'une charte «communautaire», et leur exploitation sans difficultés au delà des frontières nationales. Il comporte également une tentative d'éliminer le morcellement, le caractère marginal et les échecs fréquents qui ont marqué tant la coopération dans le domaine de la recherche nucléaire au sein de l'Euratom que la coopération dans le domaine spatial à l'intérieur des deux organismes maintenant réunis, l'ELDO (Commission européenne pour la mise au point et la construction de lanceurs d'engins spatiaux) et l'ESRO (Organisation européenne de recherche spatiale).

Un vaste programme d'action sociale, auquel figurent notamment la protection du consommateur et la participation des travailleurs à la gestion des entreprises, doit aussi être mis au point d'ici au 1^{er} janvier. Enfin, un programme d'action relatif à une politique de l'environnement doit être prêt avant le 31 juillet.



Photo UPI

Le chancelier allemand, M. Willy Brandt, accompagné de son ministre des Affaires étrangères, M. Walter Scheel, quitte une séance de la réunion au sommet de la CEE, tenue au Centre de conférences internationales de Paris.

Faiblesse de l'aspect politique

En dépit des énormes responsabilités et des nombreuses activités qu'on prévoit confier aux institutions de la CEE, les dispositions prises pour les assortir de pouvoirs politiques constituaient la partie la plus faible de la déclaration de Paris. Parmi les nouveaux membres, c'est la Grande-Bretagne qui a manifesté le plus d'hésitation à se départir de sa souveraineté, tout en laissant entrevoir une évolution dans ce sens. Pour le moment, le premier ministre, M. Heath, fait face à un chef de l'opposition, M. Harold Wilson, et à une majorité de députés travaillistes qui refusent même de siéger à l'actuel parlement consultatif européen qui s'est réuni à Strasbourg en janvier.

Parmi les membres fondateurs, la France a manifesté son hésitation traditionnelle à céder à Bruxelles ses pouvoirs de décision ou à faire élire directement le parlement européen comme le prévoyait le Traité de Rome (sans toutefois rendre la chose obligatoire). Les Néerlandais, les Italiens, les Allemands et les Belges défendaient pour leur part, par ordre décroissant d'insistance, la cause de la démocratisation et du renforcement des institutions de la Communauté.

La réunion au sommet formula cependant cette déclaration générale: «Les États membres réaffirment leur volonté de fonder le développement de la Communauté sur la démocratie, la liberté d'opinions, la libre circulation des personnes et des idées, et la participation des peuples par l'intermédiaire de leurs représentants librement élus.»

La solution du problème fondamental que pose toute structure fédérale — la répartition des compétences entre le centre et les parties, entre les institutions de la Communauté et les États membres — s'amorcera donc sur la base d'un rapport que la Commission exécutive de la CEE doit présenter avant le 1^{er} mai. La réunion au sommet «invitait» les États membres à trancher la question de la répartition des compétences et des responsabilités avant le 1^{er} janvier, date à laquelle l'union monétaire abordera sa phase décisive. On a également pris des dispositions pour associer le parlement consultatif plus étroitement au travail de la Communauté.

Entre les rencontres au sommet, le Conseil des ministres, organe suprême de la CEE, joue le rôle d'un cabinet dont les pouvoirs de décision lui viennent des capitales nationales. A l'échelon supérieur, le conseil réunit les ministres des Affaires étrangères des Neuf. La Commission européenne, dont le titre de commission «exécutive» déplaisait foncièrement au général de



Photo UPI

M. Georges Pompidou préside, à Paris, la séance d'ouverture de la réunion au sommet des neuf membres de la Communauté économique européenne. Il est entouré du premier ministre français, M. Pierre Messmer (à droite) et de son ministre des Affaires étrangères, M. Maurice Schumann.

A côté de ce dernier, l'on voit M. Valéry Giscard d'Estaing, son ministre des Finances, et, à l'extrême gauche de la photo, M. Jack Lynch, ancien premier ministre d'Irlande, un des trois pays récemment admis au Marché commun.

Gaule, est un genre de sous-cabinet dont les membres à plein temps ont des domaines de compétence tels les relations extérieures, la politique sociale et la politique industrielle.

Projet de constitution avant 1975

D'ici à 1975, toutes ces «institutions communautaires» – Conseil des ministres, commission, parlement, comité économique et social – doivent produire un rapport sur la possibilité de «transformer, avant la fin de l'actuelle décennie et dans le respect absolu des traités déjà souscrits, l'ensemble des relations des États membres en une Union européenne...» Il s'agit en somme de rédiger un projet de constitution qui serait présenté à une conférence au sommet ultérieure. Là encore, selon le calendrier établi, la mise en œuvre des nouveaux arrangements se ferait par étapes échelonnées sur une période de cinq ans. Dans l'intervalle, la période de transition pour les trois pays admis en 1973 se sera écoulée à la fin de 1977.

Au cours d'observations faites après la réunion au sommet, M. Sicco Mansholt, ancien président de la Commission européenne, a exprimé l'avis que cette réunion pourrait avoir beaucoup d'importance ou très peu. Et Raymond Aron écrivait dans

Le Figaro qu'avec ou sans la Grande-Bretagne, l'Europe unie ne présente plus l'aspect d'un Grand Dessein; œuvre de gouvernements et de fonctionnaires, elle relève de la réalité, réalité pourtant lointaine et prosaïque aux yeux du simple citoyen.

Ces commentaires désillusionnés émanent d'hommes qui mesurent les progrès de la Communauté non par rapport aux longues périodes de l'histoire d'une Europe belliqueuse, mais en fonction des rapports de puissance dans le monde et des défis qui en découlent. Verbiages, calendriers, plans et projets de plans se jugent par rapport à la réalité.

En tant que puissance mondiale, la Communauté n'a exercé jusqu'ici qu'une très mince influence. Elle ne participera à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe que par l'intermédiaire de ses membres, et seuls quelques pays membres participeront, avec les États-Unis et le Canada, aux négociations sur les réductions mutuelles et équilibrées des forces (MBFR). Au chapitre de la défense, la Communauté n'a d'autre politique que celle de l'Alliance atlantique, avec laquelle la France a souvent été en désaccord. La France n'appartient ni à l'Eurogroupe de l'OTAN, ni à la structure militaire inté-

grée de cet organisme. Les restrictions imposées à la politique internationale de la Communauté, du fait qu'elle dépend des États-Unis pour sa défense nucléaire, ne sont que trop évidentes.

L'impuissance des membres de la Communauté à former leur propre «pilier européen» de l'OTAN, qui grouperait les forces nucléaires française et anglaise, pourrait être surmontée à la longue, mais pas à temps pour influencer le réalignement actuel des puissances dans le monde.

Sur le plan commercial

Au cours des grandes négociations commerciales, dites *Nixon Round*, qui doivent avoir lieu cette année, la Communauté sera en mesure d'exercer une action plus énergique et unifiée. Mais comme les négociations porteront vraisemblablement sur le domaine non tarifaire de même que sur celui des compromis entre la libéralisation du commerce et la réforme du système monétaire international, l'élaboration d'une politique européenne unifiée sera plus difficile.

Tout comme les fédérations telles que le Canada et les États-Unis éprouvent des difficultés à coordonner leur politique sur les questions non tarifaires, à cause de la répartition des domaines de compétence entre le gouvernement central et les provinces ou États, de même l'Europe se heurte-t-elle à des problèmes encore plus considérables du fait des grands pouvoirs qu'exerce chaque gouvernement national. Dans le domaine monétaire, la Communauté est coincée entre l'objectif de l'union monétaire européenne et l'ambition qu'a chaque pays membre d'obtenir le système mondial le plus approprié à ses intérêts nationaux.

C'est ainsi qu'à cette «époque de négociations» dominée par les superpuissances, la Communauté a assez peu de chance d'influencer véritablement le jeu. Ce à quoi on pourrait rétorquer: mais à quoi bon une nouvelle superpuissance?

Les partisans de l'Europe unie répondraient que la Communauté reste étroitement et fort heureusement liée aux États-Unis par des similitudes d'ordre économique, technique et industriel, de même que par sa culture générale, mais que la question essentielle est de savoir si la Communauté doit, de ce fait, rester en position subalterne ou agir sur un pied d'égalité, auquel cas l'Europe aurait autant

d'autonomie que son partenaire atlantique et pourrait, de temps à autre, lui faire contrepoids. Beaucoup d'Européens ont été profondément indignés de voir plusieurs de leurs dirigeants s'abstenir, au temps de Noël, de protester à l'unisson contre les bombardements intenses ordonnés par le président Nixon dans la région de Hanoï-Haïphong. On craint aussi que les États-Unis négligent tout simplement de songer à l'Europe occidentale en établissant de nouveaux rapports avec l'URSS, et l'oublie totalement dans la reprise de leurs relations avec cet autre géant, la République populaire de Chine.

En quête de résultats

Les grandes négociations internationales qui s'ouvrent cette année ne peuvent que sensibiliser les membres de la Communauté au peu d'efficacité de leur organisation sur la scène mondiale. Les Neuf ne s'en trouveront peut-être que plus résolus à obtenir des résultats positifs des nombreux organismes au sein desquels la conférence au sommet leur demandait d'élaborer des politiques communes dans les domaines économique, monétaire, industriel, technique, scientifique, social et institutionnel avant l'an prochain.

L'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark, au début de cette année, a fait renaître au sein de la Communauté un intérêt et un espoir qui la soutiendront peut-être au cours de la période houleuse des marchandages à venir. Les Britanniques sont résignés à ce que la Communauté se développe, selon l'expression de leur négociateur en chef, à l'allure de la tortue et non du lièvre. Ce genre de progrès lent mais sûr convient au style britannique. Le premier ministre Heath a toutefois exprimé clairement le désir de voir la tortue bouger un peu.

Il y a bon espoir que l'Union européenne soit appelée à prendre beaucoup d'importance, selon l'expression de M. Mansholt, et que l'histoire accorde à l'évolution programmée de la CEE une signification justifiant pour le moins toute l'éloquence de ceux qui l'ont engendrée. Mais le prochain tournant, d'une suprême importance politique, ne se présentera pas avant 1975, selon le calendrier qu'a fixé la réunion au sommet. Si l'on s'en tient à l'expérience passée, ce grand tournant pourrait bien être retardé ou même renvoyé aux calendes grecques.

La politique étrangère de Grande-Bretagne au sein de la CEE

par Robert Boardman

Comme il fallait s'y attendre, le *Times* a résumé cette question en deux mots dans un éditorial paru deux semaines avant que la Grande-Bretagne n'adhère officiellement à la Communauté économique européenne: «Toutes les institutions humaines évoluent. L'Empire britannique est déjà loin derrière nous, ayant rejoint dans l'histoire le Saint-Empire». De toute évidence, le pas franchi était historique. Toutefois, l'entrée de la Grande-Bretagne sur la scène européenne a été diversement marquée par des baillements, des huées et même de violentes disputes parmi le public. La campagne culturelle en faveur de l'Europe, que le gouvernement avait organisée pour souligner l'événement, n'a pas même suscité une fraction de l'enthousiasme qui avait accueilli l'exposition de Toutankhamon au *British Museum*.

Quoi qu'il en soit, ce resserrement des relations avec les six partenaires de la CEE et deux autres nouveaux adhérents, le Danemark et l'Irlande, est susceptible d'avoir de grandes conséquences quant au rôle politique de la Grande-Bretagne sur le plan international. De fait, les effets pourraient s'en faire sentir davantage en politique étrangère qu'au niveau des politiques intérieures, en raison de l'isolement traditionnel entre la diplomatie et la tribune publique. Il est significatif que les deux questions à propos desquelles la Chambre des communes a vigoureusement critiqué le gouvernement, avant son adhésion à la CEE, aient été le nouveau règlement sur l'immigration proposé par le premier ministre, M. Edward Heath, et la circulation sur les routes britanniques des énormes camions européens de 40 tonnes. Ces deux questions ont, en effet, provoqué une réaction politique plus profonde que ne le font d'habitude les distants problèmes des affaires étrangères.

Les répercussions de l'adhésion de la Grande-Bretagne touchent à tous les secteurs de sa diplomatie. Ainsi, la participation de la Grande-Bretagne à la CEE remet en question le rôle du Commonwealth dans un monde en évolution, l'avenir de l'Alliance occidentale, la participation de

chacun des alliés à la défense de l'Occident, les modifications apportées au système monétaire et commercial international, ainsi que les problèmes d'aide et de commerce avec les pays du Tiers monde. Les fonctionnaires britanniques vont devoir ajuster leur tir à celui de leurs collègues européens sur un nombre croissant de thèmes de politique étrangère.

Le Tiers monde et le Commonwealth

Pour de nombreux citoyens britanniques, c'est la survivance des liens avec le Commonwealth qui était au fond du débat sur le Marché commun. La difficulté provient de ce que ces deux organisations, le Commonwealth et la CEE sont fort différentes. Cela entraîne pour la Grande-Bretagne beaucoup plus qu'un déplacement de priorités entre deux organismes internationaux auxquels elle appartient. Composé d'un groupe multiculturel et décentralisé de nations partageant des intérêts divers et souvent divergents, le Commonwealth est une institution unique en son genre. En raison des liens entretenus par plusieurs de ses membres avec des pays extérieurs au Commonwealth, il a su éviter l'air d'égoïsme et d'exclusivité dont les délibérations de la CEE sont souvent empreintes. La Grande-Bretagne devient-elle maintenant sociétaire d'un cercle intime de riches dont le seul but serait d'accroître la prospérité de ses membres?

L'adhésion au Marché commun aura de sérieux effets sur les politiques britanniques à l'endroit des pays moins favorisés

M. Boardman est professeur adjoint de science politique à l'Université Dalhousie et membre de son Centre d'études sur la politique étrangère. Un ouvrage de M. Boardman, The Management of Britain's External Relations, édité en collaboration avec A. J. R. Groom, de University College, Londres, vient de paraître chez Macmillan (Canada).

M. Boardman prépare actuellement une étude des politiques britanniques touchant les questions de la mer. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



du Commonwealth et du Tiers monde. En effet, le protocole 22 du Traité d'adhésion offre deux choix aux pays en voie de développement du Commonwealth: soit de souscrire aux arrangements existants de la CEE, en grande partie régis par la Convention de Yaoundé, soit d'arrêter une autre forme d'association ou d'accord commercial avec la Communauté. La Convention est essentiellement la même que celle qui associe les anciennes colonies françaises d'Afrique à la CEE, et prévoit l'obtention d'aide par la filière du Fonds européen de développement. Le mal est que, pour certains pays africains, francophones et anglophones, cette disposition sent trop le néo-colonialisme.

On a soutenu que le régime britannique de préférences commerciales généralisées est plus libéral que celui qu'administrent les pays de la CEE. Par contre, les politiques d'aide que poursuivait la Grande-Bretagne avant son adhésion à la CEE avaient été sévèrement critiquées. Le gouvernement reste bien en-deçà de la norme établie par les Nations Unies, soit 0.70 pour cent du produit national brut, ou même du pourcentage de 0.68 pour cent réalisé par le gouvernement français. En effet, l'aide officielle au développement accordée par la Grande-Bretagne a décliné depuis dix ans de 0.53 à 0.39 pour cent du PNB. Son adhésion au Marché commun pourrait contribuer au relèvement de la cotisation britannique, mais ce n'est pas sûr.

Même à l'intérieur de la CEE, le gouvernement britannique aura certaines difficultés économiques à aplanir. Dans le secteur commercial, on estime qu'environ le quart des exportations des pays asiatiques du Commonwealth à destination de la Grande-Bretagne, s'élevant actuellement à environ 600 millions de dollars, feront l'objet d'un tarif plus élevé. En diplomatie, les liens entre l'économie et la politique sont le plus souvent assez étroits, et le différend surgi récemment entre la Grande-Bretagne et l'Ouganda laisse peut-être présager des difficultés encore plus grandes au cours des années 70.

Inadmissibles à la Communauté

L'effet le plus marqué qu'aura sur le Commonwealth l'admission de la Grande-Bretagne à la CEE sera de concentrer l'attention des Britanniques sur un monde rétréci. Le résultat de la renégociation de la Convention de Yaoundé, prévue pour le mois d'août 1973, est incertain. Cependant, plusieurs pays du Commonwealth ont déjà été écartés de toute association avec la CEE sous son présent régime. Les associés possibles, à savoir, les pays les

plus pauvres du Commonwealth, aptes à bénéficier de liens officiels avec Bruxelles, sont au nombre de 20 et dispersés en Afrique, dans les Antilles et dans le Pacifique. Or, la CEE a depuis toujours manifesté un intérêt spécial à l'Afrique et à la région de la Méditerranée. Les relations de la Grande-Bretagne avec Malte et Chypre dépendront maintenant de la politique méditerranéenne du Marché commun, mais le secteur asiatique de même que les «vieux pays» du Commonwealth sont en dehors de ces zones de concentration.

Il est trop simple de prétendre, comme le faisait en décembre 1972 M. John Armstrong, nouveau haut-commissaire de l'Australie à Londres, que le Commonwealth est en train de se désagréger. Mais on peut certes affirmer qu'il est en mutation. L'actuel gouvernement travailliste de Canberra pourrait fort bien, dans un avenir rapproché, s'acheminer symboliquement vers un nouvel hymne national, un autre drapeau ou même une constitution républicaine. Le fait que les négociateurs britanniques n'avaient pas réussi à obtenir des Six des concessions préalables en faveur de l'Australie ou du Canada ne constituait plus pour Whitehall, en 1972, un obstacle insurmontable à l'adhésion de la Grande-Bretagne. Même la Nouvelle-Zélande n'a eu que cinq ans d'accès garanti aux marchés de la CEE pour ses exportations de beurre et de fromage. Le nombre de questions importantes à discuter au plus haut niveau durant les rencontres du Commonwealth déclinera certainement. Néanmoins, les liens qui survivent avec un nombre restreint de pays du Commonwealth pourraient au contraire être renforcés grâce à la participation de la Grande-Bretagne à la CEE.

Le lien avec Washington

Si l'Empire est depuis longtemps disparu, la fin des «relations spéciales» entre Londres et Washington est de date beaucoup plus récente. Il y a à peine dix ans, les liens qui unissaient les deux alliés atlantiques, surtout pour les questions militaires et stratégiques, avaient permis au président de Gaulle de justifier son rejet de la première demande d'adhésion présentée par la Grande-Bretagne.

Cette adhésion a moins fait en réalité pour modifier les relations anglo-américaines que la complexité grandissante des intérêts américains à l'étranger. Il y a une bonne mèche que les premiers ministres britanniques n'avaient qu'à prendre l'avion pour Washington, avec bon espoir d'y trouver l'attention spéciale réservée à son principal adjoint à l'OTAN. La prise de décision à Washington est maintenant



Canada Wide photo

Au cours d'une cérémonie qui s'est déroulée à Bruxelles, le premier ministre de Grande-Bretagne, M. Edward Heath,

appose sa signature à l'accord historique marquant l'adhésion de son pays à la Communauté économique européenne.

d'une telle complexité qu'aucun pays, ou groupement interne, ne saurait en modifier l'orientation à la longue. Au cours des années 60, le fonctionnarisme américain s'est mis à considérer l'Europe occidentale comme entité distincte. Il est donc douteux que la Grande-Bretagne puisse maintenant, sans l'appui de la Communauté, exercer une influence décisive sur Washington.

L'adhésion formelle à la CEE éclaircit au moins cette situation. Les liens traditionnels peuvent peut-être valoir à la Grande-Bretagne une attention spéciale; touchant certaines questions, surtout en matière de défense, les fonctionnaires britanniques ont déjà servi de porte-parole, à Washington, à plusieurs États de l'Europe occidentale. Quant au reste, la Grande-Bretagne n'est qu'une nation européenne parmi d'autres. On pense à Londres que, du fait de l'adhésion à la CEE, l'influence britannique dans la région atlantique pourrait se trouver élargie. Après tout, les pourparlers entre Washington et Bruxelles prennent de plus en plus l'allure d'échanges entre géants économiques. Les pays du Marché commun détiennent en effet environ le quart du commerce mondial, par comparaison avec les États-Unis qui n'en ont que le sixième.

Les premières épreuves résultant de ces nouvelles relations ne tarderont pas à se manifester. La seconde administration Nixon a laissé entendre que 1973 serait l'année de l'Europe, mais les griefs des Américains à l'endroit de la CEE se sont

progressivement aggravés, tout au moins depuis la fin des années 60. L'inquiétude qu'éprouve Washington au sujet de la hausse des importations américaines et des obstacles auxquels se heurtent ses exportations a été exprimée, en 1971, dans l'important rapport de la Commission Williams. Peu après, le président Nixon annonçait la nouvelle orientation de son gouvernement à l'égard des questions économiques internationales, en suspendant la convertibilité-or du dollar et en instituant une surtaxe sur les importations. Les fonctionnaires américains ont déjà soulevé la question des liens spéciaux qui unissent la CEE à certains pays africains et méditerranéens. Pour Washington, par conséquent, l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE veut tout simplement dire que d'autres secteurs importants du marché mondial vont être soustraits aux exportateurs américains et davantage sensibles à l'influence de Bruxelles. Il reste à voir comment la Grande-Bretagne, intégrée à la CEE, réagira aux pressions américaines concernant le commerce vers le milieu des années soixante-dix.

Erosion de l'indépendance

Depuis 1945, la politique étrangère de la Grande-Bretagne a été marquée par une progressive incapacité du gouvernement à exercer une action indépendante sur la scène mondiale. L'aide financière que lui accorda les États-Unis, ainsi que la création de l'OTAN, ont clairement révélé son besoin de l'alliance américaine vers la fin

des années quarante. L'équipée de M. Eden à Suez, en 1956, apparaîtra peut-être aux historiens comme la dernière occasion où un gouvernement britannique a osé entreprendre une démarche unilatérale dans une affaire d'intérêt vital pour la sécurité de la nation, tout comme le Roi George II est passé à l'histoire comme le dernier monarque à mener ses troupes au combat.

Il est par conséquent simpliste d'affirmer que la Grande-Bretagne a perdu d'un trait de plume, en 1973, sa capacité d'action indépendante en politique étrangère. Les contraintes exercées sur les dirigeants de sa politique étrangère étaient déjà très fortes avant son entrée dans la Communauté. L'adhésion au Traité de Rome n'est qu'une étape d'un long processus historique. Comme l'a soutenu M. Andrew Shonfield, lors de la première conférence de la prestigieuse série Reith à la BBC, en novembre 1972, les pays de l'Europe occidentale perdent progressivement le contrôle de leur destinée nationale particulière.

On note déjà la réalisation de certains progrès vers une plus grande harmonisation des politiques étrangères des membres de la CEE. Dès avant le premier janvier 1973, les fonctionnaires britanniques contribuaient activement à cette évolution. A la fin de 1972, les représentants permanents des Neuf à l'Assemblée générale des Nations Unies ont tenté, pour la première fois, de constituer un point de vue commun sur les projets de résolution traitant de la situation au Moyen-Orient. Auparavant, les ministres des Affaires étrangères des Neuf s'étaient réunis pendant deux jours à La Haye, afin d'examiner toute une série de questions dont le conflit israélo-arabe, la prochaine conférence sur la sécurité européenne et le problème des deux Allemandes. La Grande-Bretagne a fait valoir que cette initiative devait se poursuivre et qu'on aurait profit à augmenter la portée des thèmes de politique étrangère sur lesquels les Neuf se trouvaient largement d'accord. Faisant un premier pas dans ce sens, les chefs des services politiques des différents ministères des Affaires étrangères se réunissent actuellement au sein du Comité Davignon, qui doit présenter son rapport en juin 1973.

Obstacles à l'harmonie

Les obstacles qui se dressent sont considérables. Prenant l'Europe occidentale dans son ensemble, la Grande-Bretagne a des différends avec l'Islande concernant les droits de pêche et avec l'Espagne au sujet du statut de Gibraltar; ses relations avec l'Irlande sont assombries par le conflit qui fait rage en Ulster; le secrétaire aux Affaires étrangères, sir Alec Douglas-Home, a

critiqué ouvertement les dépenses finlandaises au chapitre de la défense; en outre, les positions respectives des gouvernements britannique et suédois sur les politiques américaines au Vietnam n'ont à peu près rien en commun.

On peut s'attendre à des désaccords semblables lorsque d'autres démarches importantes seront tentées en vue d'harmoniser les politiques étrangères des membres de la CEE. Ajoutons que les Six semblent tout disposés à croire que l'évolution vers une union économique peut très bien s'accommoder d'un degré d'indépendance de la part de leurs membres en fait de politique étrangère. L'intégration des Britanniques à la politique étrangère de l'Europe de l'Ouest pourrait peut-être se réaliser plus indirectement.

Le Traité de Rome entame assez profondément certains domaines de la politique officielle. En outre, la coopération en matière de mobilité de la main-d'œuvre ou des capitaux, de modifications au régime des impôts ou des banques, empiètera inévitablement de plus en plus sur des domaines autrefois considérés comme relevant strictement de la compétence des ministères des Affaires étrangères. En effet, on en est venu à croire en Grande-Bretagne que le diplomate, tout en conservant des aptitudes générales, doit également posséder une compétence spéciale en matière d'échanges et de commerce. On pourrait ainsi soutenir que l'expansion des exportations britanniques a été depuis quelque temps le principal objectif de la politique étrangère des gouvernements britanniques.

Attitude du parti travailliste

La politique étrangère de la Grande-Bretagne se ressentira aussi de son adhésion à la CEE d'après la réaction du public à l'égard des coûts et des avantages que comporte cette association. Le parti travailliste, ainsi qu'une faible mais criarde minorité du parti conservateur, dont M. Enoch Powell, préconisent le besoin de renégocier les conditions d'adhésion de la Grande-Bretagne. On ne sait pas au juste ce qu'ils entendent par là. De façon générale, l'expression est symbolique, servant à exprimer le ressentiment et l'indignation qu'inspire la ligne de conduite pro-européenne du gouvernement. Elle gagne aisément l'approbation de gens, y compris probablement la «majorité silencieuse», qui protestent contre la hausse des prix même avant que les véritables effets de l'adhésion se fassent sentir; ou encore de ceux qui craignent que la main-d'œuvre étrangère à bon marché obtienne et acca-

pare les emplois en Grande-Bretagne et mine ainsi la force de négociation des syndicats; ou bien de ceux qui, comme les petits commerçants et hommes d'affaires, craignent les complications administratives et autres effets de la taxe sur la valeur ajoutée introduite en avril 1973; enfin, de ceux qui s'offensent à la pensée que le peuple britannique a perdu le pouvoir de régir ses propres affaires, et qu'il a troqué son «droit d'aînesse» souverain contre un douteux «plat de lentilles» économique à long terme.

La renégociation peut signifier deux choses, à savoir, rester membre de la CEE et essayer d'améliorer la part de la Grande-Bretagne en œuvrant au sein de l'organisation, ou bien se retirer tout à fait de la Communauté et amorcer une nouvelle série de pourparlers avec Bruxelles. Ayant établi comme principale priorité de l'Opposition le maintien de l'unité du parti travailliste, M. Harold Wilson a laissé entendre que l'un ou l'autre choix serait valable aux yeux d'un futur gouvernement travailliste. D'autre part, le chef de file des partisans travaillistes du Marché commun, l'ex-chancelier de l'Échiquier et leader adjoint, M. Roy Jenkins, a passé l'année 1972 complètement à l'écart des folles manœuvres de l'importante faction anti-européenne de son parti. Il s'est acquis de la sorte l'approbation d'autres partis socialistes européens, et s'est vu décerner le prix Charlemagne de la ville d'Aix-la-Chapelle en avril ainsi que le prix Robert Schumann, à l'université de Bonn en novembre, pour services rendus à la cause de l'unité européenne.

Cette lutte intestine des deux factions travaillistes a provoqué une confrontation au sujet de la représentation du parti au Parlement européen. Le 13 décembre, les députés du parti travailliste se prononcèrent contre l'envoi de représentants pour une période d'au moins un an. Cette décision a été, selon M. Wilson, «le dernier soubresaut de notre divergence d'opinions». Il y a également d'autres signes qui laissent présager un changement d'attitude de ce parti, si enclin aux conflits fratricides lorsqu'il siège dans l'Opposition. En outre, l'imminence d'une nouvelle élection générale, probablement en 1974, aura inévitablement pour effet cette année de fixer l'attention des députés sur les problèmes électoraux plutôt que sur les questions de doctrine, vu surtout que les candidats travaillistes se sont mal tirés des trois élections complémentaires tenues vers la fin de 1972. L'élément anti-européen survivra sans doute, mais une telle opposition pourrait exister sans cette manifestation «d'extrémisme» au niveau des cadres supé-

rieurs du parti, à laquelle lord George-Brown faisait récemment allusion.

La façon dont le parti travailliste solutionnera ce débat sur l'Europe, au cours de 1973, a son importance. Son absence du Parlement européen se fera sentir, bien que cet organisme ne puisse à vrai dire freiner par une action démocratique les démarches de la Commission de la CEE. Advenant la possibilité qu'un gouvernement travailliste revienne au pouvoir après la prochaine élection, grâce à une forte réaction populaire contre l'inflation et les décisions de Bruxelles, les engagements que l'on prend maintenant pourraient avoir un effet décisif sur la politique britannique. Toutefois, le retrait pur et simple de la CEE ne semble pas constituer un choix réaliste.

Déjà nation européenne

Dès avant son adhésion à la CEE, la Grande-Bretagne était devenue à juste titre une puissance européenne. Une fois accompli le retrait à l'est de Suez, l'Europe et la région atlantique ont constitué sa principale sphère d'intérêt en matière de politique étrangère. Cependant, les décisions de la Grande-Bretagne concernant ses relations avec les pays du Commonwealth, et particulièrement avec les pays les plus pauvres du Tiers monde et les États-Unis, seront prises dorénavant en collaboration croissante avec ses partenaires du Marché commun. Par ailleurs, si les tendances actuelles vers l'harmonisation des politiques étrangères des pays de la CEE se maintiennent, il se peut qu'on éprouve passablement de difficultés plus tard à déterminer le contenu exact de la politique étrangère britannique.

Cela est encore plus vrai si l'on tient compte de l'influence qu'exercent les grandes entreprises. La revue *The Economist* soutient que l'Europe de l'avenir sera dirigée, pour ce qui est des principaux secteurs de base, par quelques sociétés multinationales ou par une association de filiales des gigantesques sociétés nationales. Deux sociétés de la CEE, soit la *Gevaert* belge et l'*Agfa* de l'Allemagne de l'Ouest, sont sur le point de réaliser la fusion qu'elles projetaient déjà en 1964. Il s'agit de la première fusion du genre depuis l'établissement de la CEE, mais ce ne sera vraisemblablement pas la dernière. Une fois que la Grande-Bretagne sera intégrée à la CEE, les fonctionnaires de Londres auront encore à s'occuper d'un dossier considérable d'affaires diplomatiques courantes. La diversité et la complexité de leurs nouvelles tâches apporteront toutefois une dimension nouvelle à l'exercice du métier diplomatique traditionnel.

Le Japon renoue ses liens avec la Chine

par D. Gordon Longmuir

En signant conjointement le communiqué publié à Pékin le 29 septembre 1972, les premiers ministres de la Chine et du Japon mettaient officiellement un terme à plus de quatre décennies de relations anormales entre deux grandes puissances asiatiques étroitement liées par leur histoire et leur culture. Certains observateurs sont allés jusqu'à dire que cette période «d'hostilité» remonte à la guerre sino-japonaise de 1894-1895, au cours de laquelle le Japon parvenait à assurer sa mainmise sur Formose (Taïwan) et les Pescadores, et à remplacer la Chine comme «suzerain» de la Corée.

A l'issue de la Seconde Guerre mondiale, le Japon dut céder les territoires conquis à l'extérieur de ses îles et accepter le verdict rendu à Potsdam à l'effet que Taïwan soit restituée à la Chine. Mais la révolution communiste qui instaurait la République populaire de Chine en 1949 devait poser un dilemme au Japon lorsque la qualité d'État souverain lui fut restituée deux ans plus tard. Réfugié à Taïwan et se présentant comme le porte-parole de toute la Chine, Chang Kai-shek offrait au Japon des conditions de paix très favorables, y compris la renonciation aux réparations imposées à l'issue des hostilités. En 1950 éclatait la Guerre de Corée au cours de laquelle la République populaire de Chine appuyait la Corée du Nord tandis que le Japon servait «d'arrière» aux forces des Nations Unies. En outre, les États-Unis et le Japon signaient, en 1951, un traité de sécurité mutuelle qui comportait implicitement une alliance contre la menace d'agression militaire de l'Union soviétique et de la République populaire de Chine. Le traité de paix entre le Japon et le Gouvernement nationaliste de Taïpeh était donc, en pratique, de conséquence inévitable. Ce traité, signé en 1952 et ratifié l'année suivante, devait poser par la suite un des obstacles les plus importants à la normalisation des relations entre Tokyo et Pékin.

Les gouvernements conservateurs qui se sont succédé depuis lors au Japon ont

jugé, à la réflexion, qu'ils n'avaient guère d'autre choix des points de vue politique, économique et stratégique que de maintenir leurs relations diplomatiques avec la «République de Chine». Cette attitude officielle n'a pas, toutefois, entravé l'établissement de relations commerciales, d'accords semi-officiels sur des questions de pêche ou d'autres formes de rapprochement, à l'exception de la reconnaissance diplomatique de Pékin.

Le «lobby» de 1964

Dès 1964, il y avait au Japon un important «lobby chinois» favorisant pour le moins une politique des «deux Chines». La décision de la France d'établir des relations avec Pékin a non seulement été accueillie avec une certaine appréhension par le Gouvernement, mais elle a aussi déclenché une vigoureuse campagne dans la presse et parmi les partis de l'opposition pour la normalisation des relations entre le Japon et la République populaire de Chine. La grande Révolution culturelle a retardé les démarches auxquelles le Japon pouvait songer à cette époque, mais en 1969 et 1970, il s'est vivement intéressé aux négociations du Canada et de l'Italie avec Pékin et a commencé à étudier sérieusement les répercussions possibles de la normalisation. Les autorités japonaises tout comme la plupart des observateurs étrangers étaient d'avis qu'en raison des rapports spéciaux du Japon avec Taïwan, le «prix» de l'établissement de relations avec Pékin irait au delà de la formule «prend note» adoptée par le Canada*. Entre-temps, le commerce entre le Japon et la République populaire de Chine s'était développé au point d'atteindre presque l'envergure de son commerce avec Taïwan. Le Japon était, en fait, devenu le plus

*L'article 2 du communiqué conjoint sur l'établissement de relations diplomatiques entre le Canada et la Chine se lit comme il suit: «Le Gouvernement chinois réaffirme que Taïwan est une partie inaliénable du territoire de la République populaire de Chine. Le Gouvernement canadien prend note de cette position du Gouvernement chinois». (Le souligné est de l'auteur)

grand partenaire commercial de la Chine et environ dix pour cent seulement de ce commerce bilatéral avait lieu en vertu de leurs «Mémorandums d'accords commerciaux». Un grand nombre d'hommes d'affaires, de journalistes et de politiciens japonais commencèrent à visiter Pékin. Parmi les hommes politiques, on nota des membres chevronnés et puissants du parti libéral démocratique au pouvoir, y compris les anciens ministres des Affaires étrangères MM. Aichiro Fujiyama et Takeo Miki. Au début de 1971, il devint clair que la majorité des deux chambres de la Diète nationale favorisait l'établissement de relations diplomatiques avec le «continent chinois». Un sondage d'opinions révéla que la grande majorité des Japonais favorisait la reconnaissance de Pékin; toutefois, on a été stupéfait de constater au moyen de données complémentaires qu'une majorité de même importance s'opposait à la rupture des relations avec Taïpeh.

En décembre 1969, le président Nixon et le premier ministre M. Eisaku Sato annonçaient dans un communiqué conjoint, à l'issue d'une réunion tenue à Washington, qu'il était de l'intérêt du Japon et des États-Unis d'assurer mutuellement la sécurité de Taïwan et de la Corée. Il faut se rappeler que cette déclaration était faite dans le cadre d'un accord avec les États-Unis selon lequel l'archipel des Ryū kyū serait restitué au gouvernement japonais dès 1972, ce qui n'entraînait de la part du Japon aucun engagement relatif à la sécurité. Toutefois, la presse et les partis de l'opposition japonais n'ont pas manqué d'interpréter ces déclarations comme l'acceptation d'un rôle plus important à jouer par le Japon dans le domaine de la sécurité militaire. Pékin, lorsque l'occasion s'en présentait, se mit à proclamer sa vive inquiétude au sujet de la «renaissance du militarisme japonais», l'assortissant d'allusions ténébreuses au fait que le Japon comptait acquérir des armes nucléaires. Les termes du communiqué Sato-Nixon furent peu à peu adoucis, et la déclaration au sujet de Taïwan et de la Corée avait été pratiquement mise de côté au début de 1972.

L'effet des «chocs Nixon»

Les «chocs» administrés par M. Nixon en juillet et août 1971 incitèrent le Japon à amorcer une révision des options de sa politique étrangère, particulièrement en Asie de l'Est. Toutefois, avant que l'on ait pleinement compris les incidences de la décision américaine de rechercher une détente avec la Chine, le gouvernement japonais fut appelé à trancher une question très importante à l'endroit de son voisin, soit

l'admission de la République populaire de Chine aux Nations Unies. Le Japon avait étudié un certain nombre de choix possibles. Une option populaire consistait à admettre la République populaire de Chine au Conseil de sécurité, tout en gardant un siège pour Taïwan à l'Assemblée générale; en d'autres termes, c'était la solution dite de «Biélorussie». Mais on dut se rendre immédiatement à l'évidence que ni Pékin ni Taïpeh ne pouvaient accepter la formule des «deux Chineses», pas plus que celle d'«une Chine, une Formose». Pendant quelque temps, on avait escompté que même si le Japon appuyait la résolution traditionnelle de «l'importante question», et repoussait la résolution «albanaise» réclamant la restauration des droits de la République populaire de Chine, il ne participerait à aucune démarche particulière en vue de maintenir le siège de Taïwan ou de trouver une solution au problème des «deux Chineses». La décision du premier ministre M. Sato a donc surpris la plupart des observateurs. Il paraît que, négligeant l'avis de certains de ses principaux conseillers, il décida de coparrainer une résolution de procédure proposée par les États-Unis, qui aurait pu retarder d'encore un an le règlement de la question de l'admission de la Chine à l'ONU. Le rejet de cette résolution et l'adoption de la résolution albanaise portèrent atteinte au prestige de M. Sato et évidemment aux relations sino-japonaises.

Au début de 1972, le bureau du premier ministre adressait une note à Pékin à l'effet que le Japon accueillerait favorablement l'ouverture de pourparlers visant à la normalisation des relations entre le Japon et la Chine. Quoique cette dernière se soit bien gardée de répondre à l'invitation, de nombreux visiteurs japonais rapportaient, à leur retour de Pékin, que la Chine ne s'opposait pas aux négociations mais qu'elle n'entrerait pas en pourparlers avec Tokyo tant que M. Sato serait au pouvoir. La rumeur voulait que M. Sato se retire avant la fin de 1971 ou, au plus tard, dès le début de 1972. L'accord officiel pour le retour d'Okinawa ayant été signé, M. Sato avait ainsi réalisé un de ses objectifs les plus importants, celui de mettre un terme

M. Longmuir, de la Direction du Pacifique (Bureau des affaires de l'Asie et du Pacifique du ministère des Affaires extérieures), est l'auteur d'un article sur l'évolution des relations entre la Corée du Nord et la Corée du Sud, qui a paru dans le numéro de novembre-décembre 1972 de Perspectives internationales.



Photo UPI

Le premier ministre du Japon, M. Kakuei Tanaka, salue la foule venue à l'aéroport de Tokyo pour assister à son départ vers Pékin où il s'est rencontré avec le premier ministre Chou En-lai en septembre dernier. Cette rencontre historique a formellement marqué la fin de plus de quarante ans de conflit entre ces deux grandes puissances asiatiques.

à la période d'après-guerre. Mais on se rendit vite compte que le premier ministre entendait rester au pouvoir jusqu'après la restitution de l'archipel des Ryū kyū en mai 1972. Il se peut que la décision de M. Sato ait été influencée par le fait que, s'il se retirait plus tôt, il paraîtrait céder aux pressions chinoises.

Quoi qu'il en soit, la mise à la retraite de M. Eisaku Sato en juillet et le choix de M. Kakuei Tanaka comme son successeur favorisèrent grandement la négociation d'une reprise des relations diplomatiques avec la République populaire de Chine. Les Chinois avaient posé trois conditions essentielles à la normalisation: la reconnaissance de Pékin comme gouvernement légitime de toute la Chine, l'acceptation du fait que Taïwan faisait partie intégrante de la République populaire de Chine, et l'abrogation du traité de paix «illégal» entre le Japon et les Nationalistes de Taïwan. Dès février, le gouvernement dirigé par M. Sato était prêt à accepter la première condition, et à «comprendre

pleinement» la seconde. Toutefois, on était naturellement moins disposé à abroger un traité de paix signé avec une autorité reconnue jusque-là comme le gouvernement de la Chine, et qui était en vigueur depuis presque vingt ans.

Malgré cette réponse incomplète, la Chine faisait savoir peu après l'arrivée au pouvoir de M. Tanaka qu'elle accueillerait favorablement des entretiens de normalisation dans un proche avenir, et M. Chou En-lai adressa bientôt une invitation officielle au premier ministre M. Tanaka. C'est ainsi que ce dernier, accompagné du ministre des Affaires étrangères, M. Masayoshi Ohira, et d'une suite de conseillers et de journalistes, entreprit le 25 septembre son voyage historique à Pékin.

Engagement de M. Tanaka

Pour sa part, M. Tanaka avait déclaré que sa première tâche en matière de politique étrangère serait de renouer les liens historiques entre la Chine et le Japon. Il était clair que la Chine désirait conclure aussitôt que possible un accord avec le Japon mais, jusqu'en août 1972, on croyait que les relations diplomatiques ne seraient pleinement rétablies qu'après plusieurs mois de négociations serrées. Le communiqué du 29 septembre ne manqua donc pas de provoquer une certaine surprise. Son préambule confirmait sans équivoque que la guerre entre le Japon et la Chine avait pris fin, tandis que le dispositif annonçait la fin de «l'ère des relations anormales qui ont existé jusqu'ici...» La question d'un traité de paix officiel devenait dès lors plutôt théorique, quoiqu'il y ait eu accord au sujet de la conclusion éventuelle d'un «Traité de paix et d'amitié».

Pour ce qui est de la question épineuse du statut de Taïwan, on déclara que «l'attitude du Gouvernement chinois est pleinement comprise et respectée par le Gouvernement japonais dont la position consiste à observer l'article 8 de la Proclamation de Potsdam»*. Le problème du traité de paix avec Taïwan ne fut pas mentionné dans le communiqué mais, lors d'une conférence de presse tenue après la signature de l'accord, le ministre des Affaires étrangères, M. Masayoshi Ohira, indiqua que le traité avait perdu toute «raison d'être» et qu'il était de ce fait abrogé. La plus surprenante nouvelle de toutes fut probablement celle qui prévoyait l'établissement immédiat de

*L'article 8 de la Proclamation de Potsdam (ou «ultimatum») déclare: «Les clauses de la déclaration du Caire (concernant la restitution de Taïwan à la Chine) seront appliquées et le Japon n'exercera sa souveraineté que sur les îles Honshu, Hokkaido, Kyushu, Shikoku et sur les îlots au sujet desquels nous statuerons».

relations diplomatiques (c'est-à-dire, à compter du 29 septembre 1972), et l'échange d'ambassadeurs «aussi rapidement que possible».

Comme on l'avait généralement prévu, la Chine n'exigea aucune réparation des dommages de guerre; toutefois, les Japonais affirmaient dans le préambule du communiqué qu'ils «se rendaient parfaitement compte que le Japon avait causé d'énormes dommages à la Chine du fait de la guerre, et qu'ils se le reprochaient amèrement...»

Malgré l'établissement des relations diplomatiques, un certain nombre de problèmes difficiles restent à résoudre. Il est probable que la République populaire de Chine ait accepté les assurances du Japon à l'effet que son Traité de sécurité mutuelle avec les États-Unis est entièrement de nature défensive, et qu'elle ne se sente pas menacée de ce côté. Les dirigeants chinois sont probablement convaincus aussi que le Japon ne compte ni devenir une puissance nucléaire dans un prochain avenir, ni déployer ses effectifs de défense à l'extérieur de ses îles territoriales afin de combler le «vide» laissé par le retrait des forces américaines. Par contre, il n'y a aucun doute qu'il existe entre la Chine et le Japon une rivalité latente, sinon active, en ce qui a trait à leur influence respective dans l'Asie du Sud-Est.

Pris entre le taux de croissance économique de la Chine d'une part, et l'exercice de l'influence politique du Japon de l'autre, il se peut que les petits pays de l'Asie se retrouvent dans une position fort difficile au cours des années à venir.

Relations triangulaires

Les relations du triangle Chine-Japon-Union soviétique constituent un facteur important de la sécurité future en Asie de l'Est. L'URSS commence seulement à exercer son influence en tant que puissance asiatique et ses divergences avec la Chine ne simplifieront pas sa tâche. On soutient que l'une des raisons majeures qui ont incité la Chine à établir des relations diplomatiques avec le Japon était celle d'atténuer l'influence de l'Union soviétique sur ce pays.

Le Japon et la Chine ont leur propre différend «de frontières» à régler en ce qui

concerne une petite chaîne d'îles probablement riches en pétrole, situées entre Okinawa et Taïwan. Les îles Senkaku (Tiao-Yu-tai) sont revendiquées non seulement par Tokyo et Pékin, mais aussi, bien entendu, par Taïpeh. Comme événement parallèle d'un certain intérêt, le Gouvernement chinois a épaulé le Japon qui réclame la restitution de quelques-uns de ses «territoires septentrionaux» (les îles Habomai, Shikotan, Etorofu et Kunashiri) annexés en 1945 par l'Union soviétique.

En janvier 1973, la République populaire de Chine et le Japon établissaient respectivement des ambassades à Tokyo et à Pékin, leurs ambassadeurs devant être nommés sous peu. Entre-temps, des délégations officielles ont voyagé dans chaque direction jetant les bases d'accords sur le commerce, la navigation, l'aviation civile, les pêches et d'autres questions bilatérales.

Malgré certaines prédictions contraires et l'absence de relations diplomatiques le Japon maintient ses relations économiques et culturelles avec Taïwan. On a créé des bureaux officieux ressemblant de très près à ceux que le Japon et la République populaire de Chine avaient ouverts dans le cadre des «Mémorandums d'accords commerciaux», avant l'établissement de leurs relations diplomatiques. Les Chinois ne paraissent pas avoir soulevé d'objections au maintien de ces rapports limités.

Lors du rétablissement de leurs relations, la Chine et le Japon ont mis l'accent sur leur patrimoine ancestral et culturel, et se sont engagés à coopérer à l'instauration d'une nouvelle ère de paix et de stabilité en Asie de l'Est. Du point de vue économique ou commercial, les avantages concrets ne seront probablement pas considérables de part et d'autre dans un avenir immédiat. Dans le cadre de sa politique d'indépendance la Chine n'acceptera sans doute aucune assistance économique du Japon, car même les subventions à l'exportation sont suspectes. Il n'en demeure pas moins que ces deux grandes nations, en établissant pour la première fois en 80 ans des relations fondées sur le respect mutuel de leur «souveraineté et intégrité territoriale», ont réalisé un exploit de portée historique.

Depuis la défaite du Japon dans la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements japonais s'en étaient tenus à un rôle passif d'arrière-plan dans le domaine international. A mesure cependant que ce pays rebâtissait son économie et s'avancait au rang de troisième puissance industrielle du monde, l'incongruité d'une telle attitude engendra chez les Japo-

nais le désir de voir leur gouvernement assumer un rôle davantage positif et indépendant, mieux en rapport avec l'importance croissante du Japon dans le monde. La normalisation des relations avec la Chine répond à cette volonté populaire et marque une étape décisive en direction d'une plus ample participation du Japon aux affaires d'Asie.

Bilan de la 27^e session de l'ONU

par Murray Goldblatt

Il est devenu courant d'expliquer les limitations des Nations Unies en faisant observer que, dans un monde d'États souverains, l'ONU ne peut que refléter les faiblesses de la société internationale qui lui a donné naissance. Comme le ministre des Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, le notait lui-même dans un discours à l'Assemblée générale, l'automne dernier, «l'égoïsme national semble trop souvent constituer le principe dominant» de cette société. En dépit de ce trait inquiétant de la vie internationale, il ressort des travaux de la 27^e session de l'Assemblée générale que l'ONU n'en a pas moins certaines réalisations à son actif.

Dans son discours du 28 septembre, M. Sharp a énoncé dès le début de la session les priorités du Canada. L'Assemblée, affirma-t-il, doit se concentrer sur les mesures propres à empêcher le terrorisme, à consolider les premiers succès de l'Organisation dans le domaine de l'environnement, à réaliser sa réforme administrative et budgétaire, à protéger les droits de l'homme en Afrique ou ailleurs et à développer le droit international, notamment le droit de la mer et le droit concernant la piraterie aérienne.

Le bilan de la session n'a pas été entièrement favorable, mais on a enregistré certains progrès. Les recommandations de la Conférence de Stockholm sur l'environnement, par exemple, sont sorties presque intactes d'un vigoureux débat. (Voir le compte rendu distinct des décisions sur les questions écologiques). La plupart des doutes concernant la convocation d'une Troisième Conférence du droit de la mer ont été dissipés et on a établi le calendrier tant d'une réunion préparatoire que de la conférence elle-même. Des programmes de travail dans le domaine de l'espace interplanétaire ont été prévus et l'extension du droit international à cet égard a de nouveau reçu l'appui de la majorité des États membres. En ce qui a trait au budget, on a adopté une résolution limitant à 25 pour cent du budget ordinaire les cotisations

majeures. On n'a cependant marqué aucun progrès à l'égard d'autres questions financières, notamment celle du déficit habituel de l'ONU.

Si certaines avances furent enregistrées à l'égard des questions écologiques et juridiques, le tableau fut beaucoup moins net dans les domaines politique et de la sécurité. La question coréenne fut de nouveau reportée; l'admission du Bangladesh fit l'objet d'une résolution reflétant l'accord de l'Assemblée à ce sujet; la question allemande fut traitée prudemment de manière à ne pas troubler les négociations entre les parties; enfin, le débat sur le Moyen-Orient a produit une nouvelle condamnation d'Israël, mais il n'y eut aucune initiative précise visant au règlement du conflit israélo-arabe.

Réorientation du débat sur le terrorisme

Quant au problème du terrorisme, question qui a des aspects politiques particulièrement sensibles, l'Assemblée a écarté l'objectif majeur de la répression en faveur d'une résolution créant un comité chargé d'en étudier les causes.

Les Nations Unies ne sont pas intervenues dans les négociations qui devaient aboutir à un cessez-le-feu au Vietnam. Cependant, le Secrétaire général a été invité à la conférence internationale qui a suivi la cessation des hostilités dans ce pays, et l'Organisation jouera en toute probabilité un rôle dans les programmes de secours et d'aide en Indochine.

Les questions les plus épineuses de la 27^e session ont été, toutefois, le problème du terrorisme international et l'effort soutenu déployé par les États-Unis pour réviser la formule d'établissement des quotes-parts budgétaires, de façon à ce qu'aucun membre n'assume plus de 25 pour cent du budget ordinaire.

C'est à l'initiative du Secrétaire général, M. Kurt Waldheim, que l'Assemblée fut saisie de la question du terrorisme international, à la suite de divers actes de

piraterie aérienne, du meurtre de 26 personnes en mai dernier à l'aéroport de Tel-Aviv, de l'assassinat de 11 membres de l'équipe israélienne aux Jeux olympiques de Munich par un groupe de terroristes palestiniens, et de l'envoi de lettres piégées à des particuliers dans différents pays.

Les nations arabes se sont opposées à l'inscription de la question du terrorisme à l'ordre du jour, mais après une série de débats au sein du bureau de l'Assemblée et en séance plénière, la question fut inscrite et traitée en Sixième Commission (juridique).

Dans le cadre de cette commission, les États-Unis ont proposé une résolution demandant la convocation, au début de 1973, d'une conférence internationale chargée d'établir une convention s'appliquant aux actes de terrorisme. Une seconde résolution, présentée par un groupe de pays, dont le Canada, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon, proposait de confier à la Commission du droit international des Nations Unies le soin de rédiger une convention qui serait ensuite soumise à une conférence internationale, tenue dans un avenir aussi rapproché que possible. Ces deux résolutions condamnaient le terrorisme international.

Aucune de ces initiatives ne rallia

l'appui de la majorité et ne fut mise aux voix. Par contre, les États arabes, les pays du bloc soviétique et la plupart des États africains donnèrent leur appui à une résolution parrainée par l'Algérie et par un certain nombre de pays non alignés.

Création d'un comité spécial

Cette résolution autorisait la création d'un comité spécial de 35 membres, chargé d'examiner toutes propositions tendant à une solution efficace du problème du terrorisme, et d'étudier les causes qui sous-tendent les actes de violence. Elle exprimait de graves préoccupations devant «le nombre croissant d'actes violents qui mettent en danger ou anéantissent d'innocentes vies humaines et compromettent les libertés fondamentales». Elle réaffirmait le droit inaliénable à l'autodétermination et à l'indépendance de tous les peuples soumis à des régimes coloniaux et racistes et «à d'autres formes de domination étrangère», maintenait «la légitimité de leur lutte, en particulier celle des mouvements de libération nationale», et condamnait «les actes de répression et de terrorisme auxquels les régimes coloniaux, racistes et étrangers continuent de se livrer en privant des peuples de leur droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance...»

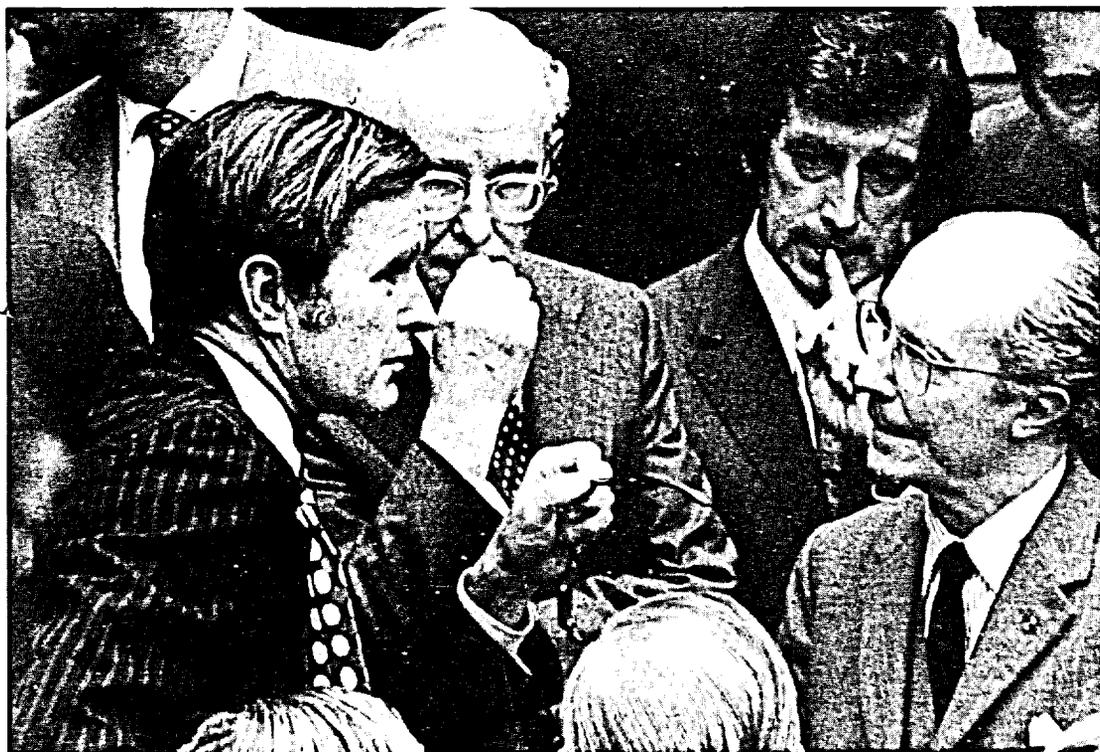


Photo UPI

M. George Bush (à gauche), ambassadeur des États-Unis auprès de l'ONU, échange quelques mots avec ses collègues de Grande-Bretagne, sir Colin Crowe, et de France, M. Louis de Guiringaud (à droite),

entre deux séances de l'Assemblée générale consacrées à l'examen de mesures contre le terrorisme. Le sujet a été débattu malgré l'opposition de certaines nations arabes et africaines.

Comme le démontre la teneur de cette résolution, les pays arabes et leurs partisans considéraient la question comme étant de caractère essentiellement politique. Ils craignaient qu'une résolution portant plus précisément sur des mesures destinées à combattre le terrorisme ne serve de quelque façon à empiéter sur les droits des militants politiques au Moyen-Orient et des mouvements de libération en Afrique. Ils estimaient qu'une résolution plus ferme pourrait être éventuellement exploitée à des fins politiques.

Les adversaires de la résolution algérienne regrettèrent son indifférence apparente à l'adoption de mesures énergiques contre le terrorisme; son adoption, dirent-ils, indiquerait clairement que les Nations Unies n'accordent qu'un faible intérêt à ce problème.

La résolution algérienne fut approuvée en Sixième Commission de l'Assemblée par 76 voix contre 34 et 16 abstentions. Le Canada s'y opposa de concert avec l'Australie, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, les États-Unis et 28 autres pays. L'Assemblée adopta la résolution par un vote analogue (76-35-17).

Position canadienne

La position fondamentale du Canada sur cette question a été énoncée devant la Sixième Commission, le 16 novembre, par M. David Miller, directeur des opérations juridiques au ministère des Affaires extérieures. Bien qu'il fût utile d'étudier les causes du terrorisme international et indispensable de chercher à en éliminer les causes, affirmait M. Miller, il n'était pas nécessaire d'attendre les résultats d'une étude de ce genre pour agir conjointement et prendre des mesures efficaces contre le terrorisme international.

Le Canada a formulé un programme en cinq points que l'Assemblée devrait réaliser pendant la session. Y étaient proposés la condamnation de tout acte de terrorisme international, le renforcement du système mondial de collecte et de diffusion de renseignements sur les terroristes, le réaffirmation et, au besoin, le renforcement des instruments internationaux déjà en vigueur contre les crimes comme la piraterie, le trafic des stupéfiants, la piraterie aérienne, le sabotage et les actes commis contre des personnes jouissant de la protection internationale; enfin, l'élaboration rapide d'instruments juridiques supplémentaires jugés souhaitables à l'égard des éléments internationaux mis en cause par les actes de terrorisme, en tenant compte particulièrement du besoin de protéger les innocents.

De l'avis du Canada, a déclaré M. Miller, il fallait compléter le droit international existant par un nouvel instrument sur le terrorisme, de portée et d'application aussi étendues que possible dans les cas d'attaques violentes ayant des aspects ou des effets internationaux, et dirigées contre des personnes innocentes où qu'elles se trouvent et quels que soient les motifs ou les objectifs invoqués. Cette convention devrait prévoir des peines sévères pour le châtement de tels crimes, ainsi que l'extradition des coupables ou leur poursuite en justice par les autorités compétentes de l'État dans lequel sont repérés les auteurs d'actes de terrorisme.

Étant donné cette prise de position, le Canada s'est opposé à la résolution algérienne proposant la création d'un comité d'étude des causes du terrorisme. Dans son explication du vote canadien, M. Saul Rae, représentant permanent du Canada auprès des Nations Unies, a affirmé que la résolution était inacceptable à plusieurs égards. Outre le fait qu'elle ne condamnait pas les actes de terrorisme international, on y invoquait le droit à l'autodétermination qui n'était pas en cause, et les termes mêmes de la résolution pouvaient paraître aller au delà des principes et des concepts de la Charte des Nations Unies; enfin, la résolution n'établissait aucune distinction nette entre les aspects politiques et juridiques du problème.

Les rapports existant entre les actes criminels ou terroristes et les causes de ces actes sont faciles à reconnaître, expliqua M. Rae. Les deux aspects exigent une attention et des mesures urgentes. Sur le plan national, toutefois, y a-t-il un gouvernement qui néglige de prendre des mesures à l'égard de ce problème de la violence, sous prétexte que d'autres problèmes restent sans solution? . . . Dans le domaine international comme dans le domaine national, les mesures destinées à empêcher de tels actes (les actes individuels de terrorisme et le crime) doivent aller de pair avec les efforts tendant à éliminer les conditions sous-jacentes qui engendrent la violence.

Aux Nations Unies, les observateurs estiment que, bien que la résolution adoptée par l'Assemblée ne renferme aucune ligne de conduite précise touchant l'élaboration de mesures contre le terrorisme international, elle n'exclut pas l'examen de telles mesures par le comité spécial. De fait, les partisans de mesures précises sont d'avis qu'il faut à cette fin tirer le meilleur parti possible du nouveau comité.

Crise financière

Dans le domaine administratif et budgétaire, la 27^e session de l'ONU n'a apporté aucune solution véritable aux problèmes financiers de l'organisation. Le Comité des 15, comité spécial créé l'an dernier aux fins

d'examiner la situation financière des Nations Unies, n'est parvenu à aucun résultat concret. Son mandat terminé, il a laissé au Secrétaire général le soin de prendre toute nouvelle initiative dans ce domaine.

Le mauvais état financier de l'Organisation mondiale résulte surtout, d'une part, du refus de certaines puissances comme l'URSS et la France de contribuer au financement des opérations du maintien de la paix au Congo et au Moyen-Orient et, d'autre part, des retards que certains pays mettent à verser leurs contributions au budget ordinaire des Nations Unies, ce qui affecte la situation de caisse de l'Organisation. Selon le règlement, les quotes-parts annuelles doivent être versées avant la mi-février, mais beaucoup d'États membres, y compris certains grands pays, s'en acquittent par versements échelonnés tout au long de l'année. Plusieurs pays ayant répondu à l'appel du Secrétaire général de verser plus rapidement leurs cotisations, l'Organisation a pu éviter de justesse une crise de liquidités en mai et juin derniers.

L'automne dernier, l'Assemblée générale a approuvé pour 1973 des crédits s'élevant à 225.9 millions de dollars, par rapport à 213.1 millions en 1972. Cette augmentation de 6 pour cent était moindre que celle des deux années précédentes. Le nouveau budget comprend 126.2 millions de dollars pour les dépenses du personnel et les dépenses connexes, ainsi que 18.6 millions au titre du matériel et des fournitures.

Comme nous l'avons déjà indiqué, les travaux de la Cinquième Commission chargée des questions budgétaires ont surtout porté sur la proposition américaine tendant à abaisser à 25 pour cent le plafond des quotes-parts budgétaires pour ce qui est de la cotisation la plus élevée.

Attitude américaine

L'Organisation mondiale faisant l'objet d'un désenchantement progressif aux États-Unis, certains éléments du Congrès américain ont repris, avec une nouvelle vigueur, leur action en faveur d'une diminution de la quote-part américaine du budget des Nations Unies. Dans son rapport final de 1971, la Commission présidentielle pour les Nations Unies recommandait que, dans le cadre d'une nouvelle répartition de leurs responsabilités, les États-Unis s'efforcent, «sur une période de plusieurs années, de réduire leur cotisation actuelle de 31.52 pour cent du budget ordinaire de l'ONU de manière que leur quote-part ne dépasse pas éventuellement 25 pour cent». La commission proposait que chaque abaissement de la quote-

part américaine du budget ordinaire soit assorti d'une hausse au moins correspondante de la contribution des États-Unis à un ou à plusieurs des budgets ou fonds des Nations Unies, alimentés au moyen de contributions volontaires.

La répartition des dépenses budgétaires de l'Organisation mondiale montre, dans le temps, une diminution progressive de la quote-part du pays qui verse la plus forte cotisation. En 1946, le barème des quotes-parts fixé par l'Assemblée générale prévoyait une contribution américaine de 39.89 pour cent du budget ordinaire; or, si cette contribution avait été fixée en fonction de la capacité de paiement relative, elle se serait alors établie à près de 50 pour cent. En 1948, l'Assemblée reconnut qu'en temps normal aucun membre ne devrait payer plus qu'un tiers des dépenses totales et, en 1952, il fut décidé qu'à compter de janvier 1954, il serait appliqué un plafond de 33½ pour cent. En 1957, ce plafond fut abaissé en principe à 30 pour cent et la contribution américaine a graduellement diminué depuis lors pour atteindre le niveau actuel (1973) de 31.52 pour cent.

La démarche américaine tendant à réduire à 25 pour cent la quote-part des États-Unis a donné lieu à l'un des débats les plus acrimonieux de la session, tant en Cinquième Commission qu'en séance plénière de l'Assemblée.

Les États-Unis ont fait valoir, à l'appui de leur projet de résolution, que celui-ci ne représentait pas une nouvelle politique et n'équivalait pas à un fléchissement de leur intérêt ou de leur appui aux Nations Unies. Le principe d'un plafond de 25 pour cent était un objectif à long terme établi dès le début de l'Organisation et simplement modifié en raison des circonstances économiques de l'après-guerre. Le représentant des États-Unis a souligné que depuis 1957, date du dernier changement effectué à cet égard, 50 nouveaux membres avaient adhéré à l'Organisation et que le moment était venu de franchir la dernière étape en direction de ce maximum de 25 pour cent.

Le représentant des États-Unis a rappelé que l'appui que son pays consentait aux Nations Unies n'avait cessé de croître. A la fin de 1971, la contribution globale des États-Unis aux divers organismes de l'ONU s'élevait à plus de 4.2 milliards de dollars, dont près de 3 milliards en contributions volontaires, soit presque deux fois le total de tous les budgets ordinaires votés par l'ONU depuis son origine. Les États-Unis ne cherchaient pas à faire adopter le plafond de 25 pour cent pour des motifs financiers ou économiques, mais

pour des raisons de principe d'ordre institutionnel.

Dès l'ouverture du débat en Cinquième Commission, le Canada a appuyé le point de vue américain et s'est efforcé de lui obtenir gain de cause. Parlant au nom du Canada, M. Rae fit observer que le plafond de 25 pour cent avait été jugé, en 1946, le niveau approprié dans le cas de la plus importante cotisation. Le Canada estimait que si l'Assemblée approuvait le projet de résolution, il n'y aurait dorénavant aucune nouvelle diminution de ce pourcentage. L'adoption du plafond envisagé contribuerait à maintenir la viabilité des Nations Unies dans le monde actuel. M. Rae soulignait enfin que, selon le projet de résolution, les quotes-parts des États membres ne seraient augmentées en aucun cas par suite de l'abaissement du plafond. Cette disposition, dit-il, avait influé sérieusement sur la décision prise par le Canada d'appuyer la résolution américaine.

Opposition soviétique

L'Union soviétique prit la tête de l'opposition dirigée contre la proposition américaine, faisant valoir que celle-ci allait à l'encontre du principe de base qui consiste à fixer les quotes-parts des États membres en fonction de leur capacité de paiement relative. Ce principe, a affirmé le porte-parole soviétique, était le seul qui fût correct, étant le seul empreint d'objectivité et d'impartialité. Si l'on établissait la quote-part américaine sur cette base, elle s'élèverait actuellement à 38.4 pour cent, non à 31.5 pour cent. Les États-Unis cherchaient maintenant à aggraver l'injustice, en réclamant un nouvel avantage; sur le plan monétaire, cette diminution de la quote-part américaine représenterait en 1973 une tranche de 13 millions de dollars du budget des Nations Unies, et de 25 millions de dollars par rapport à la capacité de paiement relative. La proposition américaine était encore moins justifiée, maintenait l'URSS, si l'on tenait compte du fait que les États-Unis retirent d'immenses avantages financiers de ce que le siège des Nations Unies se trouve à New York. Si l'on désirait établir la répartition des dépenses de l'Organisation plus équitablement, il faudrait non pas abaisser le plafond actuel mais plutôt l'éliminer de manière que tous les membres, notamment les États-Unis, versent des contributions établies conformément au principe et au critère de la capacité de paiement relative.

L'URSS et d'autres délégations firent état des avantages que l'application du principe des cotisations maximales par tête d'habitant rapporterait à certains

pays les plus développés, y compris le Canada, si la proposition américaine était adoptée. Selon ce principe, aucun État membre ne doit verser une quote-part dépassant celle du plus fort cotisé, fixée d'après le chiffre de sa population. Toutefois, le Canada et le Danemark ont fait entendre qu'ils consentiraient à ne pas se prévaloir de cette disposition, si l'on approuvait la proposition américaine.

On jugea que la résolution prévoyant l'abaissement du plafond des quotes-parts à 25 pour cent nécessitait une majorité des deux tiers des voix pour être adoptée en séance plénière. En Cinquième Commission, elle fut adoptée par 67 voix contre 30 et 32 abstentions; à l'Assemblée, le vote fut de 81 voix pour, 27 voix contre et 22 abstentions, marge qui satisfaisait à la règle des deux tiers.

Cette résolution précise formellement que la contribution maximum de tout État membre au budget ordinaire des Nations Unies ne doit pas en principe dépasser 25 pour cent du total. Le Comité des contributions y était prié d'appliquer ce principe « aussitôt que faire se pourra » en établissant le barème des quotes-parts des années à venir, et de tenir compte à cette fin dans la mesure nécessaire: i) des quotes-parts de tous nouveaux États membres dès leur admission, et ii) de l'augmentation triennale normale des quotes-parts des États membres, qui résulte de l'augmentation de leur revenu national. Toutefois, le pourcentage des cotisations des États membres ne devrait, en aucun cas, être augmenté par suite de la résolution, qu'il s'agisse du budget de l'Organisation ou de celui des institutions spécialisées.

L'Assemblée adopta une autre résolution abaissant la quote-part minimum des États membres, pour faire pendant à celle qui traitait du principe du plafond. La quote-part minimum actuelle de 0.04 pour cent fut établie en 1946 et elle s'applique présentement à 69 des 132 États membres. Le nouveau plancher de 0.02 pour cent a été approuvé en Cinquième Commission par 105 pays (dont le Canada) contre 7, et 17 abstentions; en séance plénière, le vote a été de 111 voix contre aucune, et 20 abstentions.

En se fondant sur ces résolutions de même que sur certaines directives de l'Assemblée et les données relatives au revenu national, le Comité des contributions établira un barème des quotes-parts pour les années 1974-1975-1976 et le soumettra à l'approbation de l'Assemblée générale l'automne prochain. Le nouveau barème des quotes-parts, établi en tenant compte du plafond et du plancher adoptés



Photo UPI

Les membres du Comité juridique de l'Assemblée générale notent les résultats du vote clé (76 à 34 et 16 abstentions) sur une résolution autorisant l'étude du pro-

blème posé par le terrorisme international. Toutefois, le projet d'une convention pour contrer les actes de violence, appuyé par le Canada entre autres, a été écarté.

à la dernière session, pourrait donc entrer en vigueur pour la répartition des dépenses budgétaires de 1974. (La quote-part actuelle du Canada est de 3.08 pour cent).

Débat sur le Moyen-Orient

Dans le domaine politique, les débats des Nations Unies reflètent clairement des antagonismes à peine camouflés, mais les résultats sont rarement à la hauteur de la vivacité de la discussion. Au cours du récent débat sur le Moyen-Orient, par exemple, les discussions ont tourné autour d'une résolution relative aux actes commis par Israël dans les territoires arabes occupés. On accusait Israël de modifier le caractère physique et la composition démographique de ces territoires — soit de «créer de nouveaux faits». La résolution sur le Moyen-Orient s'appuyait, sous sa forme originale, sur un projet égyptien modifié par la suite de façon à rallier un plus grand nombre de suffrages. Le premier projet de résolution invitait les membres à «s'abstenir de fournir à Israël toute aide qui lui permettrait de continuer son occupation des pays arabes».

Sous une forme modifiée qui fut

adoptée par l'Assemblée, la résolution déclarait que les changements opérés par Israël dans les territoires occupés «en violation des Conventions de Genève... sont nuls et nonavenus». Elle demandait à Israël d'abroger ces mesures et de «renoncer à toutes les politiques et pratiques modifiant le caractère physique ou la composition démographique des territoires arabes occupés». Elle priait instamment tous les États «de ne pas reconnaître les changements opérés par Israël dans les territoires arabes occupés et les exhortait à éviter des actions, notamment sur le plan de l'aide, susceptibles de constituer une reconnaissance de cette occupation» (souligné par l'auteur).

La résolution ainsi adoptée déplorait le fait qu'Israël ne se soit pas conformé à la résolution de la vingt-sixième session qui l'invitait à accueillir favorablement l'initiative de paix du représentant spécial du Secrétaire général au Moyen-Orient (M. Gunnar Jarring). Elle réaffirmait que l'acquisition de territoires par la force est inadmissible et demandait instamment le retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du conflit israélo-

arabe de 1967. Elle reconnaissait que le respect des droits des Palestiniens est un «élément indispensable» de l'instauration d'une paix juste et durable au Moyen-Orient.

La résolution fut adoptée par 86 voix contre 7 et 30 abstentions, dont celles du Canada et des États-Unis. Expliquant son abstention, le Canada a exprimé le regret que ce débat sur le Moyen-Orient n'ait pas abouti à une résolution qui «eût pu contribuer au rapprochement des parties en cause». La délégation canadienne trouvait inacceptables certaines allusions qui pouvaient être interprétées comme portant atteinte à «l'équilibre et à l'intégrité» de la résolution 242 du Conseil de sécurité, datant de novembre 1967. Le Canada estime que cette résolution du Conseil de sécurité reste toujours le meilleur point de départ de négociations visant à une paix globale, juste et durable au Moyen-Orient.

De l'avis des observateurs à l'ONU, la résolution modifiée sur le Moyen-Orient ne prévoyait pas expressément de sanctions contre Israël, bien que cette intention ait pu inspirer le texte original. Elle prévoyait cependant des effets que le Canada et d'autres pays ne sauraient accepter. La clause principale invitant les États à éviter «des actions, notamment sur le plan de l'aide», susceptibles de constituer une reconnaissance de l'occupation israélienne des territoires arabes, fut jugée vague et ouverte à diverses interprétations; elle pouvait s'interpréter, par exemple, comme visant les crédits accordés à Israël, ou encore les achats directs et l'aide au développement.

Statut du Bangladesh

En abordant la question du Bangladesh, l'Assemblée se trouvait à rouvrir celle de l'admission du nouvel État à l'Organisation mondiale, que la Chine, siégeant au Conseil de sécurité, avait déjà rejetée, en août dernier. L'Inde, l'Union soviétique et d'autres partisans du Bangladesh demandèrent à l'Assemblée d'inviter le Conseil de sécurité à admettre le Bangladesh à l'ONU. Par contre, la Chine, le Pakistan et d'autres ne tenaient pas à ce qu'on se prononce sur ce point avant que les différends indo-pakistanaïses ne soient tranchés, conformément à une résolution antérieure du Conseil de sécurité. On a finalement abouti à un compromis.

Le Canada s'est joint à 21 États pour appuyer une résolution yougoslave demandant que le Bangladesh soit admis à l'ONU dans un proche avenir. Une seconde résolution, appuyée par l'Algérie, l'Argentine et un certain nombre d'États arabes et

africains exhortait les parties en cause à redoubler d'efforts en vue d'aboutir au règlement équitable des questions en souffrance, et leur demandait également de respecter les Conventions de Genève concernant la protection des prisonniers de guerre ainsi que les dispositions pertinentes de la résolution 307 (1971) du Conseil de sécurité.

À l'issue de longues consultations, l'Assemblée, par l'entremise de son président, acceptait que les deux projets de résolution soient adoptés sans débat et sans vote. L'Assemblée pourrait, de la sorte, dit le président, exprimer son accord général.

«Il... importe de considérer que l'adoption simultanée de ces deux projets de résolution marque l'interdépendance de ces deux points de vue. Il faut encourager une solution pacifique aux problèmes du sous-continent; dans ce contexte, on peut se réjouir de la conclusion de l'Accord de Simla (entre l'Inde et le Pakistan...).

Mandataire du maintien de la paix

Les modalités de maintien de la paix préoccupent toujours l'Assemblée générale, quoique la Commission internationale de contrôle et de surveillance au Vietnam, mission essentiellement d'observation créée par l'accord du cessez-le-feu, ne relève aucunement de l'ONU. On s'efforce depuis longtemps aux Nations Unies de s'accorder sur les dispositions constitutionnelles et pratiques régissant les opérations de l'ONU visant au maintien de la paix. Cette tâche est confiée depuis 1965 au Comité spécial des opérations de maintien de la paix (le Comité des 33) et à ses groupes de travail. Ils ont réalisé de modestes progrès de 1968 à 1971, en définissant des modèles d'opérations de maintien de la paix et certains aspects de leur fonctionnement. Toutefois, les États membres n'ont pu s'entendre au sujet de questions fondamentales telles que la constitution, la direction et le contrôle de missions de ce genre en ce qui a trait aux responsabilités respectives du Conseil de sécurité et du Secrétaire général, ni sur le rôle du Secrétaire général et du Comité d'état-major du Conseil de sécurité en matière de contrôle courant des opérations de maintien de la paix, ni enfin sur la méthode de financement de ces opérations.

Quoique les États-Unis et l'Union soviétique aient modifié leurs positions antérieures, les États-Unis sont toujours d'avis que le contrôle et la direction d'une mission de maintien de la paix relèvent de la compétence du Secrétaire général, épaulé par un organe consultatif chargé de le conseiller. Par contre, l'Union soviétique estime que le Conseil de sécurité

avec l'aide d'un comité auxiliaire doit jouer le rôle d'organe exécutif, et le Secrétaire général un rôle consultatif ou de conseiller.

Lors de la 27^e session de l'Assemblée générale, le rapport du Comité des 33 et de son groupe de travail élargi, composé de 13 membres y compris le Canada, indiquait qu'on n'avait guère fait de progrès quant à la formulation de directives acceptables. En décembre, cependant, l'Assemblée a renouvelé une fois de plus le mandat du Comité. La résolution adoptée exhortait le Comité des 33 à redoubler d'efforts et recommandait que son groupe de travail soumette des rapports périodiques, en vue d'aboutir à un accord sur les questions de fond.

Proposition du Canada

Le Canada, qui avait depuis la création du Comité des 33 déjà soumis des propositions relatives aux opérations de maintien de la paix, présenta à l'Assemblée, l'automne dernier, un nouveau projet dont l'étude a été confiée à ce comité. La proposition canadienne préconise l'emploi des services du Comité d'état-major pour le commandement et le contrôle des opérations de maintien de la paix. Selon la Charte de l'ONU, le Comité d'état-major se compose des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, qui invitent les pays participant à la mission à assister aux réunions traitant de l'opération. Au sein du groupe de travail et du Comité des 33, le Canada a expliqué qu'il ne cherchait pas à réduire l'écart entre les positions les plus distantes, mais à utiliser un autre mécanisme déjà existant, soulignant que sa proposition était de nature provisoire et négociable, visant surtout à stimuler les membres du groupe de travail et du Comité à repenser le projet de façon novatrice. La proposition s'en tenait aux opérations des modèles I et II, soit celles que le Conseil de sécurité avait autorisées pour la participation d'observateurs ou de contingents militaires.

Au fond, le Canada proposait que le Conseil de sécurité, tout en gardant dans l'ensemble la direction et le contrôle d'une telle mission, se serve du Comité d'état-major comme agent exécutif. Le Comité d'état-major serait à son tour appuyé par un Quartier général international, établi par le Secrétaire général et faisant rapport par son entremise. En temps normal, le Quartier général servirait de voie de communications entre le siège de l'ONU et le commandant de l'opération.

Aux termes de la proposition canadienne, le Quartier général international

établi par le Secrétaire général assumerait la responsabilité de la planification détaillée et de la direction courante des missions ou opérations autorisées. D'autre part, le Comité d'état-major, utilisant les propositions élaborées par le Quartier général, pourrait conseiller le Conseil de sécurité au sujet du mandat, du nombre d'observateurs ou du déploiement de forces requis, et des accords nécessaires avec le pays d'accueil et les États participants. Le Conseil de sécurité, s'il y consentait, pourrait autoriser le Secrétaire général à conclure ces accords avec les gouvernements respectifs. Le Comité d'état-major pourrait aussi réexaminer périodiquement les activités de toute mission d'observation ou de maintien de la paix, afin de s'assurer qu'elle s'acquitte de la tâche dont l'a chargée le Conseil de sécurité.

La délégation canadienne a admis que le dispositif proposé pourrait paraître inconmode, mais il valait mieux, à son avis, accepter moins d'efficacité technique pour aboutir à un accord politique sur la question. Ni les États-Unis, ni l'URSS n'ont appuyé la proposition canadienne qui n'en sera pas moins soumise à l'étude du groupe de travail lorsqu'il reprendra ses délibérations cette année.

Mesures de contrôle des armements

Dans le domaine du désarmement et du contrôle de l'armement, la 27^e session de l'Assemblée générale a marqué le pas. Les États qui poursuivent les essais d'armes nucléaires n'ont pas manifesté l'intention d'obtempérer à la demande instante de réduire cette activité, formulée dans une résolution adoptée par l'Assemblée un an plus tôt. Proposée par le Canada et 15 autres pays, cette résolution exhortait les superpuissances nucléaires à adopter des mesures qui réduiraient l'ampleur et le nombre d'essais souterrains en attendant la réalisation d'une interdiction complète des essais nucléaires.

Cette fois-ci, au cours d'une nouvelle étude de la question, l'Assemblée a adopté une série de trois résolutions. Une résolution en six parties, parrainée par le Canada et 14 États membres, demandait à tous les gouvernements poursuivant des essais nucléaires souterrains (particulièrement aux signataires du Traité de 1963 sur l'interdiction partielle des essais) de prendre des mesures tant unilatérales que négociées visant à suspendre ou à limiter ces essais, en attendant la prochaine entrée en vigueur d'une interdiction absolue des essais d'armes nucléaires. La résolution priait la Conférence du Comité du désarmement (CCD) d'accorder la plus haute

priorité à un traité interdisant les essais nucléaires souterrains, en tenant pleinement compte des vues des experts et de l'évolution des techniques de contrôle de l'application d'un tel traité. On demandait d'urgence à tous les gouvernements de tâcher de mettre fin aux essais d'armes nucléaires et de s'efforcer de réaliser, à une date aussi rapprochée que possible, l'interdiction complète des essais ainsi que l'adhésion universelle à cette mesure.

A part cette résolution de portée générale, l'Assemblée en a adopté une autre soumise par l'Australie et la Nouvelle-Zélande où l'on soulignait l'urgence de mettre fin à tous les essais atmosphériques d'armes nucléaires, tant dans le Pacifique que partout ailleurs dans le monde; l'on y pria instamment les États non signataires d'adhérer au Traité d'interdiction partielle des essais, et de s'abstenir entre temps de procéder à des essais dans les milieux visés par ce traité. Cette résolution, pensait-on, visait particulièrement la France qui a réalisé une série d'essais atmosphériques dans le Pacifique Sud.

Une résolution jumelle, proposée par le Mexique, demandait aux États dotés d'armes nucléaires de suspendre tous leurs essais d'ici le 5 août 1973 — dixième anniversaire du Traité d'interdiction partielle des essais — au moyen soit d'un accord permanent soit d'un moratoire unilatéral ou convenu.

En 1971, la 26^e session de l'Assemblée sanctionnait à la quasi-unanimité un projet de convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage d'armes bactériologiques ou à toxines et sur les moyens de les véhiculer, convention qui avait été élaborée et négociée à la CCD, à Genève. De nombreux États ont adhéré à cette convention, mais elle n'a pas encore force exécutoire. Au cours de la même session, l'Assemblée avait pris connaissance des efforts déployés en vue de la conclusion d'un accord sur l'interdiction des armes chimiques. Pendant l'année écoulée, la CCD s'est encore penchée sur cette question sans arriver toutefois à un projet de convention acceptable en matière d'armes chimiques. La 27^e session a simplement prié la CCD de poursuivre sa tâche en vue d'aboutir le plus tôt possible à un accord sur des mesures efficaces d'interdiction de ces armes.

Conférence du désarmement

En matière de désarmement général, la proposition qui attira le plus d'attention fut celle d'une Conférence mondiale du désarmement. Ce projet avait été abordé au début des années 60. En 1971, l'URSS

prit l'initiative en insistant sur la tenue d'une telle conférence, et l'Assemblée accepta de consulter tous les pays membres à ce sujet. Au cours de la session de 1972, l'Union soviétique a réitéré sa demande, avec l'appui de la plupart des États non engagés. A la suite de l'étude de ce projet en Première Commission, où la Chine et les États-Unis s'y opposèrent, la Commission puis l'Assemblée adoptèrent une résolution autorisant la création d'un comité spécial de la Conférence mondiale du désarmement, comprenant 35 États membres à être désignés par le président de l'Assemblée générale. Ce comité est chargé d'étudier les avis exprimés avec les gouvernements au sujet de la convocation d'une telle conférence et de faire rapport à l'Assemblée, à sa 28^e session. Le Canada est l'un des États choisis, mais la composition du comité n'était pas définitivement établie à la mi-février.

De l'avis du Canada, ce comité pourrait jouer un rôle important pourvu que les puissances nucléaires y soient représentées. En ce qui concerne la conférence, M. W. H. Barton, ambassadeur et représentant permanent du Canada auprès de la CCD, avait déjà déclaré à la Première Commission que le Canada appuierait volontiers une conférence mondiale du désarmement si l'on avait de bonnes raisons de croire qu'elle contribuerait de façon positive à la réalisation d'accords sur la limitation des armements. Il lui faudrait à cette fin compter sur l'appui d'un nombre prépondérant d'États et, en particulier, des cinq puissances nucléaires. En outre, on ne devrait pas s'attaquer à ce projet sans être raisonnablement sûr qu'il ne retarderait ni ne nuirait aux négociations engagées ailleurs sur des questions de désarmement distinctes.

Conférence sur le droit de la mer

Dans le domaine du droit international, la résolution la plus importante de l'Assemblée a probablement été celle de procéder à la convocation de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Les États membres ont adopté une résolution qui prévoit la convocation à New York, en novembre et décembre 1973, d'une première session de la Conférence, pour traiter des questions d'organisation. La deuxième session, qui durera huit semaines, sera convoquée à Santiago, au Chili, en avril et mai 1974; les autres sessions que la Conférence pourrait juger nécessaires auront lieu à Vienne.

S'adressant à la Première Commission, le 30 novembre 1972, M. J. A. Beesley, conseiller juridique du ministère des Affaires extérieures, notait que l'ONU

a entrepris une restructuration majeure du droit de la mer, et non un simple travail de codification comme en 1958. La tâche serait plus complexe, mais il existait des tendances à l'évolution permettant d'envisager les grandes lignes d'une structure ultérieure du droit de la mer. Les États paraissaient généralement disposés à ré-examiner leurs droits et obligations en fonction d'utilisations récentes et traditionnelles de la mer. Seuls les progrès du droit de l'espace extra-atmosphérique et de celui de l'environnement rivalisaient d'importance avec cette évolution. Pour la première fois en trois siècles, ajoutait M. Beesley, bon nombre de puissances maritimes d'une part et d'États côtiers de l'autre étaient disposés à accepter des limites à leurs droits préexistants et à assumer les obligations correspondantes.

La 27^e session de l'Assemblée a également vu l'adoption, entre autres, de résolutions jumelées autorisant l'étude des ressources de la mer au delà des limites de la juridiction nationale. La première, parrainée par un groupe d'États sans littoral, proposait une étude comparative de l'étendue et de l'importance, au point de vue économique, des ressources de la zone internationale correspondant à chacune des propositions restreignant les limites de la juridiction nationale, présentées au Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans au delà des limites de la juridiction nationale. Le Canada et d'autres États côtiers, craignant que la première résolution soit de portée trop limitée, ont appuyé la seconde résolution parrainée par le Pérou. Celle-ci proposait une étude comparative de l'importance économique en matière de ressources que représentait, pour les États côtiers, chacune des propositions déjà présentées au Comité. Les deux études seront soumises au Comité au cours de ses séances d'été.

Télédiffusion par satellites

Dans le domaine de l'espace extra-atmosphérique, l'Union soviétique a insisté pour qu'on traite immédiatement la question d'une convention limitant la télédiffusion en direct par satellites. Il s'agissait d'une proposition controversée en raison de son approche hautement restrictive et des questions de liberté de l'information et de souveraineté nationale qui la sous-tendaient. Le Canada, les États-Unis et d'autres pays ont déclaré que ces émissions ne seraient ni réalisables ni rentables dans un proche avenir. A leur avis, il n'y avait pas lieu de recourir à une stricte réglementation à ce stade préliminaire.

Un certain nombre de modifications



Photo Wide World

L'ambassadeur de Chine, M. Huang Hua, s'oppose, au nom de son pays, à une proposition voulant que l'Assemblée générale demande au Conseil de sécurité d'admettre le Bangladesh à l'ONU.

La Chine avait déjà opposé son veto à l'admission du nouvel État, durant la session du Conseil au mois d'août.

à la proposition soviétique, parrainées par le Canada, ont été adoptées à une faible majorité. Le Canada appuya ensuite la résolution modifiée, mais les États-Unis continuèrent de la repousser. Aux termes de la résolution finalement adoptée par l'Assemblée, on considère qu'il est nécessaire d'élaborer des principes régissant l'utilisation par les États de satellites terrestres artificiels aux fins de la télédiffusion en direct, en vue de la conclusion d'un ou plusieurs accords internationaux. L'Assemblée s'en est remis au Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique pour l'élaboration de ces principes aussi rapidement que possible.

L'Assemblée a approuvé le rapport général du Comité de l'espace extra-atmosphérique et a constaté les progrès réalisés à l'endroit d'un projet de traité concernant la lune, et d'un projet de convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique. On a exhorté le Sous-comité juridique à poursuivre ses travaux relatifs aux deux projets.

Dans d'autres domaines juridiques, une proposition canadienne présentée un an plus tôt a été incorporée dans une résolution invitant la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) à entreprendre l'étude des problèmes juridiques que posent les sociétés multinationales, et leurs effets sur le droit commercial international. Ce travail se réalisera en même temps qu'une étude distincte et plus générale

des entreprises multinationales par un groupe d'experts du Conseil économique et social.

Une autre proposition concernant l'extension du rôle de la Cour internationale de Justice, à La Haye, a été reportée à la 28^e session de l'Assemblée. Avec plusieurs autres États, le Canada avait parrainé une résolution proposant qu'un comité spécial fasse l'examen du rôle de la Cour et présente son rapport sur cette question en 1974. Mais la résolution n'a pas été mise aux voix.

Au cours de la session de 1971, l'Assemblée générale avait invité la Commission du droit international à préparer un projet de convention sur la protection et la sécurité du personnel des missions diplomatiques accréditées auprès de l'ONU. La Commission a présenté une série de projets d'articles sur la protection des diplomates. Le Canada préférait une méthode qui eût donné à la Commission du droit international le temps voulu pour étudier les notes reçues des gouvernements membres avant de convoquer, à l'automne de 1973, une conférence internationale de plénipotentiaires chargés d'élaborer une convention à ce propos. Toutefois, la majorité des membres a appuyé une résolution assignant à la Sixième Commission la tâche de formuler une convention au cours de la prochaine session, lorsqu'elle aura reçu des commentaires sur les projets d'articles préparés par la Commission du droit international.

Incidence de la CNUCED

Dans le domaine économique, l'Assemblée générale a adopté, par une majorité écrasante de 121 voix contre aucune (et 5 abstentions), une résolution recommandant l'application de plusieurs mesures qui découlent de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), tenue à Santiago au printemps de 1972. L'Assemblée a instamment demandé qu'on donne suite aux résolutions de la CNUCED et que l'on s'efforce d'aboutir à un accord sur des questions importantes, non résolues à la Conférence de Santiago.

L'Assemblée générale a favorablement accueilli les résolutions de la CNUCED concernant les négociations commerciales multilatérales et la situation monétaire internationale. Elle a réaffirmé que les pays en voie de développement devraient participer pleinement à toutes les étapes des négociations commerciales multilatérales ainsi qu'à la prise de décisions dans les domaines de la réforme monétaire internationale — notamment en participant aux réunions du Comité des 20 du Fonds

monétaire international et aux prochaines négociations commerciales multilatérales.

L'Assemblée a pris note de la conclusion arrêtée par le Conseil du commerce et du développement de la CNUCED, en octobre 1972, voulant que l'un des objectifs fondamentaux des négociations vise à l'expansion et à la diversification des exportations du Tiers monde en fonction de ses besoins en matière de commerce et de développement. On devrait redoubler d'efforts au cours des négociations, afin d'assurer d'importants avantages aux pays en voie de développement.

La résolution de l'Assemblée invitait les parties contractantes à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) à prendre les mesures requises pour que tous les pays en voie de développement, qu'ils soient ou non parties au GATT, aient l'occasion de participer à part entière à toutes les étapes des négociations.

Les négociations devraient viser à assurer des avantages supplémentaires au commerce international des pays en voie de développement, de manière à leur permettre d'accroître sensiblement leurs recettes en devises, de diversifier leurs exportations et d'accélérer le taux de croissance de leur commerce. Les membres de la CNUCED ont été priés de faire en sorte que ces objectifs fondamentaux soient pleinement atteints et de poursuivre leurs efforts pour qu'il soit tenu compte d'autres objectifs fondamentaux du Tiers monde, dont une nouvelle amélioration des conditions d'accès aux marchés des pays industrialisés, et la solution de problèmes posés par la politique des prix appliquée aux exportations des pays en voie de développement.

L'Assemblée a attiré l'attention du Conseil du commerce et du développement sur la nécessité d'améliorer nettement, avant le milieu des années 70, les conditions du commerce international des produits de base, dont la plupart des pays en voie de développement tirent encore la majeure partie de leurs recettes d'exportation.

Directives commerciales

Le Canada a appuyé cette résolution embrassant diverses mesures, présentée par un bloc de pays en voie de développement. Toutefois, le Canada s'est abstenu de voter (comme l'ont fait les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France et 16 autres États) à l'égard d'une seconde résolution plus détaillée, traitant des négociations commerciales multilatérales. Parrainée par le Chili et coparrainée par huit autres États, cette résolution formulait des di-

rectives à l'intention des participants aux négociations commerciales du GATT qui auront lieu plus tard cette année. Aux termes de cette résolution adoptée par la Deuxième Commission, puis par l'Assemblée, tous les pays adhérant au GATT sont invités à accorder une attention prioritaire aux besoins de développement économique du Tiers monde, tant au cours des travaux préparatoires qu'à toutes les étapes des négociations multilatérales. L'Assemblée a également recommandé aux parties contractantes de faire en sorte que les décisions et mesures adoptées en faveur des pays en voie de développement soient en général applicables à tous, et que les intérêts d'autres pays en voie de développement ne soient ni lésés ni compromis d'aucune façon par leurs décisions en faveur de certains pays moins avancés.

Aux termes d'autres dispositions, l'Assemblée invitait le Comité préparatoire des négociations à étudier les moyens propres à assurer aux pays en voie de développement une compensation économique et financière pour toutes pertes que leur causeraient les négociations commerciales multilatérales. On exhortait les parties au GATT à accorder un surcroît d'avantages aux pays en voie de développement. Toutes concessions échangées entre les pays industrialisés devraient être accordées sans plus aux pays en voie de développement. Par contre, les concessions accordées par des pays industrialisés aux pays en voie de développement ne seraient pas nécessairement faites aux autres pays industrialisés. Quant aux négociations entre pays en voie de développement, les concessions tarifaires et autres que ces pays pourraient négocier entre eux ne s'appliqueraient pas aux pays industrialisés.

Au cours de sa 26^e session, l'Assemblée avait décidé d'élargir le Conseil économique et social, institution de l'ONU autorisée par l'Assemblée générale à coordonner les multiples activités économiques et sociales de l'Organisation. L'Assemblée a approuvé l'augmentation du nombre d'États membres de 27 à 54, mais la Charte devra être modifiée à cette fin. Le Canada et un certain nombre d'autres États ont ratifié cet amendement; toutefois, l'élargissement du Conseil exigera la ratification des deux tiers des membres de l'ONU, y compris les cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Entre-temps, les trois comités sessionnels du Conseil économique ont été élargis dans le cadre de la modification envisagée, et le Canada a été réélu à ces comités. Le Canada espère être membre du Conseil lorsque la modification de la Charte en-

trera en vigueur.

En ce qui a trait à l'assistance économique, le Canada s'est engagé à verser 19.8 millions de dollars à titre d'apport au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), soit un accroissement de 1.8 million en regard de l'année précédente; en outre, il s'est engagé à verser un demi-million en vue d'aider les plus pauvres des pays en voie de développement. Le PNUD est chargé de la plus grande partie de l'assistance technique et des activités de préinvestissement de l'Organisation, ainsi que du Programme de volontaires des Nations Unies qu'on a établi récemment.

Révision de la Charte retardée

A part diverses autres questions inscrites à l'ordre du jour, l'Assemblée générale a dû aborder des propositions visant à la restructuration de l'ONU et à l'élaboration d'un nouveau régime de mise aux voix à l'Assemblée et au Conseil de sécurité. On avait souvent suggéré que la Charte des Nations Unies soit révisée dans le but de rendre l'Organisation plus efficace. Conformément à une résolution de l'Assemblée adoptée lors de sa 25^e session, le Secrétaire général a invité les États membres à soumettre des propositions pour la révision de la Charte. L'automne dernier, toutefois, l'Assemblée a adopté une résolution qui remet l'étude de cette question à sa 29^e session (1974).

La résolution constatait que moins d'un quart des gouvernements des États membres avaient répondu au sondage du Secrétaire général et qu'il n'était pas possible de dégager de ces réponses un courant général d'opinion. La résolution invitait les États membres qui ne l'auraient pas encore fait à soumettre, avant le 1^{er} juillet 1974, leurs vues sur l'opportunité d'une révision de la Charte des Nations Unies et leurs propositions à cet égard. Le Secrétaire général pourrait alors, au cours de la 29^e session, saisir l'Assemblée de cette question.

Le Canada a présenté ses vues au Secrétaire général, l'an dernier, à l'effet que l'efficacité et le dynamisme des Nations Unies pouvaient être accrus sans refonte de la Charte. Lorsque la question fut remise sur le tapis l'automne dernier, la délégation canadienne a déclaré que la Charte était un «document d'une souplesse et d'une sensibilité remarquables, un instrument d'action positive dans la communauté mondiale». Autrement dit, l'efficacité de l'ONU ne dépendait pas tant d'une modification de sa structure fondamentale que de la volonté politique des États membres.

La question des droits de l'homme en Afrique

A sa 27^e session, l'Assemblée générale des Nations Unies a renforcé son action dans le domaine des droits de l'homme en Afrique en adoptant une série de résolutions concernant les territoires sous administration portugaise, le statut de la Rhodésie sous le régime de M. Ian Smith, les politiques d'apartheid du Gouvernement de l'Afrique du Sud et l'avenir de la Namibie. La Quatrième Commission prit notamment la décision, au début de la session, de permettre à des représentants des mouvements de libération nationale d'assister à ses débats en qualité d'observateurs.

A l'égard des territoires portugais de l'Angola, de la Guinée (Bissau) et des îles du Cap-Vert, l'Assemblée adopta par 98 voix contre 6 et 8 abstentions une résolution qui réaffirmait le droit des peuples de ces régions et des autres territoires sous administration portugaise à l'autodétermination et à l'indépendance. Elle voyait dans les mouvements de libération nationale «les représentants authentiques des véritables aspirations des peuples de ces territoires» et estimait impérieux que des négociations aient lieu le plus tôt possible entre le gouvernement portugais et les mouvements de libération nationale en vue de l'octroi de l'indépendance à ces peuples. Les membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord étaient invités à ne plus accorder au Portugal l'aide qui lui permettait de poursuivre des guerres coloniales, et tous les États étaient priés de mettre fin aux activités favorisant l'exploitation des territoires sous contrôle portugais.

Le Canada a appuyé la résolution après avoir exprimé des réserves à l'égard des parties du texte qui sous-entendaient l'appui de l'Assemblée aux solutions violentes. Le représentant du Canada a fait remarquer que le Canada s'est strictement conformé aux résolutions du Conseil de sécurité touchant la vente d'armes au Portugal, mais qu'il s'oppose toujours aux ingérences extérieures dans le commerce

de biens pacifiques avec le Portugal et ses territoires. Si le Canada a voté pour la résolution, a précisé notre représentant, c'est principalement parce qu'elle demandait au gouvernement portugais et aux peuples des divers territoires d'entrer en négociations, initiative conforme au point de vue canadien selon lequel le différend doit être réglé par des moyens pacifiques au moyen de négociations entre les parties.

Pression exercée sur la Grande-Bretagne

Sur la question de la Rhodésie (Zimbabwe), l'Assemblée a adopté par 111 voix contre 4 et 9 abstentions une résolution qui réaffirmait le principe «qu'il ne peut y avoir indépendance avant l'instauration d'un gouvernement par la majorité». Cette résolution demandait à la Grande-Bretagne de ne céder ou de n'accorder au régime Smith en aucune circonstance les pouvoirs ou les attributs de la souveraineté. La Grande-Bretagne, en qualité de puissance administrante, était exhortée à réunir une conférence constitutionnelle nationale chargée d'élaborer un règlement. On la priait en outre de créer les conditions qui permettraient au peuple du Zimbabwe d'exercer son droit à l'autodétermination et à l'indépendance, ce qui comprenait la libération inconditionnelle de tous les prisonniers politiques, l'annulation de toutes les lois répressives et discriminatoires et la levée de toutes les restrictions frappant l'activité politique.

Une deuxième résolution, adoptée par un vote de 93-8-23, déplorait que la Grande-Bretagne n'ait pas mis fin au régime minoritaire illégal et raciste et insistait pour qu'elle prenne toutes les mesures nécessaires à cette fin. La résolution demandait qu'on applique strictement les sanctions déjà imposées par le Conseil de sécurité, qu'on en élargisse la portée et qu'on étudie la possibilité d'imposer des sanctions contre le Portugal et l'Afrique du Sud dont la collaboration avec le régime Smith avait été condamnée.

Le Canada s'est abstenu sur les deux résolutions, bien qu'il approuvât les objectifs généraux de leurs coparrains, aucune d'elles ne pouvant à son avis contribuer à créer des conditions indispensables à une solution du problème. De l'avis du Canada, il était «illusoire» de demander à la Grande-Bretagne de prendre des mesures que les représentants britanniques s'étaient dits, au Conseil de sécurité et en Quatrième Commission, incapables d'appliquer. Le Canada s'opposait aussi à l'application de sanctions contre le Portugal et l'Afrique du Sud.

Condamnation des politiques d'apartheid

Les politiques d'apartheid de l'Afrique du Sud furent condamnées par diverses résolutions de l'Assemblée. Ce pays fut invité à mettre fin à toutes les formes de tortures physiques et mentales infligées aux adversaires de l'apartheid par la détention ou l'emprisonnement, et le Comité spécial de l'apartheid fut prié de promouvoir une campagne visant à mettre fin à cette forme de répression. L'Assemblée renouvela l'appel qu'elle avait lancé à tous les États pour qu'ils accordent leur soutien au Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour l'Afrique du Sud, destiné à venir en aide aux victimes des lois répressives. Le programme de travail établi pour le Comité spécial de l'apartheid l'autorise à tenir des consultations avec les représentants des mouvements de libération nationale reconnus par l'Organisation de l'unité africaine, afin d'assurer un plus grand appui moral et matériel au «mouvement national du peuple opprimé de l'Afrique du Sud». Une autre résolution demandait que soit intensifié le programme d'information sur l'apartheid.

Une autre résolution cadre, qui fut adoptée par 100 voix contre 4 et 21 abstentions, demandait au gouvernement de l'Afrique du Sud d'annuler toutes les lois répressives en vertu desquelles on persécute les personnes opposées à l'apartheid. Elle invitait tous les gouvernements à mettre entièrement en œuvre l'embargo sur les envois d'armes en Afrique du Sud et réaffirmait la conviction de l'Assemblée que les sanctions économiques et autres constituent l'un des moyens essentiels de résoudre de façon pacifique la situation en Afrique du Sud. La résolution déclarait légitime la lutte menée par le peuple sud-africain pour éliminer l'apartheid et la discrimination raciale «par tous les moyens disponibles» et pour l'instauration d'un gouvernement par la majorité, élu au suffrage universel. Elle priait tous les États de mettre un terme à toute collaboration



Photo UPI

Le représentant de la Guinée, Mme Jeanne Martin Cisse, consulte M. Waldheim, Secrétaire général de l'ONU, au Conseil de sécurité, pendant l'examen d'une résolution au sujet de pourparlers entre le Portugal et ses territoires africains.

militaire, économique et politique avec l'Afrique du Sud et de boycotter ce pays sur le plan des activités sportives, culturelles et autres. Les institutions spécialisées et autres organismes des Nations Unies étaient également invités à cesser toute collaboration avec le Gouvernement de l'Afrique du Sud.

Le Canada a appuyé toutes les résolutions sauf celle qui avait trait au programme de travail du comité spécial et la résolution cadre. Le représentant canadien a expliqué que le Canada demeure opposé à: 1) toutes solutions violentes du problème; 2) aux ingérences extérieures dans les échanges commerciaux de biens pacifiques; 3) à l'atteinte portée au principe de l'universalité des Nations Unies par le fait d'exclure l'Afrique du Sud des institutions spécialisées.

En ce qui concerne la Namibie (Sud-Ouest africain), l'Assemblée, par un vote de 112-2-15, a déploré l'occupation illégale du territoire que l'Afrique du Sud continue d'exercer au mépris de résolutions antérieures. Après avoir réaffirmé le droit du peuple namibien à l'autodétermination et à l'indépendance, elle a invité le gouvernement de l'Afrique du Sud à se retirer immédiatement du territoire. Agissant sur une proposition du Secrétaire général, M. Kurt Waldheim, l'Assemblée nomma Agha Abdul Hamid au poste de commissaire suppléant des Nations Unies pour la Namibie pour un mandat qui doit expirer le 31 décembre 1973. Ayant en

autre porté à dix-huit le nombre de membres du Conseil des Nations Unies pour la Namibie, l'Assemblée a proposé que cet organisme représente la Namibie auprès des organisations et des conférences internationales et assume la responsabilité des programmes d'aide destinés à ce territoire.

Le Conseil de sécurité fut invité à prendre des mesures efficaces pour obtenir le retrait de l'administration sud-africaine en Namibie. Le Conseil s'était réuni à une date antérieure en décembre pour examiner le rapport de M. A. Escher, envoyé personnel du Secrétaire général en Namibie. Lors d'une réunion tenue à Addis-Abéba, le 4 février 1972, le Secrétaire général avait été invité par le Conseil de sécurité «à prendre contact avec toutes

les parties en cause... de manière à permettre au peuple de la Namibie... d'exercer son droit à l'autodétermination et à l'indépendance». M. Escher fut alors envoyé en Namibie et en Afrique du Sud pour continuer les entretiens amorcés par M. Waldheim en vue de réaliser une solution de compromis avec les dirigeants sud-africains. Après une discussion sur le contenu du rapport Escher, le Conseil de sécurité adopta une résolution dans laquelle il invitait le Secrétaire général à poursuivre ses efforts en vue de permettre au peuple namibien d'exercer son droit à l'autodétermination et à l'indépendance et lui demandait de faire rapport sur la mise en œuvre de cette résolution au plus tard le 30 avril de cette année.

Les répercussions de Stockholm

par J. H. Morden

Les gouvernements qui ont pris part à la mémorable Conférence des Nations Unies sur l'environnement, tenue à Stockholm en juin 1972, se sont engagés à exercer une surveillance constante sur l'état de l'environnement et à créer un organisme pour coordonner diverses activités visant à circonscrire les atteintes à l'environnement mondial*. Toutefois, avant que les décisions et les recommandations de la Conférence de Stockholm puissent être confirmées, on devait d'abord les soumettre à l'Assemblée générale des Nations Unies. L'étude du rapport sur la Conférence de Stockholm a eu lieu pendant la vingt-septième session de l'Assemblée générale, dont les débats se sont clôturés en décembre.

La Conférence de Stockholm a suscité le plus vif intérêt durant l'Assemblée générale. Outre leur importance intrinsèque, les questions d'environnement avaient rapidement revêtu un aspect politique des

plus séduisants. Les délégués se rendaient compte qu'ils étaient appelés à se prononcer définitivement sur les résultats de quatre années de travail, couronnés par un congrès déjà qualifié de réussite brillante.

Il y avait aussi un élément de suspense. Quelle serait maintenant l'attitude de l'Union soviétique et celle de ses alliés? On se rappelle qu'ils avaient boycotté la réunion de Stockholm parce qu'on n'y accordait pas à la République démocratique d'Allemagne (Allemagne de l'Est) un rang égal à celui de la République fédérale d'Allemagne. D'autre part, les décisions résultant des nombreuses concessions mutuelles qu'on s'était faites à Stockholm, touchant en particulier les questions de développement, survivraient-elles dans l'atmosphère plus tendue de la Commission économique de l'Assemblée? Où, par exemple, serait implanté le nouveau Secrétariat de l'environnement?

De façon générale, l'Assemblée a trouvé d'heureuses solutions à ces questions ainsi qu'à plusieurs autres. L'Union

* (Voir *Perspectives internationales*, septembre/octobre 1972).

soviétique et divers membres de l'ONU, qui n'avaient pas assisté aux délibérations de Stockholm, se sont contentés de se dissocier formellement de toute suite donnée par l'Assemblée aux recommandations de la Conférence. Par ailleurs, en présentant une liste régionale complète de candidats au Conseil d'administration des programmes relatifs à l'environnement, ils ont clairement manifesté leur intention de participer dorénavant aux activités des Nations Unies dans ce domaine. Cependant, l'esprit de coopération avec lequel les pays industrialisés et les pays en voie de développement ont travaillé en vue de réalisations harmonieuses et concrètes, a sans doute été la principale clef du succès.

Le rôle de M. Strong

On ne saurait apprécier l'importance d'un tel esprit de solidarité qu'en se rappelant l'ambiance hostile qui marque si souvent les discussions sur le développement. Cette bonne volonté est d'autant plus remarquable que, il y a à peine quatre ans, plusieurs des pays du Tiers monde considéraient la réunion de Stockholm comme une conférence sur le contrôle de la pollution, où l'on formulerait très probablement des recommandations visant à étouffer leurs possibilités d'industrialisation au lieu de leur offrir quelque avantage. Les efforts déployés par M. Maurice Strong, secrétaire général de la Conférence de Stockholm et ancien directeur des programmes d'aide canadiens, ont beaucoup contribué à ce changement d'attitude du Tiers monde auquel il exposa toutes les incidences des problèmes de l'environnement humain.

La question la plus épineuse fut celle de l'emplacement du nouveau Secrétariat de l'environnement. En vue de réduire les frais et d'assurer une coordination plus efficace, les pays industrialisés préféraient l'un des bureaux du siège à New York ou Genève, ou encore une ville où l'ONU maintient déjà des services dont certains, au moins, pourraient être partagés. (Le Canada, par exemple, aurait préféré Genève).

Par contre, de l'avis des pays en voie de développement il était grand temps d'envisager, à des fins politiques, la création d'un bureau important des Nations Unies ailleurs qu'en Europe occidentale ou en Amérique du Nord. Ayant milité en faveur de Nairobi, le Tiers monde uni l'emporta au sein de la Commission sur les pays industrialisés. Puis, à la réflexion, les pays industrialisés jugèrent préférable de se rallier au choix du Tiers monde tant aux fins d'encourager les pays en voie de développement à continuer de s'intéresser et de donner leur appui aux activités rela-

tives à l'environnement, qu'à celles de lancer avec le plus de dynamisme possible toute entreprise de l'ONU dans ce domaine. Le choix de Nairobi fut donc approuvé à l'unanimité au cours du vote final de la session plénière.

L'Assemblée générale a adopté 11 résolutions concernant diverses questions d'environnement, qui allaient d'un exposé sur l'interdépendance de l'environnement et du développement jusqu'à la création d'un prix pour récompenser les contributions les plus notables dans le domaine de l'environnement. Deux résolutions étaient d'une importance capitale: l'une mettait officiellement en œuvre les Principes de la Déclaration de Stockholm ainsi que les 108 points du Plan d'action adopté à la Conférence; l'autre établissait un nouvel organisme de l'ONU pour les activités dans le domaine de l'environnement.

Nouvel organisme de l'ONU

Le nouvel organisme de l'ONU est pourvu d'un Secrétariat dirigé par M. Maurice Strong, d'un Conseil d'administration des programmes relatifs à l'environnement et d'un Fonds de contributions volontaires pour le financement additionnel de ces programmes. L'objectif du Fonds est de recueillir 100 millions de dollars en cinq ans. L'adoption de ces résolutions, pratiquement inchangées, fut accueillie avec satisfaction et passablement de soulagement.

Deux autres questions, en plus de l'élection des membres du nouveau Conseil d'administration des programmes, ont également retenu l'attention de la délégation canadienne au cours de la session plénière. Le Canada fut élu membre de ce Conseil composé de 58 pays. En outre, le Canada a parrainé une résolution proposant la tenue, à Vancouver, de la Conférence-Exposition des Nations Unies sur les établissements humains, recommandée à Stockholm.

Les problèmes relatifs aux établissements humains avaient été un grand thème de discussion à Stockholm et l'on appuyait généralement l'idée d'une conférence à ce sujet. Prévues à l'origine pour 1975, on a maintenant décidé pour des raisons administratives de la tenir à la fin du printemps de 1976. Un programme minutieux est en voie de préparation et le Conseil

M. Morden est premier secrétaire de la Mission permanente du Canada auprès de l'Organisation des Nations Unies, chargé des questions portant sur l'environnement et l'économique.

d'administration des programmes relatifs à l'environnement, qui se réunira pour la première fois vers la fin de cette année, aura sous les yeux un rapport sur la portée et les objectifs de la Conférence-Exposition.

La consultation obligatoire

Une question beaucoup plus délicate et épineuse portait sur le principe juridique statuant qu'un État doit consulter ses voisins, si la réalisation ultérieure d'un projet risque de modifier leur environnement. On avait eu l'intention d'inclure ce principe dans la Déclaration de Stockholm mais, lors de la Conférence, certains pays n'avaient pu s'accorder sur un point en particulier. Ils réussirent toutefois à trancher leur différend avant que l'Assemblée étudie le rapport de la Conférence, et cette heureuse issue a incité plusieurs pays, surtout de l'Amérique latine, à appuyer une résolution argentine-brésilienne qui reflétait leur accord sur le devoir d'un État de consulter ses voisins.

En exprimant aussi leur satisfaction, le Canada et d'autres membres ont fait part de leur inquiétude au sujet de la résolution consécutive qui risquait de s'écarter sérieusement des principes essen-

tiels 21 et 22 formulés dans la Déclaration de Stockholm. Ceux-ci portent, d'une part, sur le devoir qu'ont les États dans l'exercice de leurs activités de ne pas causer de dommages à l'environnement d'autres États et, d'autre part, sur l'élaboration du droit international régissant les responsabilités et les indemnités à verser en cas de dommages. De longues négociations ont permis d'améliorer le texte de la résolution argentine-brésilienne en y ajoutant une déclaration à l'effet qu'elle ne saurait porter atteinte aux principes 21 et 22. En outre, une résolution parrainée par le Mexique établit qu'aucune résolution adoptée par l'Assemblée ne saurait porter atteinte à ces principes. Du point de vue canadien, c'était un résultat satisfaisant.

Au cours des débats sur l'environnement, le représentant du Kenya, notant la divergence de vues entre les pays industrialisés et le Tiers monde, a déclaré que les nations doivent «chercher à se comprendre afin que leur optique puisse s'harmoniser». Bien que cet objectif ne soit pas encore réalisé, les Nations Unies ont fait d'importants progrès dans ce sens grâce à leurs résolutions de 1972 sur les questions de l'environnement.

L'écologiste et l'expert en politique morale ont les yeux fixés sur un objectif à longue échéance, persuadés que la compréhension de leur intérêt personnel amènera tous les hommes à concorder leurs efforts en faveur de l'intérêt collectif. Par contre, le réaliste en politique sait que les politiciens préfèrent d'habitude les projets à court terme, mettant les besoins immédiats de leur régime ou de leur pays au-dessus des intérêts de l'humanité, lorsqu'ils paraissent opposés. Tandis que l'écologiste trace un idéal, le réaliste pose des questions: comment le réalisera-t-on? Par quels moyens amène-t-on les politiciens à subordonner leurs problèmes immédiats et plus étroits à ceux de l'humanité?

Ces divergences peuvent-elles se réconcilier? Faudra-t-il un désastre éco-

logique pour forcer les politiciens à changer d'attitude? Il se peut que l'anxiété croissante qu'engendre dans tous les pays développés le déclin des valeurs écologiques aide à surmonter la barrière idéologique entre communistes et non communistes, entre l'Occident et l'Orient. Mais il y a moins lieu de penser que ce lien d'un intérêt commun réconciliera de sitôt les vues divergentes des nantis industriels (ou agricoles) et des démunis. Néanmoins, il est depuis longtemps admis qu'une menace commune de l'extérieur tend à adoucir et à rapprocher les factions en conflit...

(Extrait de Ecology and International Relations, article du professeur Walter C. Clemens de l'université de Boston, paru dans International Journal, livraison d'hiver, 1972-73.)

Problèmes et perspectives d'une nouvelle nation

par Elliot Tepper

Le Bangladesh a maintenant dépassé la première borne de son existence et, tout compte fait, il s'en est bien tiré. Malgré les circonstances nettement défavorables de ses débuts, le Bangladesh a partiellement surmonté ses difficultés grâce à la sympathie internationale qu'il suscita, à un climat international propice et à l'habileté comme à la capacité de travail de son peuple. Ces appuis de l'extérieur resteront probablement disponibles quelque temps encore, mais le Bangladesh doit lui-même chercher rapidement à assurer sa stabilité, avant qu'ils ne changent ou s'évanouissent.

L'apparition de nouveaux États est devenue si fréquente que la question de leur légitimité ou raison d'être ne se pose plus. Le droit à l'autodétermination est si bien ancré que les peuples qui réussissent à se donner l'indépendance jouissent, presque automatiquement, de la reconnaissance officielle et des égards, symboliques ou autres, dus à la souveraineté. Le Bangladesh toutefois est un cas particulier. C'est le premier grand État qui est issu non du démembrement de colonies mais de celui d'un État postcolonial. (Singapour aussi appartient peut-être à cette catégorie, mais non le Biafra). Par ailleurs, l'existence du Bangladesh au sein de l'ancien État pakistanais était une anomalie, car sauf pour l'affinité religieuse, sa culture, son ethnologie et mille milles de distance le séparaient du Pakistan occidental. Il est actuellement un État libre, séculier, socialiste, nationaliste et démocratique.

Malgré la soudaineté de son émergence et l'étrange raison d'être antérieure d'un Pakistan oriental, de puissants motifs d'ordre historique et culturel justifient l'existence d'un Bengale oriental, distinct et souverain. Le territoire que le Bangladesh occupe aujourd'hui n'a toujours été relié qu'indirectement au bassin de l'Inde septentrionale, pour ce qui est de sa politique et de sa civilisation. Le Bengale entier ne forme qu'un delta, débouché de l'immense réseau fluvial de la région. Dernière région à être défrichée et colonisée, le Bengale oriental restait une zone fron-

alière au moyen-âge où, à l'encontre du Bengale occidental, l'hindouisme n'a jamais réussi à supplanter complètement le bouddhisme. Le Bengale oriental devint au contraire un château fort de l'islamisme.

Le Bengale oriental opte pour le Pakistan

Lorsque les Britanniques voulurent partager le Bengale au début du siècle, les Bengalis hindous s'y opposèrent à tel point que les Britanniques durent revenir sur leur décision. Mais la plupart des dirigeants musulmans ne l'entendaient pas de cette façon. Ils ripostèrent à l'agitation hindoue en fondant, à Dacca, la Ligue musulmane et, après l'évacuation britannique, le Bengale oriental opta par une majorité écrasante de se séparer de l'Inde et de se joindre au nouvel État musulman du Pakistan. Cette union s'est avérée depuis insatisfaisante et, chaque fois que l'occasion lui en a été offerte, le Bengale musulman a constamment manifesté le désir d'être différent et libre.

Sur le plan économique, le Bengale oriental était une sorte d'arrière-pays de Calcutta. Le Bangladesh a donc hérité d'une kyrielle de contraintes. Il est un des territoires les plus ruraux, les plus peuplés et les plus pauvres du monde. Presque 90 pour cent de la population s'adonne à l'agriculture. La population par mille carré

Le professeur Tepper est directeur adjoint à l'École des Affaires internationales de l'Université Carleton. Analyste des problèmes de l'Asie du Sud et du Sud-Est, il a participé en qualité d'associé aux recherches de l'Académie du Pakistan oriental pour le développement rural. En outre, M. Tepper a travaillé comme coopérant en Inde, au Pakistan et en Amérique centrale. Il est l'auteur d'une thèse de doctorat sur le développement et l'administration des territoires ruraux du Pakistan oriental, et de divers articles sur les tendances politiques en Inde et au Pakistan. L'article ci-contre n'engage que son auteur.



se rapproche de celle du Canada aux cent milles carrés. En dépit de sa superficie qui le place au huitième rang des plus grands États du monde, son revenu par tête ne dépasse que légèrement celui de la Haute-Volta ou du Burundi dont l'étendue est bien moins considérable. Voilà donc dans quel état se trouve cette région, détachée de ses anciennes voies commerciales (vers Calcutta, puis vers le Pakistan occidental), affligée régulièrement par les inondations, les cyclones et les périodes de sécheresse, et engagée dans une guerre civile haineuse et dévastatrice.

Tendances durant la première année

Le cheik Mujib est rentré à Dacca le 10 janvier 1972. Libéré de prison par le président du Pakistan, M. Bhutto (qui mérite d'être hautement loué pour cet acte d'une particulière habileté politique), le retour du Bangabandhu (ami du Bengale et père de la nation) a réellement marqué le début de la première année d'indépendance du Bangladesh. C'est lui qui a fourni le dynamisme requis pour l'essor du nouvel État. Cette impulsion, modérée et progressive, était d'un genre nettement bangladaïsi.

La première année a été employée à mener une campagne ayant pour objet d'assurer la stabilité et l'implantation de mécanismes institutionnels. Le cheik Mujib et son parti, la Ligue Awami, épousent surtout les principes de la classe moyenne pour obtenir ses suffrages et son appui. Ils n'aspirent guère à une révolution culturelle, prolétarienne ou autre bouleversement, cherchant plutôt un retour à la normale et à une apparence au moins de stabilité. Plusieurs des dispositions que le régime a adoptées au début visaient donc à remettre en marche les mécanismes habituels de gouvernement. A part un léger remaniement du cabinet et l'adaptation indispensable à une nouvelle situation, le jeune État est effectivement héritier direct de l'Inde britannique et du Pakistan. Les événements de 1972 avaient simplement fait renaître les occasions perdues depuis 1947.

Le gouvernement a agi rapidement. Dès son retour, le cheik décida d'abord de refuser le titre de président que lui offraient ses associés, pour adopter celui de premier ministre. Puis, il mit en marche les mécanismes voulus pour l'élaboration d'une constitution et l'exercice du droit de suffrage, évitant ainsi les retards et la corruption qu'avaient connus le Pakistan durant ses premières années. Entre-temps, le gouvernement établissait une puissante Commission de planification et nationalisait une bonne partie du secteur industriel, aussi bien par nécessité que par goût

après le départ des industriels du Pakistan occidental, s'assurant ainsi le contrôle de «la haute direction de l'économie». Les banques, les écoles, les usines et les services gouvernementaux reprurent leurs activités dès le premier mois qui suivit le retour du cheik.

Lien avec le Commonwealth

Visant à la légitimité du pouvoir tant à l'échelle internationale que nationale, le Bangladesh a adhéré au Commonwealth et sera représenté à Ottawa en août de cette année, lorsque les premiers ministres du Commonwealth s'y réuniront. La reconnaissance lui a été accordée par au moins 88 pays, y compris les États-Unis, qui avaient appuyé le gouvernement du Pakistan pendant la guerre. Il lui manque encore la reconnaissance du Pakistan, de la Chine et de plusieurs États musulmans d'Afrique. Siégeant au Conseil de sécurité des Nations Unies, la Chine enregistra son premier veto en refusant l'admission du Bangladesh. Ce geste hostile n'en était pas moins accompagné de témoignages d'amitié envers le peuple de ce pays. Par la suite, on invita le Bangladesh à adhérer à l'Unesco et à assister en qualité d'observateur aux délibérations des Nations Unies. Personne, au pays ou à l'étranger, ne met sérieusement en doute le droit du Bangladesh d'exister en tant que nation.

Plus angoissants, par contre, sont les problèmes essentiels de reconstruction et de développement. Le bref exposé historique qui précède fait état de l'oubli presque total dont a souffert le Bangladesh, et de l'énorme destruction, causée par la nature et par l'homme, qui a préludé à la libération. Selon une étude des Nations Unies, l'évaluation des dommages et des frais de remplacement indique qu'il faudra deux ans et deux milliards de dollars pour restaurer l'économie du Bangladesh. La préoccupation majeure du gouvernement a été d'obtenir et d'utiliser les ressources locales et étrangères indispensables à cette fin.

On a réussi apparemment à défrayer les dépenses de base: les promesses d'aide à titre multilatéral, bilatéral et privé dépassaient, à la fin de janvier 1973, le milliard de dollars. Les engagements du Canada à cet égard sont très importants, s'élevant à environ 76 millions de dollars, ce qui le classe troisième parmi les donateurs sur le plan bilatéral (après l'Inde et les États-Unis). Fait encore plus important, le Canada a fourni des céréales alimentaires dont on avait absolument besoin, ainsi que de l'équipement de réparation et d'entretien pour le transport. Vu que le Canada est mieux en mesure d'offrir un appui soutenu que l'Inde, grande bien-

faitrice du Bangladesh durant la première année, l'importance de l'apport canadien croîtra probablement avec le temps.

On a réussi également, semble-t-il, à satisfaire les besoins fondamentaux: dix millions de réfugiés revenus de l'Inde ont été réinstallés, et on a immédiatement fourni, ne serait-ce qu'à titre temporaire, des logements pour remplacer les deux millions de foyers détruits au cours des hostilités. Les ponts sont reconstruits, y compris le majestueux Hardinge sur le Padma, et les trains circulent; le port de Chittagong a repris presque toutes ses activités d'avant-guerre. Les exportations de jute, qui rapportent le plus de devises fortes au pays, ont elles aussi presque atteint leur niveau d'avant-guerre.

Le style de Mujib

Quoique préoccupé par les besoins de reconstruction pressants, le gouvernement s'est penché sur les questions d'intégration et de développement. Le style ouvert de même que la rhétorique sociale et patriotique du cheik Mujib imprimèrent à son gouvernement un caractère humain et familial, indispensable durant les premiers mois où les pertes de rendement ont dû être compensées par les progrès accomplis dans d'autres domaines institutionnels. Le plan de développement d'un an dressé par son gouvernement, réalisation impressionnante dans les circonstances, indique aussi qu'on se préoccupe de la reconstruction d'après-guerre. Empreint de sincérité, ce document reconnaît les priorités de l'agriculture et de l'emploi, et marque un heureux changement par rapport à ceux qui se publiaient avant la libération.

Il y a lieu toutefois de se demander si un réformisme modéré et le magnétisme de Mujib seront suffisants en regard des tâches qu'affronte le pays. En fait, étant donné l'ampleur des difficultés et la pénurie de ressources naturelles, la question pourrait se réduire en principe à savoir s'il est possible pour une région si fortement désavantagée, et entourée de puissants voisins, de s'affirmer comme État souverain. Le Bangladesh est une épreuve d'endurance de l'État, de la souplesse et de la vitalité des États-nations, autant qu'un critère de réformisme démocratique comme modèle de développement.

Dans l'immédiat, la tâche consiste à avancer sur tous les fronts à la fois, tout en poursuivant le travail de consolidation et en modifiant l'ordre des priorités et des affectations de fonds, afin qu'ils répondent davantage aux besoins de développement. L'aptitude du régime à poursuivre simultanément plusieurs objectifs est actuellement la condition de son succès.

Région déficitaire en aliments

Les priorités de consolidation restent liées aux besoins essentiels: l'alimentation, l'infrastructure et la stabilité. Région favorisée pour la culture du riz, le Bangladesh est pourtant déficitaire en aliments depuis quelques années. La famine figurait donc parmi les effets prévisibles du cyclone et du raz-de-marée qui ont ravagé les terres basses, des inondations au Bengale septentrional et de la guerre civile. Grâce à une campagne d'aide massive amorcée par l'Inde à l'échelle internationale, la famine fut écartée. Toutefois, le mousson d'automne ayant fait défaut, l'Inde et le Bangladesh éprouvèrent une fois de plus une sérieuse pénurie d'aliments à une époque où seuls le Canada et les États-Unis étaient encore en mesure de répondre à leur appel. Étant donné que l'on ne saurait compter à la longue sur la bienveillance de la nature, pas plus que sur la politique internationale, il faut au Bangladesh un dispositif d'approvisionnement de longue portée. Pour l'instant, les réserves alimentaires devraient suffire pour écarter la famine (et épargner à la Ligue Awami de grandes difficultés électorales).

Les dommages causés à l'infrastructure doivent évidemment être réparés sur une plus grande échelle, si l'on veut obtenir un rendement supérieur au strict minimum. Les industries du coton et du papier, par exemple, continuent de fonctionner au ralenti en raison du manque de moyens de distribution et de pièces de rechange. Tant qu'on n'aura pas éliminé ces obstacles, tous les secteurs de l'économie s'en ressentiront. L'instauration d'une ligne aérienne nationale a déjà aidé à cet égard; en outre, la richesse naturelle et les voies de communication fluviales du Sonar Bangla parent à une situation qui autrement paraîtrait désespérée. Le rétablissement rapide de l'industrie du jute témoigne de l'ingéniosité et de la compétence des cultivateurs du delta.

Problème de stabilité

La stabilité pose un problème plus sérieux, car elle dépend de facteurs beaucoup moins tangibles et malléables. La violence politique est un mode de vie au Bangladesh, davantage accentuée à l'époque d'élections comme il s'en déroule au moment même de la rédaction de ces lignes. Généralement, la violence civile s'évanouit après les élections, et le Bangladesh aurait avantage à respecter cette tradition locale. Mais il y a des armes partout actuellement, et les motifs de violence sont nombreux; en période de crise économique, les raisons ne manquent donc pas pour recourir à leur emploi abusif. Le cheik Mujib a adopté des mesures visant à freiner ces

excès, entreprenant même des tournées dans la campagne au cours desquelles il récupéra des milliers d'armes à feu. Il a récemment apaisé les craintes des agglomérations rurales en dispersant aux quatre coins du pays les forces paramilitaires qui venaient de se former.

Les mesures de consolidation et de développement sont indispensables pour atténuer le malaise civil sous-jacent. La pénurie d'aliments et les restrictions administratives sont facteurs de corruption et de la hausse des prix, mais un constant effort de consolidation, joint au sentiment croissant de légitimité politique, pourront atténuer les pressions de ce genre. Toutefois, les priorités de développement devront vite passer au premier plan, non seulement par rapport aux besoins à long terme, mais aussi pour remédier aux nombreuses causes d'instabilité qui risquent d'imposer un fardeau trop lourd au magnétisme du cheik Mujib.

Les priorités de développement peuvent s'étudier en fonction de la complexité des problèmes pertinents. Au fur et à mesure que l'ordre prioritaire changera, la nature des problèmes ultérieurs changera aussi.

La compétence administrative restera un problème fondamental. A mesure que le besoin d'intensifier la production et l'emploi devient plus pressant, la réalisation des programmes devient plus critique, exigeant qu'on se concentre davantage sur la structure administrative du Bangladesh. Il s'agit là d'un problème plus important que la «capacité d'absorption», à savoir la possibilité qu'a un gouvernement bénéficiaire d'aide de l'utiliser à bon escient. En supposant que le cheik Mujib ou son successeur puissent jongler habilement avec les questions nettement politiques et les mesures de secours, le gouvernement devra ensuite s'occuper de la croissance économique et de la justice sociale. Et il devra, pour la réalisation de ces objectifs primordiaux, s'intéresser au secteur rural, car c'est dans ce secteur, particulièrement aux niveaux inférieurs, que la compétence gouvernementale s'est le moins affirmée. Le Bangladesh n'est pas en mesure actuellement d'endurer le fardeau de son passé historique d'arrière-pays en friche.

Réforme agraire

Heureusement, il y a lieu de se montrer optimiste dans ce domaine. Le gouvernement a déjà annoncé plusieurs mesures très importantes de réforme agraire. En principe, il a décidé d'augmenter le nombre des districts ruraux et, par conséquent, d'en réduire les dimensions. Cette répartition augmenterait de beaucoup l'envergure des

services présentement chargés des questions courantes et de celles du développement. On entend réorganiser le gouvernement local et on lui a déjà assuré, sur le plan constitutionnel, l'exercice de pouvoirs étendus. Les coopératives et diverses autres activités de développement seront restructurées dans tout le pays, suivant le modèle très prometteur créé à Comilla par l'Académie du Bangladesh pour le développement rural. Appliquées de concert avec les réformes agraire et fiscale déjà amorcées, ces mesures seraient précieuses. L'essentiel est que le gouvernement et d'autres accordent un intérêt et un financement continus aux paysans du Bangladesh. Ce mode d'action exigera beaucoup plus de réflexion et d'appui que par le passé.

Quant au secteur urbain, le problème sera évidemment d'ordre administratif. Comme le signale le Plan annuel, le secteur industriel ne fournit qu'une mince fraction du produit national brut et de l'emploi, mais ce qu'il produit présente de l'intérêt pour la population politiquement active des villes. Quoique l'agriculture soit en fait la meilleure «industrie de croissance» du pays, l'industrie reste un élément vital, en raison surtout de l'évolution du Bangladesh et des tensions qu'elle impose aux groupes urbains et à la vieille classe bourgeoise. Pour des raisons historiques et peut-être culturelles, ce sont les hindous du Bengale occidental et, ultérieurement, les musulmans d'expression ourdou du Pakistan occidental qui ont doté la région du talent nécessaire pour les entreprises de grande envergure. Ni les uns ni les autres ne sont actuellement bien accueillis au Bangladesh, auquel échoit maintenant le problème, et l'occasion, d'administrer presque toutes les industries existantes du pays. (On tient de source gouvernementale que «le peuple du Bangladesh possède environ 85 pour cent des biens du secteur moderne de l'industrie»).

Quoique le gouvernement encourage toujours l'entreprise privée aux niveaux de la petite et de la moyenne industrie, il se réserve une participation de 51 pour cent dans les grandes industries, y compris les plus récentes dues aux investissements privés venant de l'étranger. Il se peut que cette décision ne présente aucun problème particulier, ou qu'elle présente des difficultés se rattachant davantage à d'autres questions urbaines comme la politique de travail et les tendances de consommation de la classe bourgeoise. Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer le succès ou l'échec de la politique de nationalisation, il est possible que l'apport de compétences s'avère satisfaisant dans les domaines tant de la gestion que du lancement d'entreprises.

Il convient aussi de signaler un autre genre de problème. Le Bangladesh compte énormément sur l'aide extérieure. Ses relations avec les autres États font donc continuellement l'objet d'un examen rigoureux. Jusqu'ici, sa politique d'amitié à l'égard de tous a connu du succès, grâce à l'attitude généralement bienveillante des grandes puissances, et elle n'a pas été indûment entravée par l'opposition restreinte de quelques pays encore hostiles. Ce succès peut s'attribuer en bonne partie à la chance, aussi bien qu'à la compétence des dirigeants du pays. Il semble probable que cet heureux équilibre se maintiendra quelque temps encore.

Relations avec l'Inde

Le Bangladesh doit surtout surveiller étroitement l'évolution de ses relations avec l'Inde, car il forme une enclave en territoire indien auquel le rattachent des liens traditionnels d'ordre économique et émotif. Le peuple et le gouvernement du Bangladesh ont une attitude équivoque à l'égard de l'Inde, qu'un officier indien, ancien combattant au Bangladesh, exprimait en ces termes: «On nous traite pen-

dant dix jours comme des libérateurs, et le onzième comme des occupants».

Les deux États se sont comportés très «convenablement» l'un envers l'autre, ce qui est à leur honneur. Il importe que cette attitude sensée se maintienne. Ni paix, ni espoir de prospérité ne sauraient exister au Bangladesh sans la bonne volonté et la coopération de l'Inde. D'autre part, l'Inde ne peut espérer que le Bangladesh fasse preuve de coopération, d'amitié et de stabilité, si elle ne respecte pas les aspirations fondamentales de souveraineté et de dignité du nouvel État.

A l'heure actuelle, le Bangladesh n'est ni un satellite indien, ni un «grand malade international». C'est un État troublé et turbulent, en voie de métamorphose. Les possibilités d'agitation politique y sont grandes, du fait que diverses forces et de nouveaux groupes puissants rivalisent d'efforts pour exercer leur influence dans le cadre d'une démocratie parlementaire. Le Bangladesh nous offre une expérience merveilleuse. Il s'est déjà acquis le droit à un traitement généreux, pendant qu'il est en train de composer avec ses nombreux problèmes et avec sa conscience.

Impressions du Bangladesh

par Jean Pelletier

Dacca est une ville qui a mal grandi, sans regarder en arrière, sans écouter la sagesse de ses vieux quartiers près du port. C'est une ville qui manque de limites, qui s'oublie d'un quartier à l'autre, qui s'étend selon les promesses de ses dirigeants. Au nord de Dacca, la nouvelle capitale, immense réseau de cercles et de triangles en briques rouges, n'est pas encore terminée; on dirait un décor inachevé de film à grand déploiement. Je m'attendais à voir une ville détruite; or, il n'en est rien. La guerre ne se voit pas aux ruines mais aux hommes, ceux qui pour 5 takas par jour (75 cents) cassent des briques au marteau pour fabriquer du béton; aux étudiants qui s'habituent mal à posséder une tranche du pouvoir politique et aux femmes qui sont plus nombreuses dans les rues et qui mendient.

On vit de tout à Dacca, ou de rien diraient les relativistes. L'économie s'arti-

cule à partir de bouts d'allumettes, de coton indien, de cigarettes locales et même de réparations de stylos à bille: les marchands de bois et de tôles ondulées font fortune. Il faut au moins 12 perches de bambou et 8 tôles ondulées pour bâtir maison. Il faut donc un minimum de 60 dollars... On voit des maisons faites en

Directeur des programmes extérieurs du Service universitaire canadien outre-mer, M. Jean Pelletier nous livre ses impressions sur le Bangladesh où il a mis sur pied un programme du SUCO en 1972.

M. Pelletier avait précédemment servi comme coopérant du SUCO au Ghana en 1969-1971, puis comme chargé de projet au Nigéria oriental pour le compte du SUCO et de l'ACDI.

Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.



papier ciré ou en vinyle dans des tuyaux de béton et des carcasses d'aluminium.

Dacca vit du pouvoir et des débats politiques, des grands meetings de l'*Awami League* ou du parti Communiste. Il y a toujours une manifestation quelque part, des tracts à distribuer, des slogans amplifiés par les hauts-parleurs perchés sur le toit d'une calèche de l'époque coloniale tirée par un vieux cheval borgne.

C'est une ville de petits commerçants et de fonctionnaires qui se partagent l'autorité et changent les orientations du pays, non pas selon les idéologies mais bien en fonction des prix et des valeurs. Bien des maisons à Dacca ont l'air d'être inachevées, comme s'il leur manquait un étage. C'est le moyen qu'ont les nantis de réduire leurs taxes foncières sous prétexte qu'ils investissent dans la construction.

Les villes au Bangladesh n'ont aucune importance sinon sur le plan politique, car la structure profonde du pays est partagée entre 65,000 villages où vit 94 pour cent de la population. Dacca n'est donc pas une norme économique. Elle n'est qu'un symbole de la vie quotidienne, un signe de prospérité qu'enviera le paysan du nord ou le pêcheur du delta. Dacca, c'est la ville de l'université, de l'hôpital, du pouvoir, de la sécurité découlant de l'anonymat qu'elle confère à ses habitants.

Au delà de Dacca: les Mukti Bahinis

Le Bangladesh est un pays d'eau et de rizières où il serait au fond plus facile de voyager par bateau que par voiture, si le régime britannique avait fait preuve d'imagination au lieu de multiplier ses réseaux routiers à des coûts effarants. Chaque village devient une île durant six mois de l'année, donc une communauté de gens très forte, très solidement attachée à ses valeurs et ses traditions. Le phénomène des Mukti Bahinis pose pour certains politiciens du Bangladesh une menace très sérieuse justement parce que ces jeunes gens ont réussi à gagner un nombre considérable d'« îlots » durant les mois de la guerre de libération. Phénomène d'autant plus important que la confiance qui s'est établie n'a pas suivi le « modèle politique » traditionnel; les liens qui se sont créés se fondaient non sur des promesses électorales mais plutôt sur une guerre à gagner.

Mukti Bahinis (soldat de la libération) est aujourd'hui une expression assez vague puisqu'au lendemain de la victoire beaucoup s'en affublèrent automatiquement. Quelle que soit cependant la grandeur ou la validité du mouvement, l'honneur et le prestige qu'on lui confère ont des implications politiques profondes avec lesquelles tous les partis doivent composer.

La révolution technologique

Selon M. Akhtar Hamid Khan, fondateur de l'académie rurale de Comilla, le village bengali se divise en trois classes bien distinctes. Il y a d'abord les fermiers nantis qui possèdent suffisamment de ressources pour jouir d'un niveau de vie plus élevé et d'une diète plus équilibrée. En moyenne, ils possèdent au moins 7.5 acres de terre par famille. Puis, viennent les fermiers moyens qui forment entre 60 et 65 pour cent des familles, avec une moyenne de moins de 7.5 acres. Enfin, le troisième groupe, les « sans-terre » qui forment environ 25 pour cent de toutes les familles et qui possèdent tout au plus une acre de terrain.

Du point de vue économique, ces îlots n'ont aucune chance de surmonter les obstacles de la faim et du chômage. A moins d'une révolution administrative et technologique, cette situation prévaudra. La révolution technologique a déjà commencé. Sur les 19.6 millions d'acres cultivables au Bangladesh, 96 pour cent sont cultivés au moins 2 fois par année. La seule possibilité d'accroître la production du riz est d'augmenter le nombre des récoltes de deux par année à trois. Cette troisième récolte a lieu en hiver, de décembre à mars, et son succès dépend entièrement de l'irrigation et des variétés de riz plus productives. La révolution technologique est donc fondée sur l'adoption de ces nouvelles techniques par les fermiers. A Comilla les succès sont éclatants. Il en est de même à Chittagong et au sud de Barisal. Dans ces régions, il y eut des efforts majeurs d'organisation faits par des hommes résolus, tant Bengalis qu'étrangers. Nous en venons ainsi à la révolution administrative.

A l'arrivée du nouveau régime, on s'est mis soudain à parler d'éducation des adultes, de limitation des naissances et de redistribution agraire; l'académie rurale de Comilla devint aussitôt le point de départ, le centre par excellence de formation. Le ministère du Développement rural favorisa la création de coopératives agricoles qui devaient en théorie être assimilées, acceptées par les îlots et favoriser le progrès au lieu de la dépendance. Il n'en est rien pour l'instant. Trop de fermiers avaient fait des emprunts, avaient eu de mauvaises récoltes et, par conséquent, s'étaient endettés inexorablement. Trop de sociétés avaient été créées sans que les gens y prennent part d'eux-mêmes. Le cyclone et la guerre rendirent ces moyens plus inefficaces encore, car leur existence aux yeux des gens dépendait de l'investissement gouvernemental au lieu du contraire. Dans un village nouvellement construit par une agence volontaire, un fermier me disait « les coopéra-



Photo UPI

Dans le port de Khulna City, travailleurs et enfants bengalis déchargent une cargaison d'aliments fournis dans le cadre du programme d'aide des Nations Unies et apportés de Chittagong par vaisseau trans-

bordeur. Les Nations Unies et d'autres organismes bénévoles ont contribué au Bangladesh, en moins d'un an, des secours de tous genres d'une valeur de 89 millions de dollars.

tives c'est vous, les étrangers...».

Le fermier du Bangladesh

Le fermier ordinaire de la région de Ramgati au sud de Dacca, au bord de la baie du Bengale, ne possède pas la terre qu'il cultive. Le cinquième de toute la surface cultivable du Bangladesh est travaillée par des paysans qui n'en sont pas propriétaires. Ils investissent outils et travail mais ne retirent que 50 pour cent des bénéfices; l'autre moitié va de droit au propriétaire. Le «fermier ordinaire» du delta est donc un homme démuné au départ. En 1973, c'est un homme qui a vécu le cyclone et neuf mois de guerre. Il fera donc confiance à tous les prophètes du gouvernement ou à aucun, selon son degré d'optimisme ou de fatalisme. Ce fermier vit dans la région agricole la plus riche du pays, mais aussi la plus dangereuse. Le gouvernement a créé un système de concentration d'habitations construites en briques et protégées des raz de marée par un remblai de terre d'une hauteur de trois mètres environ. Les paysans acceptent d'y vivre parce que le gouvernement leur inspire une sécurité qu'ils ne trouveraient pas ailleurs. Cependant, cela ne veut pas dire qu'ils soient convaincus. Les fermiers me disaient à Bishawgram (qui signifie village mondial), bâti à partir de fonds recueillis par les employés de la Banque mondiale: «Nous vi-

vons ici parce que le gouvernement va nous aider en nous donnant de la terre et des boeufs»; les pêcheurs partagent le même rêve. Ils font partie de coopératives, bien sûr, mais ce sont des sociétés établies trop vite sans que les gens y comprennent leur rôle. Le personnel qui encadre ces sociétés est trop engagé dans ses préoccupations comptables et administratives pour concevoir une meilleure orientation. Il y a, bien sûr, l'animateur de l'endroit, plein d'espoir, qui revient du Japon et ne tient qu'à parler d'une chose: non des exploits agricoles nippons mais bien du rôle de la femme. Il a été si vivement impressionné que, une semaine après son retour, il inscrivait sa femme à l'école secondaire. «Le grand problème du Bangladesh, me dit-il, c'est que les femmes ne participent pas à la vie active du pays».

Les agences volontaires

Le Bangladesh est devenu un centre de rencontre des agences de secours. L'Ouest a développé une panoplie illimitée d'agences aux préoccupations diverses à l'endroit du tiers-monde. Certaines sont venues pour adopter des enfants, d'autres pour construire des orphelinats, d'autres pour assurer le respect des lois internationales d'adoption, d'autres enfin pour limiter le nombre des naissances.

Le facteur population a déjoué les cal-

culs de tous les experts. S'il existe théoriquement assez de tonnes de céréales dans le pays, le système de distribution accusé de telles carences en pratique que la famine ravage encore bien des régions.

Au début, nombre d'agences attribuaient les lenteurs du système aux conséquences de la guerre. Maintenant elles parlent de corruption et réagissent à l'endroit de l'administration avec mépris, comme des nantis ayant mauvaise conscience. On assistera dans les mois à venir au départ de plusieurs de ces missions qui s'en iront en disant qu'elles ont fait leur part.

Les fonctionnaires bengalis ont dû apprendre depuis la libération à « négocier » avec ces individus étranges qui viennent et partent avec tant de sainteté et d'assurance. Au fond, celui qui eut la meilleure réaction fut le ministre des Finances. Voulant justifier le fait que son gouvernement ait accepté l'aide américaine, il déclara: « Nous considérons l'aide que nous accordent les États-Unis comme des réparations de guerre... »

Le monde privilégié a eu tout à coup mauvaise conscience à l'endroit du tiers-monde, et plus particulièrement vis-à-vis du Bangladesh. On avait vu la même réaction au Nigéria à la fin de la guerre civile et, sans doute, le Viêt-Nam accueillera-t-il les mêmes « experts » et directeurs d'agences. Il est facile de condamner ou de mépriser le travail de ces organisations comme l'ont fait plusieurs journalistes de passage; pourtant, elles ont contribué quelque 89 millions de dollars en secours matériels et monétaires en moins d'un an, quand il n'y avait encore aucune aide venant de gouvernements.

L'attitude de ces agences a toutefois contribué à développer un esprit de pessimisme chez les Bengalis. On s'est mis à parler avec tant d'insistance de milliers de femmes violées, de légions d'orphelins et de populations affamées qu'on se demande si le seul moyen de toucher l'Europe et l'Amérique ne consisterait plus qu'à parler de sang et de viols. Un étudiant de l'université de Dacca me demandait si les Canadiens s'intéresseraient au Bangladesh, s'il leur parlait de progrès au lieu de malheurs...

En guise de conclusion: rencontre avec A.H.

A.H., de l'académie de Comilla, me disait un après-midi de juin au lendemain du grand rally public qu'avait convoqué Mujib pour commémorer la déclaration des six points, que le cheik n'avait pas le sens de l'histoire. Il aurait dû faire sa déclaration d'indépendance « en mars 1971 », au début du mois quand tout le pays l'y

pressait, au lieu d'attendre trois semaines plus tard « quand tout soulèvement de notre part était devenu impossible ». Choisissant entre la droite et la gauche, Mujib opta le 7 juin en faveur du jeu parlementaire plus ou moins corrompu de la ligue Awami de préférence à un socialisme plus ou moins articulé, selon les factions, mais tout de même plus intègre. Ce discours du 7 juin, qui attira tous les révolutionnaires du pays, les étudiants des cinq universités qui vinrent par train et par camion ainsi que Dacca tout entière, avait déçu parce que soudainement Mujib se révélait un homme indécis, s'appuyant sur le *statu quo* et croyant aux rêves inspirés par le secours mondial, au lieu de déclarer carrément qu'il prenait en main la conduite du pays afin d'enrayer la corruption et de refaire l'économie. Ce discours (selon A.H.) rendait les chances d'une stabilité future encore plus minces, car les villageois, les gens de Dacca, les démunis du pays perdaient encore un peu plus confiance dans leur premier porte-parole véritable. Pour A.H., c'est dans les villages que le changement des institutions a lieu et non dans les grands centres ou les universités. « Ce qui fait la base de la transformation c'est la troisième récolte de riz, celle des mois d'hiver. Elle a changé le rythme de vie des paysans et plus spécialement leur discipline de travail. Elle force le gouvernement à se retourner vers les villages, à leur accorder une autonomie plus grande dans le processus de prise de décision ».

Tous les hauts fonctionnaires sont propriétaires terriens; ils possèdent, en plus du pouvoir politique, l'autorité traditionnelle à l'endroit des paysans démunis. Il est donc inévitable, dans cette perspective, qu'un éclatement se produise entre ces deux classes et que la transformation technologique visant à l'accroissement de la production agricole oblige le pays à faire volte-face.

Il semble qu'à l'endroit du Bangladesh il y ait une réaction automatique voulant que le changement soit inexistant ou impossible. Nous associons facilement les mots fatalisme et tradition, et parlons de l'explosion démographique de plus en plus menaçante. A.H. me raconta à ce propos l'histoire du thé au Bengale, qui est la boisson traditionnelle par excellence. Le thé fut introduit par les planteurs britanniques il n'y a que trente-cinq ans. Ils eurent la bonne approche, celle d'avoir des agents qui allaient de village en village, d'un bazar à l'autre avec leur bouilloire, offrant du thé à tout le monde. « Maintenant, qui ne boit pas de thé au Bangladesh? Et dire que certains doutent de la révolution... »

Face au problème du surpeuplement

par Frederick Nossal

Au moment où commence, pour l'humanité, la période de gestation d'une communauté mondiale, le problème de la population prend aux yeux des planificateurs un caractère particulièrement urgent. Le danger d'une nouvelle guerre mondiale semble reculer d'année en année, laissant peser sur la planète la perspective d'un surpeuplement avec tous les problèmes d'alimentation qui s'ensuivent. Certains économistes et sociologues plutôt pessimistes ont des visions d'un monde amèrement divisé, où les nations riches repoussent les millions d'êtres affamés qui tentent de fuir les continents asiatique et africain.

Toutefois, la plupart des experts adoptent une attitude beaucoup plus réaliste, et se préparent actuellement à participer à une importante conférence sur les problèmes démographiques. Les Nations Unies ont en effet désigné 1974 comme l'Année mondiale de la population, et les tendances démographiques seront examinées de près au cours d'entretiens internationaux. M. Antonio Carrillo Flores, ancien ministre des Affaires extérieures du Mexique, a été nommé secrétaire général de cette conférence.

On s'accorde généralement à dire que la communauté mondiale future, objectif lointain que l'humanité peut néanmoins envisager, devra trouver moyen de stabiliser la population de la planète. Les nations industrialisées, notamment les pays d'Europe, sont déjà parvenues à contrôler leur accroissement démographique. Le taux annuel de croissance en Europe, par exemple, a été de 0.9 pour cent seulement au cours de la dernière décennie contre 2.5 pour cent en Asie et 2.9 pour cent en Amérique latine. Il était de 1.4 pour cent dans le cas des États-Unis et du Canada.

Parmi les organisations internationales qui ont étudié sérieusement les projections démographiques au cours des dernières années se trouvent divers organismes des Nations Unies. L'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation internationale du Travail

(OIT), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale) ont toutes joué un rôle des plus actifs à cet égard. L'an dernier, la Banque mondiale publiait un document de travail qui examine les taux de croissance démographique, ainsi que les effets économiques d'une réduction de la dimension des familles dans les pays pauvres. On y expose également les efforts déployés par la Banque mondiale pour venir en aide à ses pays membres dans le domaine de la planification démographique.

Montée en flèche au XXe siècle

Les révolutions industrielle et agricole provoquèrent une baisse de la mortalité de sorte qu'il ne fallut à l'humanité que 125 ans pour atteindre son deuxième milliard, suivi d'un troisième en l'espace de trois décennies seulement. Entre 1960 et 1975, cette population augmentera d'un quatrième milliard. Si la tendance actuelle se maintient, la population mondiale s'accroîtra d'un milliard tous les huit ans à partir de la fin du siècle.

Le phénomène est difficile à concevoir. Depuis ses origines, il a fallu à l'homme entre 20,000 et 25,000 siècles pour peupler la terre de 200 millions d'habitants. Et pourtant, dans trois décennies, la planète comptera 200 millions de personnes de plus tous les dix-huit mois, à moins qu'on ne réduise les taux d'accroissement démo-

Attaché au département des affaires publiques de la Banque mondiale, M. Nossal a été longtemps correspondant de presse en Asie. En 1959, il fonda le bureau du Globe and Mail à Pékin et fut le premier journaliste occidental autorisé à y résider. Il connaît également l'Inde, le Pakistan, la Malaisie et le Sud-Vietnam. Auteur de Dateline Peking, M. Nossal habite actuellement Washington. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.



graphique. L'étude de la Banque mondiale examine diverses projections, montrant d'abord ce qui est susceptible d'arriver advenant la réalisation d'hypothèses optimistes, et ensuite ce qui se produira si l'attitude générale à l'égard de la limitation des naissances ne change que très lentement.

Selon la première projection, la population mondiale atteindrait le chiffre d'environ 8.4 milliards en 2075, pour ensuite se stabiliser. Mais si les efforts de contrôle démographique demeurent aussi modestes qu'à l'heure actuelle, la population atteindra quatre fois son niveau actuel de 3.8 milliards et continuera de croître jusqu'à un palier d'environ 15.3 milliards en 2125.

«Il devient de plus en plus difficile de hausser le niveau de vie et même de maintenir la qualité actuelle de la vie face à ces énormes augmentations annuelles de population, affirme la Banque mondiale au cours de cette évaluation. Cela est particulièrement vrai des pays en voie de développement, où vivent les deux tiers de la population mondiale et où se produiront les cinq sixièmes de l'augmentation prévue pour 1970-1980.»

D'après les experts, le cours de l'évolution démographique présente trois étapes distinctes: d'abord, une période de haute fécondité et de forte mortalité; puis une période de haute fécondité et de faible mortalité, celle que connaissent actuellement la plupart des pays développés. La troisième étape en est une de fécondité et de mortalité faibles, durant laquelle la situation démographique doit se stabiliser.

De telles projections sont importantes, bien entendu, mais les besoins de l'heure sont encore plus pressants. Sur tous les continents — plus particulièrement en Asie et en Afrique — des milliers de personnes meurent de faim chaque jour. Le remède immédiat est d'y expédier plus de céréales alimentaires, mais ce n'est évidemment pas une solution à long terme. La Banque mondiale estime qu'elle pourrait faire œuvre utile auprès de nombreux gouvernements en les aidant à recueillir, organiser et analyser les données de leur croissance démographique.

Les migrations de populations sont un autre domaine d'étude essentiel. On sait maintenant, par exemple, que dans les pays en voie de développement les populations urbaines augmentent à une cadence étonnante d'environ cinq pour cent par an, doublant ainsi tous les 15 ans.

Projets de planification familiale

Le Groupe de la Banque mondiale ne subventionne les projets de planification familiale que dans les pays qui sollicitent l'aide

d'experts, ou dont les autorités n'ont à tout le moins aucune objection à cette activité. Les engagements de la Banque se sont accrus rapidement depuis la mise en marche de son premier projet à la Jamaïque en 1970. En 1971, les fonds consacrés à cette fin avaient déjà quadruplé, atteignant 8 millions de dollars. L'an dernier, la Banque a engagé 29 millions à ce titre, et le chiffre pour l'exercice en cours est de 30 millions. Entre 1972 et 1976, selon les plans actuels, le groupe de la Banque mondiale aura accordé environ 20 prêts dans 19 pays. Les engagements au titre de ces projets démographiques s'élèveront à un total de 150 millions de dollars.

Jusqu'ici, la Banque et son organisme affilié, l'Association internationale de développement (AID), ont aidé à financer des projets de ce genre en Jamaïque, en Tunisie, à la Trinité-et-Tobago, en Indonésie, en Inde et en Malaisie. Des missions démographiques ont également été envoyées en Colombie, en Égypte et à l'île Maurice. En élargissant ainsi ses opérations, la Banque accorde une importance particulière aux recherches pratiques et à la création d'institutions.

Les gouvernements qui désirent élaborer un programme efficace de planification démographique doivent concentrer leur activité dans les domaines de l'éducation, de l'information et de l'organisation, et créer des centres de formation pour les infirmières, les sages-femmes et les assistants sociaux en planification familiale, des dispensaires urbains et ruraux, des centres de maternité et des bureaux administratifs. Les budgets déjà grevés des pays pauvres doivent ainsi pourvoir à l'acquisition de véhicules et de mobilier. Mais les ressources financières ne constituent pas toujours le besoin le plus urgent. Les pays en voie de développement ont davantage besoin d'assistance technique, du savoir-faire vital qui les aidera d'abord à étudier et à analyser leurs problèmes démographiques, puis à agir en conséquence.

Il est évident que l'on ne s'efforce pas assez de réduire le taux général des naissances. La population de l'Inde, qui dépassera vraisemblablement cette année les 570 millions d'habitants, augmente au rythme annuel de 2.25 pour cent. Cela veut dire qu'elle augmente chaque année de 12 millions de personnes, soit presque l'équivalent de la population de l'Australie. Les méthodes contraceptives ne sont pratiquées, dit-on, que par environ 11 pour cent des quelque cent millions de couples indiens âgés de 15 à 44 ans, soit leur période normale de reproduction.

Dans 18 pays qui ont adopté des pro-

grammes démographiques, environ 20 millions de femmes seulement, à peine 10 pour cent des femmes mariées qui sont d'âge à reproduire, ont accepté d'employer des contraceptifs ou des méthodes anticonceptionnels au cours des cinq dernières années. Il faut admettre que ces chiffres représentent, au mieux, de vagues estimations, car même dans nos sociétés urbaines les gens s'offusquent de toute intrusion dans leur vie privée. Il en ressort néanmoins toute l'ampleur de ce problème du surpeuplement.

Insuffisance de fonds

Le manque d'intérêt et de fonds sont parmi les difficultés auxquelles se heurtent, dans le monde entier, les spécialistes des questions démographiques. Les programmes de planification familiale figurent encore au bas de la liste des priorités dans la plupart des pays. Les dépenses sont modestes en proportion des budgets, étant en moyenne

de l'ordre de un pour cent. L'Inde consacre environ 1.6 pour cent de son budget à la limitation des naissances; l'Indonésie, par contre, n'affecte que 0.1 pour cent de ses crédits budgétaires à ce programme.

Dans le cas de certains pays comme le Pakistan et la République de Chine (Taïwan), l'aide étrangère visant au contrôle des naissances égale presque le coût des programmes nationaux de planification familiale. En 1968-1969, par exemple, le budget national de Taïwan était de 823 millions de dollars dont seulement 600,000 dollars étaient consacrés au contrôle des naissances. L'aide étrangère a fourni un montant supplémentaire d'un demi-million. Les dépenses du Pakistan cette année-là étaient proportionnellement beaucoup plus élevées. Dans le cadre d'un budget national de 997 millions de dollars, plus de 19 millions sont allés aux programmes de planification familiale, qui ont bénéficié en outre d'un supplément de 15



Photo James Pickerell, Banque mondiale

Des clientes attendent leur tour au service de planification des familles à l'hôpital Victoria Jubilee de Kingston (Jamaïque). La Banque mondiale finance ce programme

de contrôle des naissances, de même que l'amélioration et l'extension des services généraux de l'hôpital.

millions versé de l'étranger au titre de l'aide au développement.

L'idéal serait que les pays pauvres consacrent plus de 2.6 milliards par an aux programmes de limitation des naissances. Selon une évaluation du Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population, les pays en voie de développement devraient dépenser annuellement au moins 65 cents (É.-U.) par habitant pour mettre sur pied des programmes raisonnablement complets. Ce chiffre s'élève à un dollar par habitant si l'on tient compte d'autres dépenses comme celles de l'éducation populaire et l'évaluation des divers systèmes de planification familiale.

Étant donné l'inflation et le fait que les populations des pays pauvres doivent atteindre, à la fin du siècle, un chiffre qui se situe entre 4.5 et 5.25 milliards, la mise en œuvre de programmes de planification familiale bien conçus et efficaces pourrait entraîner des dépenses astronomiques.

Si l'on pose en principe une dépense annuelle d'un dollar par habitant, le contrôle démographique entrerait pour environ cinq pour cent dans les budgets nationaux actuels, somme beaucoup moins élevée que ce que la plupart des gouvernements sont disposés à consacrer à l'éducation (de 15 à 30 pour cent), et bien inférieure à ce qui est absorbé par la sécurité nationale. Dans son étude la plus récente de planification démographique, la Banque mondiale déplore le fait que même les gouvernements les plus «engagés» et dont les programmes sont particulièrement réussis dépensent, par habitant, moins de la moitié du montant que les Nations Unies considèrent comme idéal. De l'avis de la Banque, il est clair que les programmes démographiques exigent d'importantes modifications de l'ordre des priorités gouvernementales, ce qui nécessitera souvent une importante révision des allocations budgétaires. La réussite des programmes exige des apports accrus sur les plans national et international, de source publique comme de source privée.

Le *U.S. Population Council* a constaté qu'en 1968, l'Inde consacrait moins de huit cents (É.-U.) par habitant au contrôle des naissances. Dans le cas de la Jamaïque, île dotée d'une population de 2 millions de personnes, le chiffre était de 37 cents par habitant. Et le total pour l'Indonésie en 1970 n'était que de quatre cents.

De toutes les nations pauvres, c'est l'Inde qui, la première, a cherché à endiguer systématiquement la marée humaine. Moins de cinq ans après son accession à l'indépendance en 1947, elle entreprenait un programme sérieux de contrôle démographique. La plupart des autres nations

qui ont adopté de tels programmes ou, à tout le moins, des politiques en matière de population retardaient d'environ dix ans sur l'Inde dans ce domaine.

Même la Chine, le plus peuplé des pays du monde, n'a adopté un programme actif de contrôle des naissances qu'en 1962. Avant d'être persuadé que le surpeuplement risquait d'annuler tous les gains acquis par la révolution, Mao Tsé-toung aimait à répéter que la population chinoise était la plus précieuse ressource de son pays. En 1959 et en 1960, à l'époque où j'écrivais de Pékin des articles sur la Chine, de simples citoyens aussi bien que des fonctionnaires du gouvernement me confiaient qu'à leur avis le gouvernement n'avait pas le droit de s'ingérer dans leur vie privée. La situation a profondément changé depuis, et les Chinois devancent maintenant l'Inde en matière de planification familiale.

La population chinoise a augmenté d'environ deux pour cent entre 1960 et 1970, et Pékin utilise depuis les rouages impressionnants de son service de propagande pour véhiculer à une population de plus de 800 millions sa politique de limitation des naissances. (Selon la Banque mondiale, la Chine comptait 836 millions d'habitants en 1970). Pékin encourage les mariages tardifs, représente au peuple les avantages de n'avoir qu'un ou deux enfants et d'avoir recours à la pilule ou à d'autres moyens contraceptifs. Si la Chine encourage les méthodes contraceptives, c'est dû à sa croissance trop rapide et à son incapacité d'accumuler des réserves d'aliments suffisantes en prévision de catastrophes naturelles ou d'autres calamités, comme une grande guerre.

Autrefois, les cultivateurs du monde entier avaient des familles nombreuses, les enfants constituant une main-d'œuvre bon marché pour aider à la culture. Cet état de choses subsiste encore dans de nombreux pays, transformant souvent la planification familiale en une question politique dangereuse. Dans d'autres cas, c'est la religion qui empêche les politiciens de mettre de l'avant des programmes qui répondraient pourtant à un besoin urgent.

Les experts de la Banque mondiale et d'autres organismes internationaux estiment qu'aucun projet de planification démographique ne peut être mis en marche sans l'engagement préalable du gouvernement. De l'aveu même de la Banque, certains de ses 122 pays membres n'ont même pas encore reconnu qu'il existe un problème démographique. Lorsque leur aide n'est pas sollicitée, les experts de la Banque peuvent essayer d'éduquer et de persuader, mais ils ne sauraient entreprendre aucun

projet.

L'ampleur du problème démographique se fait maintenant sentir même dans les villages les plus reculés. Dans un nombre croissant de pays, les autorités savent qu'il faut absolument passer outre aux coutumes comme aux règles de la religion pour éviter que le surpeuplement n'entraîne une baisse radicale du niveau de vie en général.

Les douze dernières années ont vu un essor extraordinaire des activités publiques et officielles en matière de planification de la population. En 1960, deux seulement des pays les plus pauvres et les plus peuplés du monde, l'Inde et le Pakistan, avaient des politiques gouvernementales visant à freiner la croissance démographique. Selon les chiffres présentés en octobre 1971 à la quatrième conférence annuelle sur les questions démographiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), vingt-six pays avaient entrepris des programmes officiels ou avaient pour le moins annoncé des politiques en matière de population. Or, ces pays comptent plus des deux tiers de la population des régions en voie de développement. Vingt-quatre autres nations, groupant 12 pour cent des habitants du monde sous-développé, donnent leur appui à des programmes privés de planification familiale. Entre-temps, la population mondiale a grossi de plus de 700 millions de personnes en onze ans.

Parmi les nations pauvres qui ont des populations de 50 millions et plus, seul le Brésil n'accorde aucun appui officiel au principe du contrôle des naissances. Avec un taux annuel de croissance de près de trois pour cent, la population brésilienne a déjà dépassé le cap des cent millions.

Les pays qui veulent limiter leur population se fixent des objectifs et tâchent de réduire le taux brut des naissances sur une période de cinq à dix ans. Ou bien ils essaient de recruter un nombre déterminé de «volontaires», c'est-à-dire de couples qui acceptent les contraceptifs, l'avortement, la stérilisation et d'autres méthodes pour empêcher la naissance d'enfants non désirés.

Racisme ou réalisme

Du point de vue occidental, il est extrêmement délicat de conseiller les pays pauvres en matière de planification de la population. Les nations blanches et nanties craignent-elles donc d'être inondées par un flot de gens de couleur? Peut-on accuser les Nord-Américains et les Européens de racisme parce qu'ils aident à contenir l'accroissement des populations de l'Asie, de l'Afrique et de l'Amérique latine? Il n'en



Photo James Pickerell, Banque mondiale

Des conseillers en planification familiale assistent à un cours de formation à Kingston (Jamaïque). Ils enseigneront plus tard dans tout le pays les techniques qu'on leur apprend.

est rien. Ces arguments ne sont pas valables, car ce ne sont pas les Blancs prospères qu'affectera le surpeuplement général, mais bien la majorité appauvrie des gens de couleur.

L'efficacité réelle des programmes démographiques mis en œuvre dans les pays en voie de développement reste encore à établir. Les pays pauvres, par exemple, sont loin de l'objectif atteint aux États-Unis où l'on annonçait, l'an dernier, que la fécondité se situait pour la première fois en dessous du niveau de remplacement de 2.1 enfants par famille, ce qui équivaut à un taux de croissance nul. En 1972, l'accroissement démographique aux États-Unis ne représentait qu'un peu plus de la moitié du taux moyen des années soixante.

La situation est tout autre cependant sur le plan mondial. La Banque mondiale estime que, selon les hypothèses les plus optimistes, environ 882 millions de naissances pourraient être empêchées dans le monde au cours des trois prochaines décennies, dont 837 millions dans des pays en voie de développement. Cela dépend avant tout de la volonté politique de nombreux gouvernements.

Pendant la seconde conférence asiatique sur les questions démographiques, tenue à Tokyo en novembre dernier, la

nature explosive du sujet a été reconnue une fois de plus par les démographes et les spécialistes des sciences sociales. M. Rafael M. Salas, directeur exécutif du Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population, a déclaré que son organisation ne pouvait contribuer à la planification familiale que sur demande, étant donné l'enjeu politique et moral. Et il a affirmé que les solutions asiatiques au problème de la population n'en étaient encore qu'à leurs débuts.

Aux Philippines, par exemple, la population actuelle de 40 millions s'accroît à un rythme de 3.4 pour cent par an, de sorte que ce chiffre pourrait atteindre 100 millions à la fin du siècle. La population de la Thaïlande, qui est de 38 millions, doublera probablement d'ici à 1990.

Information et recherche

Une solution évidente à la crise démographique consiste à consacrer plus d'argent à l'information et à l'éducation, aux services médicaux et sociaux ainsi qu'à la mise au point de contraceptifs simples et bon marché. Plusieurs économistes soutiennent que les pays pauvres devraient consacrer leurs ressources non pas à augmenter la production industrielle, mais à ralentir l'essor démographique. Cette méthode contribuerait peut-être cent fois plus, disent certains experts, à augmenter les revenus par habitant dans la plupart des pays pauvres.

A l'heure actuelle, un nombre croissant de pays consacrent des sommes de plus en plus importantes à leurs programmes de planification démographique. Une grande partie des fonds sont réunis par les pays en voie de développement eux-mêmes, mais l'aide extérieure est également très importante.

Le fait que l'aide offerte au titre des programmes démographiques soit passée de 2.8 millions de dollars par an, en 1960, à 225 millions en 1971 indique clairement l'attitude des pays pauvres à cet égard. Les études de la Banque mondiale ont révélé que les organismes bilatéraux, multilatéraux et privés fournissent une aide étendue et variée sur le plan technique. Le personnel médical, paramédical, pédagogique et administratif étranger joue souvent un rôle direct dans les services de planification familiale, tandis que par des études sociales, techniques, psychologiques et démographiques, les experts contribuent à déterminer le genre de programme qui convient à la population.

Le Canada est un des pays qui offrent un programme bilatéral de contrôle démographique, mais il est en retard de plus d'une décennie sur la Suède qui a com-

mencé son programme de planification familiale en 1958 avec la mise en œuvre d'un projet au Ceylan. Le Gouvernement canadien donne son appui aux programmes démographiques des pays en voie de développement depuis l'abrogation, en 1969, de la loi qui visait à décourager l'emploi des contraceptifs.

En décembre 1970, Ottawa a annoncé qu'il accordait pour la première fois son appui officiel aux activités de planification familiale à l'étranger. L'aide canadienne comprend le financement des travaux d'organisations internationales (telles les recherches médicales élargies du Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population), ainsi qu'une contribution directe dans plusieurs pays prioritaires. Des subventions ont été accordées à la Barbade, à la Colombie, et à l'OMS aux fins de la recherche sur les contraceptifs.

Rôle prédominant des États-Unis

Ce sont les États-Unis qui disposent du budget le plus important en matière de contrôle des naissances, et leur aide est distribuée en très grande partie par l'intermédiaire de l'Agence américaine de développement international (AID). Les dépenses effectuées à ce titre, qui étaient de quatre millions de dollars en 1966, sont devenues vingt-cinq fois plus importantes, dépassant largement les cent millions en 1972. Les États-Unis ont appuyé des programmes bilatéraux dans 33 pays, selon la Banque mondiale, et ont aussi contribué à financer des activités dans beaucoup d'autres pays par l'intermédiaire d'organismes privés, publics ou internationaux. Parmi les nations qui offrent des programmes bilatéraux de planification familiale se trouvent aussi la Grande-Bretagne, la Norvège, le Japon, le Danemark, les Pays-Bas et l'Allemagne de l'Ouest.

Est-il juste que les nations du monde interviennent ainsi dans les problèmes démographiques de pays étrangers? L'accroissement de la population mondiale étant une préoccupation d'ordre planétaire, chaque nation a donc le droit d'exprimer ses propres vues et d'agir en conséquence, de concert avec d'autres. La planification démographique à l'échelle la plus vaste possible est dans l'intérêt du monde entier, et l'on commence à admettre que les droits nationaux s'estompent dans un monde de plus en plus interdépendant.

La question la plus insolite à ressortir de diverses études démographiques est peut-être la suivante: l'humanité souffre-t-elle déjà de surpopulation ou la pauvreté globale est-elle simplement le résultat d'une répartition inéquitable des ressources? La réponse est nécessairement double: la

croissance prodigieuse de la population ralentit nettement le processus du développement dans beaucoup de pays pauvres. Qui plus est, le faible accroissement démographique des pays riches et l'explosion démographique des régions moins favorisées du globe auront tendance à maintenir l'écart qui existe entre les nations nanties et les pays pauvres.

En dernier ressort, toutefois, chaque nation doit décider elle-même comment aborder les programmes de planification démographique. La dernière étude de la Banque mondiale admet que ce sont les institutions nationales qui peuvent généralement le mieux poursuivre les recherches en matière de population, grâce à l'emploi de travailleurs locaux bien informés.

Le moment n'est pas encore venu où les gouvernements pourront contrôler, par des mesures législatives, la dimension des familles. Et aucune nation ne peut dicter à une autre la mise en œuvre de son programme démographique. La plupart des experts estiment que la dure réalité de la

situation mondiale réussira, plus efficacement que toute tyrannie officielle, à convaincre les peuples que seule la planification démographique permettra d'atteindre les objectifs auxquels tend l'humanité. Loin d'être de caractère purement économique, ces objectifs embrassent la qualité de la vie dans le monde, soit les nombreux aspects immatériels et intangibles de la vie quotidienne qui jouent un rôle si important dans l'existence de l'être humain. Une fois qu'il sera prouvé hors de doute que l'homme peut s'assurer une vie meilleure en limitant la population mondiale, les experts en planification démographique auront peu de mal à réaliser leurs programmes. Mais il y faut du temps. Il y a certes des prophètes de malheur pour prétendre qu'il sera bientôt trop tard, mais il n'en reste pas moins qu'il ne s'offre aucune solution rapide aux problèmes de la planification démographique. Ces questions doivent être traitées avec beaucoup de sagesse et de compréhension, et avec toute la coopération possible entre les pays développés et les nations en voie de développement.

Le Gouvernement canadien coopère à plus d'un titre aux programmes internationaux de planification de la famille et de recherches démographiques.

Au chapitre de l'assistance directe, le Canada s'est engagé à verser deux millions de dollars au programme démographique des Nations Unies pour favoriser la réalisation, en 1972-73, de son programme multilatéral d'aide au développement. En outre, le Canada a contribué, pour l'année 1972-73, un million de dollars au programme de la *International Planned Parenthood Federation*, organisme privé qui patronne des projets du même ordre.

L'Agence canadienne de développement international, chargée des programmes d'aide du Canada à l'étranger, appuie également les efforts d'un certain nombre d'organisations bénévoles qui réalisent à l'étranger des programmes de planification de la famille. L'ACDI a épaulé 15 de ces entreprises, y compris l'OXFAM, l'Organisation catholique canadienne pour la paix et le développement, la Fédération canadienne de planification de la famille et *World Literacy of Canada*.

Secondant ces efforts, le Centre de recherche sur le développement international joue un rôle d'importance croissante dans le domaine de la planification des familles. Le CRDI fut créé par le Parlement, en 1970, en vue d'accroître, par le savoir scientifique, technique ou autre, le progrès économique et social des régions du monde en voie de développement.

A cette fin, la direction de démographie et de science sanitaire du CRDI a accordé les sommes suivantes: un octroi de \$150,000 au Colegio de Mexico, pour permettre à un groupe d'instituts de sciences sociales de l'Amérique latine d'entreprendre un projet de recherche multi-disciplinaire, à longue échéance, sur la

politique démographique; un octroi de \$250,000 au gouvernement du Mali, pour favoriser la mise en œuvre à Bamako d'un projet de recherche et d'enseignement pratiques de deux ans, faisant partie d'un projet-pilote sur la planification des familles; \$180,000 à l'Organisation mondiale de la santé, pour fournir un appui financier et technique à son programme d'extension des recherches sur la procréation humaine et le contrôle de la fertilité, et un octroi additionnel de \$52,000 pour permettre à l'OMS d'entreprendre des visites sur les lieux et de convoquer des réunions de consultation.

En outre, on a accordé des montants de \$149,000 au Centre latino-américain de démographie de Santiago, au Chili, pour lui permettre d'organiser des séminaires de formation de chercheurs, en vue de l'analyse d'études sur la fertilité à la campagne complétées dans les pays d'Amérique latine durant les années soixante; de \$100,000 pour venir en aide au nouveau comité international de recherche appliquée dans le domaine de la population; de \$92,000 pour permettre à la Fédération des associations de planification des familles en Malaisie de poursuivre une étude détaillée des cas de terminaison prématurée de grossesse; et enfin, \$99,500 à l'Institut national de statistique de la République nationale du Zaïre, pour un relevé démographique dans les trois villes principales - Kinshasa, Matadi et Bukavu - d'un pays qui accuse un rapide essor de la population urbaine.

Le CRDI a également octroyé \$69,000 pour une étude sur le déclin de la fertilité à la Barbade, et il contribue également à l'exécution de projets en Thaïlande, en Corée, aux Philippines, en Colombie, en Égypte et dans la République Dominicaine.

Rôle du Canada au Viêt-Nam

A son retour de Paris, le 5 mars, le ministre des Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, exposait à la Chambre des communes les résultats de la récente Conférence internationale sur le Viêt-Nam. Tout d'abord, il résuma le fond de la question ainsi qu'il suit: «J'arrive de la Conférence internationale sur le Viêt-Nam, à laquelle j'ai participé à titre de représentant du Gouvernement du Canada. Il s'agissait essentiellement d'une conférence des grandes puissances et des pays qui ont été en guerre au Viêt-Nam. Le Canada y a participé à titre de membre de la Commission internationale de contrôle et de surveillance. Les députés se souviennent sans doute que j'ai fait savoir clairement avant mon départ que nous n'allions pas à Paris pour prononcer un jugement sur les règlements politique et militaire que renferme l'Accord de Paris. J'ai dit clairement, à plusieurs reprises, que le Canada n'a pas cherché et ne cherche pas à jouer un rôle pour la surveillance de la trêve en Indochine mais qu'il serait prêt à accepter un tel rôle s'il était convaincu que la CICS est en mesure de jouer un rôle utile et efficace pour le rétablissement de la paix au Viêt-Nam. J'ai aussi énoncé clairement, à la Chambre des communes et ailleurs, les conditions que nous considérons comme essentielles pour le maintien de notre participation à la CICS. L'établissement d'une instance politique autonome, indépendante des belligérants eux-mêmes, à laquelle la Commission pourrait présenter ses rapports et qui pourrait alerter la communauté internationale s'il se posait une sérieuse menace à la paix au Viêt-Nam était une des conditions essentielles. L'accord signé le 27 janvier ne prévoyait aucun mécanisme de ce genre et nous espérons que cette lacune serait comblée par la Conférence de Paris. Je suis donc allé à Paris avec la ferme intention de faire tout ce que je pourrais pour qu'une autorité appropriée soit établie.»

Initiative canadienne

M. Sharp fit ensuite part aux députés



Photo ONF

L'ambassadeur Michel Gauwin, chef de la délégation canadienne à la CICS.

d'une initiative du Canada, qu'il décrivait en ces termes: «La première fois que j'ai pris la parole devant la Conférence, le 26 février, j'ai exposé nos vues sur la question clairement et énergiquement et j'ai présenté aux participants une proposition en vertu de laquelle le Secrétaire général des Nations Unies aurait reçu les communications de la CICS qu'il aurait fait distribuer aux pays participant à la Conférence internationale, et aurait joué un rôle analogue au sujet des commentaires de pays sur ces communications. La proposition du Canada comportait aussi une clause selon laquelle la Conférence aurait été convoquée de nouveau dans l'une ou l'autre des quatre hypothèses suivantes:

a) sur réception d'une demande de la CICS à cet effet;

b) sur réception d'une demande à cet effet de la Commission militaire mixte quadripartite ou de la Commission militaire mixte bipartite;

c) sur réception d'une demande officielle de cinq des pays participant à la Conférence, à l'exclusion du Secrétaire

général des Nations Unies; et

d) après qu'on aurait déterminé, sur la demande de l'un quelconque des pays participant à la Conférence, que les deux tiers des pays participants, à l'exclusion du Secrétaire général des Nations Unies, considéraient qu'il y avait lieu de convoquer de nouveau la Conférence.»

Succès minime

Mais la Conférence n'était pas disposée à entériner une telle proposition. Parlant de cette attitude, M. Sharp déclarait à la Chambre: «Il devint bientôt manifeste que rares étaient les pays représentés à la Conférence qui étaient disposés à appuyer le genre de mécanisme international indépendant, faisant appel au Secrétaire général des Nations Unies, que nous avons proposé pour la présentation des rapports; certains mêmes se montrèrent tout à fait opposés à cette façon de voir. Je crois qu'on peut affirmer sans crainte d'erreur que c'est seulement à cause de notre insistance sur cette question que la Conférence a daigné s'y intéresser le moins. Le plus qu'on ait pu obtenir, ce sont les dispositions finalement incorporées dans les Articles 6 et 7 de l'Acte de la Conférence. En vertu de ces dispositions, les rapports et les vues de la Commission internationale seront au moins transmis, hors du circuit fermé des belligérants, aux pays qui ont participé à la Conférence, et la

Conférence pourra elle-même être convoquée de nouveau.

«J'ai fait savoir clairement, à la Conférence, combien nous étions déçus qu'on n'ait pu convenir d'un dispositif plus efficace et j'ai exprimé mes doutes sur la question de savoir si le mécanisme convenu était suffisant et s'il fonctionnerait vraiment. Puis, le 1^{er} mars, j'ai déclaré aux participants, avec insistance, que le Gouvernement du Canada ferait un examen attentif des Articles 6 et 7 pour déterminer dans quelle mesure on avait satisfait aux conditions que nous avions posées pour le maintien de notre participation à la Commission.»

L'Acte de la Conférence

Malgré tout, comme l'a indiqué M. Sharp, l'Acte adopté par la Conférence fournissait «aux puissances mondiales l'occasion d'indiquer, de concert non seulement avec les signataires de l'Accord mais aussi avec les pays membres de la Commission internationale établie en vertu de cet accord, qu'elles respectent et appuient l'accord signé le 27 janvier. Il y a lieu de signaler ici que la Conférence s'est déroulée en présence du Secrétaire général des Nations Unies.»

Le ministre y avait donc apposé sa signature pour les raisons suivantes: «J'ai signé l'Acte au nom du Canada parce que l'esprit de l'Acte et la bonne volonté qu'il



Photo Presse canadienne

Le capitaine Luc Caron, de Montréal, membre du contingent canadien au Viêt-Nam, inspecte les dommages de guerre à Quang-Tri, ville presque anéantie

au cours des hostilités. La CICS a établi un poste à Quang-Tri pour surveiller les échanges de prisonniers de guerre.



Photo Presse canadienne

Le major Barry Dixon, de Beloeil (P.Q.), (deuxième de gauche) en tournée d'inspection avec ses collègues de la CICS,

fait enquête sur un bombardement d'artillerie à Tri-Ton, au Sud Viêt-Nam.

traduit sont de nature à rallier l'appui du peuple canadien. Les signataires de l'Acte se réjouissent de ce que la paix ait été rétablie au Viêt-Nam et prient les participants de ne rien faire qui puisse compromettre cette paix. Il était donc important que tous les participants s'associent à ces objectifs, et le fait de ne pas signer aurait pu être mal interprété. On aurait certainement interprété notre refus de signer l'Acte comme indiquant qu'une de nos conditions *sine qua non* n'avait pas été remplie. Nous n'étions pas en mesure au moment de la Conférence et nous ne le sommes toujours pas, de dire si le mécanisme prévu aux Articles 6 et 7 peut servir les fins auxquelles nous songions. Nous examinerons ces arrangements à la lumière de notre expérience au sein de la CICS. Ce sera un des principaux facteurs qui nous permettront de déterminer si la Commission joue ou peut jouer un rôle efficace pour le rétablissement de la paix au Viêt-Nam.»

Perspectives douteuses

Ce n'est donc pas sans hésitations que le Canada a accepté provisoirement de poursuivre son action bénévole au Viêt-Nam. M. Sharp ajoutait, cependant, cet avertissement: «Nous devons maintenant examiner très soigneusement l'instance politique et les arrangements qui ont été établis

touchant la présentation des rapports afin de décider si, à notre avis, leur fonctionnement offre des chances raisonnables d'être efficace. Nous devons également étudier ces arrangements par rapport à l'efficacité de la CICS sur le terrain. La délégation canadienne, dirigée par l'ambassadeur Gauvin, fait un effort énorme pour assurer le fonctionnement de la Commission. Mais nous ne pouvons pas y arriver seuls, et il se passe au Viêt-Nam des événements inquiétants qui nous amènent à nous demander si la CICS pourra fonctionner d'une façon qui justifierait le maintien de notre participation. Peut-être qu'à la suite des entretiens de Paris — et je ne suis guère optimiste à ce sujet — les objectifs auxquels nous songions rallieront un plus grand appui de la part de tous les pays qui ont participé à la Conférence. Nous devons donc, au cours des prochaines semaines, étudier de très près les éléments les plus importants de la situation.»

En terminant, M. Sharp souligna que la paix au Viêt-Nam dépendait uniquement des pays signataires de l'Accord de paix. «La CICS peut enquêter, observer et présenter des rapports (dit-il), mais elle ne peut pas maintenir la paix. La Commission n'est pas un élément essentiel. Elle ne peut jouer un rôle utile que si les parties en cause — toutes sans exception — désirent qu'elle fonctionne!»

M. Pearson: artisan d'un monde idéal

par Richard O'Hagan

«Il a servi le monde entier mieux que la plupart de ses contemporains... et poursuivi sans trêve, presque jusqu'à la fin, son œuvre maîtresse d'édifier une communauté internationale».

Voilà le jugement porté par un journaliste sur M. L. B. Pearson, et je crois que celui-ci l'aurait apprécié pour le moins aussi vivement que les autres hommages venus de journalistes, d'hommes d'État et d'amis, après sa mort. Il aurait certes goûté l'absence de rhétorique, mais il aurait surtout aimé voir souligner de façon aussi simple le grand objet de sa vie. Car, quelque importantes qu'aient été ses réalisations sur le plan national et quel que soit le succès avec lequel il s'adonna en fin de carrière à la tâche urgente de réconciliation nationale et de consolidation du pays, il gardait toujours à l'esprit les périls du monde extérieur, surgis de craintes idéologiques et d'animosités traditionnelles comme de l'injustice et de la famine. En effet, des qu'il se trouva libéré des contraintes de la vie publique, il ne tarda pas à concentrer toutes ses énergies sur ces préoccupations de toujours.

Il savait pertinemment et aimait à répéter que les aspirations et les griefs légitimes des États et des peuples seraient laissés pour compte, si l'égoïsme et un orgueil immodéré devaient nous conduire à une catastrophe nucléaire. (Il suffit de lire le premier volume de ses mémoires, «Mike», pour comprendre son horreur de la guerre et y voir l'origine de ce constant souci d'apaiser les tensions et de prévenir les conflits). M. Pearson prenait rarement la parole en public, quelle que fût l'occasion, sans faire allusion à cette préoccupation majeure. L'accueil qu'il suscitait variait selon l'auditoire, mais il faut reconnaître que son style oratoire, bien que marqué d'une certaine chaleur quand il s'entretenait de ce sujet particulier, le desservait toujours un peu. Que de fois a-t-il dû souhaiter, en son for intérieur, être un orateur plus captivant!

Tout au long de sa carrière politique,



Photo Nations Unies

M. Pearson en compagnie du Président Lyndon B. Johnson au cours de la visite du premier ministre au ranch LBJ au Texas, en janvier 1965. M. Johnson visita le Canada en mai 1967, pendant les fêtes du Centenaire canadien.

sauf peut-être durant l'année mémorable du Centenaire, il fut admis, et même parfois de mise, de louer les qualités de diplomate et d'homme d'État international de M. Pearson, tout en regrettant que cette maîtrise des affaires parût lui faire défaut sur le plan national. «Quel dommage que M. Pearson ne soit pas aux Nations Unies, entendait-on souvent, il n'est pas fait pour la politique.»

Interrogations sur son rôle à l'ONU
Au début de 1961, peu de temps après être

M. Richard O'Hagan est directeur de l'information et des affaires culturelles à l'ambassade du Canada à Washington. Il fut adjoint spécial et secrétaire de presse de M. Pearson pendant six ans.

entré à son service, je l'accompagnai lors d'un voyage à Vancouver. Vers la fin de la conférence de presse coutumière quelqu'un lui demanda s'il accepterait le poste de Secrétaire général des Nations Unies, advenant qu'on le lui propose. Il répondit en précisant d'abord que le poste était très bien comblé (par M. Dag Hammarskjöld). Puis, il ajouta qu'il était peu probable qu'on songe à lui à cet égard, rappelant que les Soviétiques avaient déjà fait connaître une première fois leur opposition à sa candidature. Toutefois, poursuivit-il, une telle offre lui apparaîtrait comme une responsabilité primordiale qu'il ne saurait refuser, «pas plus que n'importe qui d'ailleurs!» Au moment même où il formulait cette réponse — si conditionnelle, hypothétique et irréprochable qu'elle fût — je m'imaginai tout de suite les comptes rendus des journaux déclarant en manchette: «Pearson accepterait un poste à l'ONU». Bien que dépourvus de portée sérieuse, ces articles n'aideraient certainement pas à rehausser la cote d'un homme politique qui avait déjà du mal à rallier la confiance de la population. Je comprenais le sens de ses paroles — tout comme les journalistes d'ailleurs — mais qu'en penserait le lecteur moyen? N'apparaîtrait-il pas comme un

homme insatisfait de son sort, sans but précis, ou même en quête d'un tel poste?

Je n'allais pas tarder à me rendre compte que M. Pearson était l'homme le plus aimable à servir, mais nos relations n'en étaient encore qu'à leur début. Je lui posai donc, avec tout le respect voulu, la question qui me brûlait les lèvres. Croyait-il sage de paraître attacher tant d'importance à un autre poste, quelle qu'en fût la distinction, surtout en commentant une hypothèse aussi gratuite? La conférence de presse terminée, nous étions seuls dans le couloir de l'hôtel et je l'accompagnais vers les ascenseurs. Les mains dans les poches, M. Pearson ne manifesta aucun signe d'agacement, d'impatience ou même d'amusement. Il me jeta un rapide coup d'œil où l'on aurait peut-être pu lire d'intéressantes réactions à la politique, à la presse et aux opinions d'adjoints encore blancs-becs, me remercia d'avoir porté la chose à son attention et disparut dans l'ascenseur.

Plusieurs mois plus tard, et avant qu'il ne devienne premier ministre, j'allais avoir l'occasion de l'entendre parler de nouveau du poste de Secrétaire général. C'était, cette fois, au cours d'un entretien privé auquel nous étions plusieurs à par-



Photo CRDI

M. Lester B. Pearson, premier président du Conseil des gouverneurs du Centre de recherches pour le développement international, s'est rendu en Inde au mois de

mars 1972 pour assister à une réunion du Conseil du CRDI. On le voit ici conversant avec le premier ministre de l'Inde, Mme Indira Gandhi.

ticiper dans son bureau. Je ne me rappelle pas comment le sujet est venu sur le tapis, et c'est sans doute sans importance. Debout devant son pupitre, jouant déjà avec plus d'assurance son rôle de leader politique, il parlait de ce qui aurait pu arriver. «J'ai toujours cru, et je crois encore, dit-il, que le poste de Secrétaire général (des Nations Unies) est la charge la plus importante qu'un homme puisse occuper, car elle offre, plus que toute autre, de grandes possibilités de servir l'humanité.» Puis, il ajouta en souriant: «Mais j'ai déjà un emploi!»

Exigences de la vie publique

Cet emploi devait le conduire avant longtemps au poste de premier ministre, avec tout ce que cela comporte de satisfactions et de fardeaux. Et il ne devait pas tarder à se rendre aux Nations Unies, à New York, pour y prononcer un discours devant l'Assemblée générale qu'il avait présidée dix ans plus tôt. L'ONU avait évidemment changé depuis, reflétant un monde en transition et toujours changeant.

Bien que le prestige de l'ONU fût en baisse, il continua, personnellement et par l'entremise de son gouvernement, à lui accorder son ferme appui parce qu'elle représentait «le meilleur espoir de l'humanité». D'autres exigences, cependant, accaparaient son temps et sa remarquable énergie. Certaines d'entre elles devaient inévitablement avoir un caractère international. En effet, dans les premières semaines qui suivirent son élection à la tête du gouverne-

ment, il se rendit à Londres pour y rencontrer Harold MacMillan, et visita Hyannis Port où il s'entretint avec John Kennedy. Il rendit aussi visite au général de Gaulle à Paris. Il y eut en outre les réunions des premiers ministres des pays du Commonwealth et un échange de visites avec le président Lyndon B. Johnson. Mais les événements qui se déroulaient au pays et les priorités d'ordre interne réclamèrent davantage son attention, parfois de façon dramatique.

Toutefois, à peine eut-il quitté son poste et la scène politique canadienne qu'il acceptait un nouveau rôle international. A la demande de Robert MacNamara, président de la Banque mondiale, il prit la direction d'une commission d'étude chargée d'examiner les dimensions globales de l'aide aux nations sous-développées. En fait, mon dernier souvenir de M. Pearson en sa qualité de personnage public remonte à la présentation de son rapport lors de la réunion annuelle de Banque mondiale à Washington en octobre 1969. Sa voix m'a semblé plus faible, mais il avait toujours la démarche rapide, le sourire jeune, et surtout l'ardente conviction que l'homme doit venir en aide à son prochain.

Par la suite il écrivit, travail qu'il trouvait agréable, et enseigna un peu, ce qu'il aimait aussi. En 1970, toujours aussi engagé et apparemment plein d'énergie, il accepta le poste de président du Conseil des gouverneurs du Centre de recherches pour le développement international à Ottawa. C'était là presque une sorte d'épitaque.



Le diplomate de métier

par C. S. A. Ritchie

«Un diplomate actif», expression chère à M. Pearson, est peut-être la formule qui décrit le mieux sa personnalité durant sa carrière au service extérieur. D'autres ont parlé avec éloquence de ses réalisations en tant que chef politique et homme d'État d'envergure internationale. Il a été avant tout pour moi un collègue du service.

«Mike» travaillait dur et très vite. Il rédigeait rapidement sans accorder trop d'attention aux subtilités de style; ses notes et dépêches étaient écrites dans un anglais intelligible et expressif. Il abordait le sujet sans tergiversations et se montrait peu enclin à argumenter «d'une part et d'autre part». Il ne tolérait guère, chez les autres, le travail négligé. A l'encontre de Hume Wrong, qui s'attachait à corriger dans tous leur détails les notes de ses subalternes, et dont les jeunes diplomates apprirent tant de choses, «Mike» Pearson ne prenait pas la peine de critiquer par le détail un travail médiocre ou une œuvre d'apprenti. On apprenait de lui d'une autre manière, par ce qu'il laissait de côté.

Il faisait preuve d'une richesse d'invention et d'une ingéniosité remarquables dans l'élaboration de formules visant à concilier des intérêts opposés. Allié à son pouvoir de persuasion, ce don en fit l'un des grands négociateurs de son temps. Aux conférences internationales comme aux réunions ministérielles, lorsque l'impasse surgissait, il se mettait à écrire rapidement sur le bloc-notes qu'il avait devant lui. Il produisait sur-le-champ une proposition qui contournait les écueils de l'impasse et appelait une action constructive. Il était essentiellement un homme d'action réfléchi. Sa fermeté de caractère ne l'empêchait nullement de prendre plaisir au jeu de la politique internationale auquel il apportait une mobilité d'athlète. Il savait stimuler son équipe et on avait plaisir à travailler pour lui, mais l'agrément n'allait pas sans labeur.

Son humour, d'un genre qui lui était très particulier, animait toutes choses. Il avait un vif sens du ridicule allié à une bonne dose d'autocritique, et il maniait

habilement l'ironie. Il aimait taquiner. Ses taquineries étaient amicales et bon enfant, toujours dénuées de méchanceté, mais elles piquaient au vif. Plutôt que de se plaindre de l'inefficacité ou de la prétention d'une personne, il la dégonflait parfois par le biais de la plaisanterie. Il ratait rarement sa cible.

Il avait une façon curieuse de traiter les propositions qui lui étaient présentées. S'il accueillait une suggestion en disant: «Voilà qui est intéressant», on pouvait être sûr (ou on l'apprenait plus tard) qu'elle l'intéressait peu. Si, par contre, il s'exclamait: «Oh, mon Dieu, cela ne fera jamais l'affaire» ou encore: «Quel résultat pensez-vous obtenir ainsi?», on savait alors que son intérêt était éveillé et qu'il retournerait la proposition dans tous les sens jusqu'à ce qu'il en ait extrait quelque chose de positif et d'utile. Ceux donc qui prenaient sa première réaction affable et polie pour un signe d'approbation étaient fatalement déçus.

Il ne recherchait pas les affrontements, personnels ou politiques, lorsqu'il lui était possible de les éviter. Il ne se laissait pas pour autant détourner facilement de son but par la résistance qu'on manifestait à l'égard de politiques auxquelles il croyait. Il était même très tenace. S'il se butait à un mur de pierre, il trouvait moyen de le contourner; dès qu'il percevait un manque de compréhension à l'égard de son objectif, il se tournait vers une autre source d'appui ou une autre personne.

Sa carrière de représentant du Canada à l'étranger fut marquée de succès exceptionnels. Pendant les années de guerre où je me trouvais en poste avec lui à Londres, je fus constamment impressionné par la diversité de ses amis et relations, par le flot d'information qui semblait converger vers lui. Il s'entendait sans le moindre effort avec toutes sortes de personnes. Oxford l'avait marqué et il savait parler la langue politique et mondaine de Londres, tout en gardant l'accent canadien.

Je pense toutefois que ce qu'il aimait avant tout n'était pas le service à l'étran-



Photo Nations Unies

M. Pearson (au centre) prend place pour la première fois au Conseil de sécurité de l'ONU, en janvier 1948. M. Pearson a été sous-secrétaire d'État aux Affaires exté-

rieures, de 1946 à 1948, avant d'occuper le poste de ministre des Affaires extérieures, à la demande du premier ministre Louis St-Laurent.

ger mais le travail au ministère des Affaires extérieures, avec ses tensions quotidiennes et ses crises.

Le ministère dans lequel il commença sa carrière est évidemment chose du passé. Dans l'obscurité caverneuse et pour ainsi dire gothique de l'édifice de l'Est travaillait un petit groupe d'hommes, dont «Mike» lui-même, Hume Wrong, Norman Robertson, Loring Christie et d'autres encore, tous doués de qualités exceptionnelles. Il régnait entre eux une camaraderie où le rang hiérarchique importait peu. L'organisation et l'administration étaient rudimentaires, parfois chaotiques. Les traitements étaient bas, même pour l'époque: 1,800 dollars par an pour un troisième secrétaire. Sous l'égide du modeste mais redoutable M. Skelton, nous relevions directement du premier ministre. Voilà l'ambiance dans laquelle «Mike» entreprit sa carrière de «diplomate actif» et il ne l'oublia jamais.

Plus tard, bien sûr, il fut appelé à diri-

ger l'organisation étendue et complexe qu'est le ministère actuel des Affaires extérieures, et il porta jusqu'à la fin un très vif intérêt à ce département qu'il aimait et dont le nouveau siège, sur la promenade Sussex à Ottawa, portera son nom.

M. Charles Ritchie a passé 38 ans dans le service diplomatique et collaboré étroitement avec M. Pearson à plusieurs étapes de sa carrière. Il fut sous-secrétaire d'État adjoint au ministère des Affaires extérieures de 1950 à 1952, puis sous-secrétaire d'État suppléant. Par la suite, il a été ambassadeur du Canada auprès de la République fédérale d'Allemagne, des États-Unis, des Nations Unies et de l'OTAN avant d'être nommé haut-commissaire à Londres en 1967. Depuis sa retraite l'an dernier, M. Ritchie est attaché au Bureau du Conseil privé.

Les mémoires d'Arnold Heeney

par J. W. Pickersgill

Je n'ai pas l'intention de faire ici la critique littéraire des *Mémoires* de M. Arnold Heeney, bien que son ouvrage soit, à mon avis, de lecture indispensable pour les agents du service extérieur et tous ceux qu'intéresse de près l'administration publique au Canada. Ce livre est un compte rendu direct et chronologique des antécédents, de l'éducation et de la carrière d'un des fonctionnaires les plus remarquables de sa génération, à une époque où la haute qualité des fonctionnaires canadiens était partout reconnue.

Au cours de la décennie pendant laquelle nous avons tous servi Mackenzie King, j'ai travaillé en étroite collaboration avec Arnold Heeney. Toutefois, malgré nos antécédents communs, je ne l'ai rencontré pour la première fois qu'au moment où il devint chef du bureau du premier ministre, à l'automne de 1938.

J'avais cependant entendu parler d'Arnold Heeney seize ans auparavant, à l'automne de 1922. J'étais en première année à l'université lorsque le *Manitoban*, notre hebdomadaire, publia sa photo en première page, annonçant qu'il venait d'être choisi boursier Rhodes pour le Manitoba et qu'il irait étudier à Oxford en 1923.

Antécédents

Ce n'est pas sans nostalgie que j'ai parcouru les premiers chapitres de ces *Mémoires* qui rappellent des expériences de jeunesse semblables aux miennes. Nés tous deux dans l'est du pays, nous n'en étions pas moins d'authentiques Manitobains de la génération de la Première Guerre mondiale et du début des années vingt. Nous avons eu dans bien des cas les mêmes professeurs à l'université. C'est au Manitoba que nous avons appris à connaître et à aimer la langue française, à une époque où ce n'était pas chose courante. L'un après l'autre nous avons étudié à Oxford, cette grande école du nationalisme anglo-canadien. Élevés au sein de familles conservatrices, nous étions progressivement

devenus des libéraux. Notre intérêt pour les affaires publiques se développa dans des rencontres analogues comme, par exemple, celle de la *Liberal Summer School* de Port Hope, à laquelle Arnold et son épouse participèrent en 1933. Durant les années trente, en effet, la réunion de Port Hope et les assemblées annuelles des sociétés savantes rassemblaient des jeunes Canadiens de toutes les régions du pays. Pendant les douze ans qu'il passa à Montréal, comme étudiant puis comme avocat, Arnold Heeney eut l'avantage d'étudier le Canada français de près. Au moment donc de son entrée à la Fonction publique, il avait une largeur de vues peu commune.

Heeney n'avait pas choisi de faire carrière dans la Fonction publique. Il raconte les circonstances inusitées, même presque accidentelles, qui l'attirèrent à l'attention du premier ministre, expose les conditions auxquelles il consentit à collaborer avec Mackenzie King, et rappelle combien il lui fut difficile de les faire respecter. Il raconte aussi sa première visite au bureau du premier ministre dans l'édifice de l'Est, rappelant qu'il s'était approprié mon bureau et ma secrétaire. C'est tout à fait exact, car je l'y avais précédé d'environ dix mois. Dès le premier jour de son service comme directeur de cabinet de Mackenzie King jusqu'à sa nomination au nouveau poste de secrétaire du Cabinet, j'ai été son plus proche collaborateur et nous avons travaillé, si mes souvenirs sont fidèles, sans le moindre heurt.

Chez le premier ministre

Peu de temps après son arrivée au bureau du premier ministre, en 1938, Heeney demanda à Norman Robertson, avec qui il s'était lié d'amitié pendant son séjour à Oxford, si la création d'un secrétariat du Cabinet lui semblait prometteuse. Vu que Robertson avait travaillé pendant quelque temps chez le premier ministre en 1937, Heeney sollicitait «une opinion franche sur la possibilité (dit-il) que je puisse jouer

un rôle utile par rapport aux travaux du Cabinet. Y avait-il là réellement une tâche à accomplir? Si tel était le cas, aurais-je l'occasion de m'en acquitter, de créer quelque chose de permanent?»... Étant peu enclin à juger en coup de vent, Robertson poussa un de ces grands soupirs qui allaient devenir caractéristiques de l'homme. Puis, il se crut obligé d'exprimer des doutes. Il y avait certes une besogne à accomplir, mais le problème consistait à savoir s'il serait possible de créer des conditions de travail permettant au titulaire de s'en acquitter. Cela dépendrait presque entièrement du premier ministre. «Par exemple, poursuit Robertson, M. King serait-il prêt à s'accommoder de ce que je considérerais comme la nature essentiellement professionnelle et apolitique d'un tel poste? Peut-être, mais ce serait à l'encontre de sa nature; il était prudent, dès le début, de prévoir ce genre de difficulté. L'entreprise s'annonçait difficile, mais il espérait que je serais persévérant et que je ferais tout mon possible pour réussir. Quoi qu'il en soit, je trouverais l'expérience intéressante, bien que souvent frustrante. Les commentaires de Norman refroidirent quelque peu mon enthousiasme, mais l'expérience quotidienne allait vite m'en confirmer la sagesse.»

C'est parce qu'il avait clairement établi, en août 1939, que ses fonctions étaient d'ordre professionnel, et bien distinctes du rôle de chef de parti exercé par Mackenzie King, que Heeney put jeter les bases d'un secrétariat de Cabinet libre de toute affiliation politique. Son sens de l'ordre et son goût des affaires bien rangées étaient exactement les qualités requises au centre nerveux de l'administration. Les exigences impérieuses de la Seconde Guerre mondiale allaient créer un climat dans lequel l'anarchie administrative de Mackenzie King n'aurait guère pu subsister. Je ne connais personne d'autre qui aurait pu, ou voulu, s'entêter ainsi à établir ce minimum de discipline administrative sans lequel la conduite efficace du gouvernement eût été impossible en temps de guerre.

Secrétariat du Cabinet

La plus belle réalisation d'Arnold Heeney a été, à mon sens, la création du Secrétariat du Cabinet. On imagine difficilement aujourd'hui qu'un gouvernement puisse fonctionner sans cet organe administratif, bien que l'administration canadienne s'en soit passée pendant près de 75 ans.

Arnold Heeney n'était pas particulièrement humble; il attendait, et recevait, le respect auquel ses postes successifs lui donnaient droit. Toutefois ses *Mémoires*

nous révèlent un homme agréablement modeste, sans illusions quant aux limites de son intelligence et de son influence. Il n'était ni un esprit original ni un orateur passionné, mais il possédait le génie de l'organisation, savait tirer le meilleur parti de ses collaborateurs et réussissait tout ce qu'il entreprenait. L'honnêteté totale de son récit est particulièrement frappante, de même que son sens des proportions face aux événements, et l'équité des jugements qu'il porte sur ses contemporains.

Les frustrations et les déceptions qu'il eut à subir pendant la décennie qu'il passa auprès de Mackenzie King auraient certes pu se traduire par quelques observations amères. Mais il est au contraire toujours juste, et souvent perspicace dans ses jugements. C'est ainsi qu'à la page 55, il détruit la légende voulant que Mackenzie King fût anti-britannique, et que, à la page 71, en révélant un simple fait, il dément la rumeur selon laquelle M. King aurait fait état, en 1944, d'une lettre de démission que Ralston aurait rédigée deux ans auparavant.

Dans le dernier paragraphe du chapitre intitulé: *Secrétaire du Cabinet*, il écrit: «Après plus d'un quart de siècle, je puis affirmer sans hésitation que le secrétariat du Cabinet, érigé sur la base de l'ancien bureau du Conseil privé, a conquis une place permanente et acceptée dans les rouages du gouvernement canadien. Une telle réalisation est due en partie à chacun des premiers ministres qui ont présidé le Conseil privé depuis 1940, et en particulier à William Lyon Mackenzie King qui, bien qu'il portât peu d'intérêt aux questions administratives, était doué d'un instinct sûr et subtil quant aux affaires du gouvernement.»

M. Pickersgill a travaillé en étroite collaboration avec M. Heeney lorsque celui-ci débutait dans la Fonction publique. Entré au bureau du premier ministre Mackenzie King à l'automne de 1937, M. Pickersgill y resta jusqu'au départ de M. King en 1948, et servit sous son successeur, M. Louis Saint-Laurent, devenant secrétaire du Cabinet en 1952. Nommé secrétaire d'État l'année suivante, il fut ensuite ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. Dans le gouvernement Pearson, il occupa les postes de secrétaire d'État et de ministre des Transports. Il a été le premier président de la Commission canadienne des transports, de 1967 à sa retraite en 1972. M. Pickersgill rédige actuellement un ouvrage sur l'époque de l'administration Saint-Laurent. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.

Puis, se rapportant à la longue oraison funèbre prononcée lors des funérailles de Mackenzie King, Heeney porte un dernier jugement: «Il m'a semblé ironique et attristant que pour exprimer son admiration pour le défunt, le pasteur se soit cru tenu, en plus de répéter les formules de respect habituelles, de prédire qu'avec le temps le souvenir de Mackenzie King s'accroîtra d'une importance et d'une grandeur croissantes jusqu'au jour où le peuple canadien lui accordera l'affection et la reconnaissance qu'il a si bien méritées. Songeant à mes propres relations avec M. King, j'éprouvais certes des sentiments de respect et de gratitude à son égard, mais je doute que beaucoup de gens aient eu de l'affection pour ce grand et étrange personnage.»

Carrière diplomatique

Après que Heeney eut quitté son poste au Cabinet pour devenir sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, nos rapports officiels furent moins étroits. Il estime, avec raison je crois, que son principal apport à ce poste a été de mettre un certain ordre dans la gestion d'un ministère dont les sous-secrétaires antérieurs avaient, au mieux, accordé très peu d'intérêt à l'administration. Dans le domaine de la politique étrangère, je crois que son rôle fut celui d'un modérateur sage dans un milieu où le brio était souvent plus apprécié que la modération.

Je n'étais pas très au courant de son travail à l'OTAN, mais son récit en donne une impression de haute compétence. Ses *Mémoires* confirment en outre qu'il fut, à Washington, un ambassadeur aussi capable et efficace que n'importe lequel de nos représentants dans ce pays, y compris M. Pearson. A l'instar d'autres Canadiens, Heeney avait appris à Oxford que les Anglais sont simplement humains et non des surhommes. A Washington, il s'est vite rendu compte, mieux que la plupart des Canadiens, que les Américains ne sont pas tous des êtres inférieurs, aux manières vulgaires ou aux intentions sinistres, et qu'ils sont souvent plus compétents et civilisés

que nous. Il aimait et admirait d'ordinaire les Américains avec lesquels il travailla, et ceux-ci l'appréciaient clairement. Il évita aussi de succomber au penchant presque instinctif des Canadiens en faveur des Démocrates. Il n'y a aucun doute que M. Diefenbaker fut sage de maintenir Heeney à Washington pour une seconde période de service. Il est également certain que pendant cette période de tensions, il s'acquitta de ses fonctions mieux que tout autre Canadien aurait pu le faire.

Les *Mémoires* de Heeney ont une valeur particulière pour les historiens, car ils y trouvent un aperçu intime des hommes publics qu'il a si bien connus. Louis Saint-Laurent, C. D. Howe, Brooke Claxton, D. C. Abbott, Walter Harris et, plus tard, John Diefenbaker, Howard Green et Donald Fleming sont tous décrits honnêtement et avec discernement. Il en va de même d'Eisenhower, Nixon, Dulles, John Kennedy et Dean Rusk.

Heeney fut évidemment attristé par les critiques superficielles et sévères qu'attira sa dernière contribution aux relations canado-américaines, soit le rapport qu'il rédigea en collaboration avec Livingston Merchant. L'effet d'une seule phrase, tirée du contexte d'un rapport plein de sagesse et de bon sens, montre combien il est facile de discréditer un travail consciencieux et combien répandu est notre complexe d'infériorité vis-à-vis des Américains, sentiment que Heeney ne partageait certainement pas. Ce rapport devrait être de lecture obligatoire pour tous les politiciens et diplomates canadiens.

Memoirs of a Public Servant ne sera probablement pas un succès de librairie, car l'ouvrage exige trop de préparation. La lecture en est cependant indispensable pour qui veut comprendre l'évolution de notre administration gouvernementale durant le quart de siècle en cause. Enfin, ce livre trace le portrait d'un homme remarquable, qui a fait plus qu'acquitter sa dette envers César. Je me fais donc l'écho de John Holmes qui déclare dans sa préface: «Son intégrité intellectuelle et morale, sa force granitique, dégageaient la confiance.»



Section de référence

I. LIVRES

Culhane, Claire, *Why is Canada in Vietnam? The truth about our foreign aid*. Toronto, NC Press, 1972. 125 p.

Gray, Colin S., *Canadian defence priorities: a question of relevance*. Toronto, Clarke, Irwin, 1972. 293 p. Bibliographie.

Manny, Carter, *The Canadian Institute of International Affairs, 1928 to 1939; an attempt to «enlighten» Canada's foreign policy*. Harvard College, Mass., 1971. (Thèse B.A.) 107 p. Bibliographie.

Pellerin, Jean, *Le phénomène Trudeau*. Paris, Seghers, 1972. 234 p. Bibliographie.

Slonim, Reuben, *Both sides now; a twenty-five-year encounter with Arabs and Israelis*. Toronto, Clarke, Irwin, 1972. viii, 176 p.

Winks, Robin W., *The myth of the American frontier; its relevance to America, Canada and Australia*. Leicester University Press, 1971. (Sir George Watson Lecture, 1971) 39 p.

II. ARTICLES

Berns, Michael S., «World arms trade: peacemongers as profiteers». Dans *International review* 2:8-12 janvier 1973.

Bradley, Paul G., «Canadian energy policy: some economic questions». Dans *BC studies* No 13:110-120 printemps 1972.

Cuff, R. D. and J. L. Granatstein, «Canada and the perils of exemptionalism». Dans *Queen's quarterly* 74:473-481 hiver 1972.

Gayn, Mark, «Who after Mao?». Dans *Foreign affairs* 51:300-309 janvier 1973.

Genest, Jean, «Les grandes entreprises internationales». Dans *L'Action nationale* 62:407-431 janvier 1973.

Grenon, Jean-Yves, «Principales étapes et conséquences juridiques de l'adhésion du Royaume-Uni au Traité de Rome». Dans *Thémis* n° 1, 1972.

Helleiner, G. K., «Beyond growth rates and plan volumes — planning for Africa in the 1970s». Dans *Journal of modern African studies* 10:333-355 octobre 1972.

Mount, Graeme S., «Aspects of Canadian economic activity in the Spanish-speaking Caribbean». Dans *Revue de l'Université Laurentienne* 5:89-100 novembre 1972.

Ranger, Robin, «Canadian foreign policy in an era of super-power détente». Dans *World Today* 28:546-554 décembre 1972.

Sattler, James F., «The case for negotiating with the east on European security and mutual force reductions». Dans *Revue canadienne de défense* 2:33-36 hiver 1972/1973.

Woodcock, George, «Aid to India presents some special problems». Dans *Saturday night* 87:18-19 décembre 1972.

No 86 (17 décembre 1972) Discours prononcé par M. Paul Martin lors de l'inauguration de la Route de l'unité et de l'amitié canadienne à Goure, Niger.

No 87 (18 décembre 1972) Accord sur la pêche avec l'Espagne.

No 88 (21 décembre 1972) Ambassadeur canadien auprès du Marché commun.

No 90 (22 décembre 1972) Relations du Canada avec la République démocratique allemande.

No 1 (4 janvier 1973) Service commémoratif à la mémoire de feu l'ex-président des États-Unis d'Amérique.

No 3 (13 janvier 1973) Visite à Ottawa du ministre des Affaires étrangères de la Suède.

No 5 (15 janvier 1973) Accord international sur le cacao.

No 6 (16 janvier 1973) Déclaration faite à Helsinki le 16 janvier par M. E. A. Côté, représentant du Canada aux entretiens multilatéraux préliminaires pour la préparation de l'éventuelle Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

No 7 (24 janvier 1973) Nomination du représentant canadien à la Commission de la condition de la femme.

TRAITÉS

Bilatéraux

Brésil

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil au sujet des conditions du financement du blé vendu par le Canada. Brasilia, le 22 décembre 1972. En vigueur le 22 décembre 1972.

Colombie

Accord général de coopération technique entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Colombie. Bogota, le 17 novembre 1972.

Cuba

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de Cuba relatif aux détournements d'avions, de vaisseaux et à d'autres infractions. Fait à Ottawa, le 15 février 1973. En vigueur le 15 février 1973.

Espagne

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'État espagnol concernant les relations de pêche entre les deux pays. Ottawa, le 18 décembre 1972. En vigueur le 18 décembre 1972.

Finlande

Convention supplémentaire modifiant de nouveau la Convention entre le Canada et la République de Finlande pour éviter la double imposition et empêcher la fraude fiscale à l'égard des impôts sur le revenu signée à Ottawa, le 28 mars 1950. Ottawa, le 2 avril 1971. Instruments de ratification échangés à Helsinki le 2 février 1973. En vigueur le 2 février 1973.

DOCUMENTS D'INFORMATION

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

Grande-Bretagne

Accord commercial entre le Canada et la Grande-Bretagne.
Ottawa, le 23 février 1937.
En vigueur le 1er septembre 1937.
Terminé le 31 janvier 1973.

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de Grande-Bretagne constituant un Accord entre les deux pays concernant le régime d'impôts variables frappant les céréales.

Londres, le 7 décembre 1971.
En vigueur le 7 décembre 1971.
Terminé le 31 janvier 1973.

Irlande

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement d'Irlande relatif au Régime de pensions du Canada.
Ottawa, le 21 novembre 1972.
En vigueur le 21 novembre 1972.

Libéria

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Libéria constituant un accord relatif aux investissements canadiens au Libéria 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.
Abidjan, le 24 novembre 1972.
En vigueur le 24 novembre 1972.

URSS

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques modifiant l'Accord du transport aérien du 11 juillet entre les deux pays tel que modifié en 1967.
Moscou, le 19 janvier et le 1er février 1973.
En vigueur le 1er février 1973.

Uruguay

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République Orientale de l'Uruguay afin de permettre aux stations radio d'amateurs du Canada et de l'Uruguay d'échanger des messages ou d'autres communications émanant de tierces parties ou destinés à des tierces parties.
Montevideo, le 28 août 1972.

Venezuela

Échange de Notes entre le Canada et le Venezuela constituant le renouvellement du *Modus vivendi* commercial entre les deux pays en vigueur en date du 11 octobre 1950 et amendé le 30 septembre 1966.
Caracas, le 22 janvier 1973.
En vigueur le 11 octobre 1972.

Multilatéraux

Convention relative à l'Institut interaméricain des sciences agricoles.
Fait à Washington, le 15 janvier 1944.
Instrument d'adhésion du Canada déposé le 4 octobre 1972.
En vigueur pour le Canada le 4 novembre 1972.

Instrument modifiant la Constitution de l'Organisation internationale du Travail.
Fait à Genève, le 22 juin 1972.

Instrument de ratification du Canada déposé le 9 novembre 1972.

Convention no 100 de l'Organisation internationale du Travail concernant l'égalité de salaire aux hommes et aux femmes.
Fait à Genève, le 29 juin 1951.
Instrument de ratification du Canada déposé le 16 novembre 1972.

Accord établissant le Fonds de développement africain.
Fait à Abidjan, le 29 novembre 1972.
Signé par le Canada le 29 novembre 1972.

Protocole portant modification à la Convention signée à Paris, le 22 novembre 1928 concernant les Expositions internationales.
Fait à Paris, le 30 novembre 1972.
Signé par le Canada le 30 novembre 1972.

Convention douanière relative aux containers.
Fait à Genève, le 5 décembre 1972.
Signée par le Canada le 5 décembre 1972.

Convention internationale relative à la sécurité du transport par containers (CSC).
Fait à Genève, le 5 décembre 1972.
Signée par le Canada le 5 décembre 1972.

Convention sur les containers avec annexe et Protocole de signature.
Fait à Genève, le 18 mai 1956.
Instrument d'adhésion du Canada déposé le 8 septembre 1972.
En vigueur provisoirement pour le Canada le 8 septembre 1972.
En vigueur définitivement pour le Canada le 7 décembre 1972.

Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets.
Fait à Londres, Washington, Moscou et Mexico le 29 décembre 1972.
Signée par le Canada à Mexico, le 29 décembre 1972.
A Londres, Washington et Moscou, le 9 février 1973.

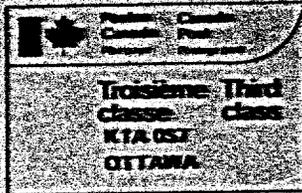
Accord international sur le cacao.
Fait à New York le 15 novembre 1972.
Signé par le Canada le 12 janvier 1973.

Actes finals de la Conférence administrative mondiale de la radio sur les télécommunications spatiales, Genève, 1971.
Faits à Genève en 1971.
En vigueur le 1er janvier 1973.
Approuvés par le Canada le 11 janvier 1973.

Accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites «Intelsat» et Accord d'exploitation relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites «Intelsat».
Signés à Washington, le 20 août 1971.
En vigueur provisoirement le 20 août 1971.
En vigueur définitivement le 12 février 1973.

Accord sur la cessation des hostilités et le rétablissement de la paix au Vietnam et Protocoles annexés.
Fait à Paris, le 27 janvier 1973.
En vigueur le 27 janvier 1973.

Notes canadiennes d'acceptation des obligations du Protocole concernant la Commission internationale de contrôle et de surveillance.
Signées par le Canada, le 27 janvier 1973.
En vigueur le 27 janvier 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

mai/juin 1973

Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires extérieures

A1 EA
I56F
Mai-Juin
1973 C.1

REF



Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada

Les élections parlementaires
en France

L'intervention américaine en
Asie du Sud-Est

Le rôle évolutif du Commonwealth

L'Allemagne de l'Est commence à
s'affirmer

L'équation inquiétante du Soudan

Perspectives internationales

Directeurs de rédaction:

E.-R. Bellemare
Murray Goldblatt

Comité éditorial:

M. L. A. D. Stephens, président
Mlle Patricia Dunn
Mlle N. Sénécal
M. L. H. Amyot
M. Arthur J. Andrew
M. A. E. Blanchette
M. G. Choquette
M. J. W. Graham
M. D. B. Hicks
M. D. R. Hill
M. R. Harry Jay
M. G. H. Pearson
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
l'honorable Mitchell Sharp,
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, États-Unis et Mexique, \$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 1973

Les élections françaises et le second gouvernement Messmer / <i>A. Fontaine</i>	2
Relations canado-américaines: un autre point de vue / <i>R. M. Fowler</i>	6
Le Commonwealth:	
Facteur d'unité dans le monde / <i>Arnold Smith</i>	12
L'accession canadienne au leadership / <i>R. H. Leach</i>	18
M. Whitlam et l'image travailliste de l'Australie / <i>A. Fitzgerald</i>	24
Les Fourches Caudines de l'unité au Soudan / <i>Nathalie Barton</i>	29
La reconnaissance de la RDA, facteur de stabilité en Europe / <i>J. Edward Smith</i>	35
L'évolution des relations canado-mexicaines / <i>G. A. Calkin</i>	39
L'Asie du Sud-Est:	
La politique américaine en Asie du Sud-Est / <i>R. A. Scalapino</i>	43
L'Accord du cessez-le-feu et la stratégie nord-vietnamienne / <i>Sheldon W. Simon</i>	49
Le Vietnam: seconde période d'essai	54
Section de référence	58

Les élections françaises et le second gouvernement Messmer

par André Fontaine

Les élections françaises des 4 et 11 mars derniers étaient attendues avec plus d'intérêt qu'à l'ordinaire. A l'étranger on se demandait si elles ne conduiraient pas à une modification de la politique d'indépendance mise sur pied par de Gaulle et poursuivie pour l'essentiel, malgré des changements incontestables de style, par son successeur. En France même, la campagne électorale a, des mois durant, quasi monopolisé l'attention. Il faut dire qu'alors que les fois précédentes le succès de la majorité gaulliste n'avait pas fait question, l'éventualité d'une défaite du gouvernement en 1973 ne paraissait pas inconcevable. Et puis c'était la première fois qu'on renouvelait l'Assemblée nationale depuis la disparition du général. La première fois, donc, que des élections se déroulaient, Pompidou *regnante*. La première fois enfin que les formations de gauche, communistes, socialistes et radicaux de gauche, avaient réussi à s'entendre, non seulement sur un accord de désistement mutuel au second tour, mais sur un programme commun de gouvernement.

Tout au long de la campagne, les sondages avaient mis en évidence le recul de la majorité et l'avance de la gauche. La première n'avait jamais obtenu plus de 40 p. cent, la seconde jamais moins de 45 p. cent. Il fallait cependant mal connaître le système électoral français pour croire que de tels chiffres suffiraient à assurer la victoire de la gauche. M. Mitterrand, premier secrétaire du parti socialiste, ne s'y était pas trompé qui déclarait quelques jours avant le premier tour qu'il faudrait aux forces groupées autour du programme commun, pour l'emporter, au moins 49 p. cent des voix.

Le scrutin d'arrondissement à deux tours

Les membres de l'Assemblée nationale sont, en effet, élus selon un système de scrutin uninominal à deux tours, sans doute unique au monde. La France est divisée en 490 circonscriptions qui, chacune, désignent un député: si l'un des candidats a obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il est élu. Sinon,

on vote à nouveau huit jours plus tard; cette fois le candidat arrivé en tête l'emporte, quel que soit le nombre des suffrages qu'il a réunis. Une formule souvent employée résume l'esprit de cette pratique: «au premier tour on choisit, au second on élimine.» Inutile de dire qu'entre les deux tours, on assiste à toutes sortes de marchandages, et de manœuvres pour assurer à tel ou tel des candidats les mieux placés les voix de ceux qui se retirent.

Ce système est fort critiquable et critiqué. Il le serait moins si les circonscriptions étaient d'importance moins inégale. A l'heure actuelle les différences sont telles que la deuxième des Hautes Alpes compte 25,749 inscrits contre 116,424 à la troisième de l'Essonne, dans la grande banlieue parisienne, ce qui revient à dire que l'habitant de la première pèse quatre fois plus lourd, politiquement, que celui de la seconde. Bien qu'il y ait quelques exemples en sens contraire, on peut dire que le découpage actuel avantage surtout les régions rurales, plus conservatrices par nature et qui sont d'autant plus tentées à présent de voter pour le gouvernement que celui-ci a réussi, grâce au Marché commun, à améliorer de 11 p. cent au cours de la seule année 1972 le niveau de vie des agriculteurs.

De très nombreuses démarches ont tenté de réviser ce découpage; mais le pouvoir leur a répondu avec énormément de réticence. Entre 1968 et 1973, la seule modification intervenue a consisté à créer trois circonscriptions supplémentaires dans le département du Rhône (Lyon) jusque-là manifestement sous-représenté. Dans son discours de présentation de son second gouvernement à l'Assemblée nationale, après les élections, le premier ministre M. Messmer a laissé prévoir d'autres remaniements mineurs. Mais il est d'ores et déjà acquis qu'ils ne bouleverseront pas la carte électorale. La cinquième république entend faire en sorte que le Parlement assure en même temps que la représentation des individus celle des entités géographiques. Et c'est pourquoi le département le moins peuplé est assuré d'avoir au moins deux députés.

Il y a encore moins de chance pour

une révision de la loi électorale elle-même. Celle-ci a été adoptée tout de suite après le retour du général de Gaulle au pouvoir, en 1958, par un gouvernement dans lequel, à l'exception des communistes, tous les partis étaient représentés. Depuis la Libération, la France vivait sous le système de la représentation proportionnelle, qui, compte tenu de l'importance des deux formations extrêmes, gaullistes et communistes, avait été largement responsable de l'instabilité de la quatrième république. Un homme comme M. Mendès France, par exemple, n'avait cessé de batailler pour le retour au scrutin d'arrondissement qui avait été la règle avant 1939.

Le scrutin d'arrondissement devait fatalement conduire à ce qu'on a appelé la bipolarisation. Le seul espoir de renverser le pouvoir est, en effet, d'unir toutes les forces d'opposition, communistes compris. Compte tenu de la crainte persistante qu'éprouve une grande partie de l'électorat à l'idée d'une arrivée des communistes au pouvoir, c'est la grande chance du régime. «Si nous ne faisons pas de bêtises, nous sommes là jusqu'en l'an deux mille», a pu dire un jour M. Alain Peyrefitte, l'un des principaux leaders de la majorité, en spéculant sur cette allergie.

La stagnation des communistes

Effectivement, les communistes qui avaient présenté des candidats dans toutes les circonscriptions n'ont recueilli le 4 mars que 21.29 p. cent des voix. Ils n'ont évidemment pas manqué de présenter ce résultat comme un succès puisqu'aux précédentes élections, celles de juin 1968, ils n'en avaient obtenu que 20.02 p. cent et que l'augmentation de la participation électorale a suffi à leur assurer, avec ce modeste écart de pourcentage, quelque six cent mille suffrages de plus. Mais à y regarder de près, on s'aperçoit que le parti a retrouvé à 0.02 p. cent près le nombre de suffrages obtenus par son candidat Jacques Duclos au premier tour de l'élection présidentielle de 1969. Malgré l'augmentation de 1,400,000 par rapport aux élections législatives de 1967 du nombre des inscrits, il a recueilli 13,000 voix de moins qu'à cette époque, où il avait eu 22.51 p. cent des voix. Tout le monde s'accordant à regarder les élections de 1968, survenues dans la période de réaction, de *backlash* qui a suivi la grande peur de mai, comme exceptionnelles, le P.C.F. est bien obligé de constater qu'il stagne et est même plutôt en recul. Le temps de la Libération est loin où il pouvait s'intituler le «premier parti de France» et obtenir jusqu'à 28.6 p. cent des suffrages.

Ce changement s'explique aisément.

Le P.C.F. bénéficiait il y a un quart de siècle, du rôle de premier plan qu'il avait joué dans la résistance et du prestige d'une Union soviétique qui avait écrasé le nazisme. L'extrême pauvreté d'un pays qui sortait de la guerre épuisé attirait naturellement au parti des déshérités les sympathies d'une grande partie de la population.

Aujourd'hui le temps de la résistance est bien loin, et il est significatif que se trouvent à la tête de l'État comme du parti communiste, sans que personne s'en choque vraiment, deux hommes qui n'y ont pris pour ainsi dire aucune part. Le prestige de l'URSS a été considérablement écorné par les révélations de Khrouchtchev sur les crimes de Staline, par le coup de Prague et par la rupture avec la Chine. La plupart des Français y voient surtout une grande puissance totalitaire, obéissant aux commandements d'un réalisme à l'occasion cynique.

Enfin la France a connu une considérable transformation de ses conditions d'existence. A l'époque où elle faisait elle-même figure de puissance mondiale, et où elle régnait sur un immense empire, son économie vivait en circuit presque fermé, à l'abri d'un protectionnisme étiqué. Réduite à l'hexagone, elle a découvert aujourd'hui l'idéologie de la croissance, de l'expansion et de la conquête des marchés. Tout en payant, comme tout le monde, tribut à l'inflation, elle se situe dans le peloton de tête de l'Europe pour la croissance du P.N.B., et l'on commence à s'habituer à l'idée, lancée par Hermann Kahn, qu'elle pourrait bien dépasser dans un délai relativement proche le niveau de production industrielle de la Grande-Bretagne, et même de l'Allemagne fédérale.

Être puissant pour être respecté

Nul doute d'ailleurs que la poursuite de cette croissance soit l'objectif essentiel de ce nouveau saint Simonien qu'est Georges Pompidou. Bien gaulliste, en ce sens qu'il ne croit pas le moins du monde au désintéressement des États, il pense que dans le monde dur et égoïste qui est le nôtre, la seule chance de se tirer d'affaire est de se faire respecter: or pour être respecté, il

M. André Fontaine est rédacteur en chef du prestigieux quotidien français, Le Monde. Auteur de nombreux éditoriaux de politique étrangère, de comptes rendus de conférences internationales, de reportages et de critiques de livres, il a publié en outre les ouvrages suivants: L'Alliance atlantique à l'heure du dégel, Histoire de la guerre froide et La guerre civile froide (1969). L'article ci-contre n'engage que l'auteur.





Le président Georges Pompidou (à gauche) dépose son bulletin de vote au cours des récentes élections parlementaires en France. En dépit de l'alliance socialiste-communiste et malgré les



Photos UPI

progrès enregistrés par le parti socialiste, dirigé par M. Mitterand (à droite), le régime gaulliste a réussi à maintenir son emprise sur l'Assemblée nationale.

faut être puissant. D'où l'accumulation de puissance tant militaire — avec la force de dissuasion — qu'industrielle qui s'est poursuivie et même accélérée sous son règne.

Mais si cette puissance gonfle les stocks d'or et de devises de la Banque de France, si elle procure au gouvernement des statistiques dont il peut s'enorgueillir, le fait est que la richesse est répartie de manière inégale, et que trop de citoyens ont le sentiment qu'ils ne reçoivent que des miettes du festin que leur travail assidu procure à des «nantis» au faste insolent. La France, si elle détient le record du monde du nombre de résidences secondaires par tête d'habitant, en détient un autre, qui est moins reluisant: celui de l'écart entre les rémunérations les plus modestes et les plus élevées. Il y a 2,100 contribuables qui ont déclaré en 1970 plus de 400,000 F. par an de revenu net imposable — soit 41,700 F. par mois — alors que les pensionnés de la Sécurité sociale ne touchaient, pendant la même période, que 242 F., ce qui fait 172 fois moins. Le problème du logement est une cause permanente de scandale, tant parce que les plus démunis — notamment les travailleurs immigrés — en sont réduits à s'entasser dans des bidonvilles que parce que certains «promoteurs» ont pu accumuler des fortunes incroyables grâce à la pénurie et au

bon usage des dérogations aux interdictions de construire.

Ces injustices et ces scandales — il y en a bien d'autres — touchant notamment le retard des équipements sociaux, à commencer par les hôpitaux et le téléphone et le manque de débouchés pour trop de jeunes diplômés — ont fait peser autour du régime une atmosphère mauvaise. Il souffre aussi de la crise spirituelle qui ébranle la France comme les autres pays occidentaux et qui remet en cause l'ensemble des idées reçues sur la famille, la société, l'école, l'armée ou l'Église. Aux yeux de très nombreux jeunes, tout détenteur d'autorité est aujourd'hui à première vue suspect. D'ailleurs, ce sont les finalités même de la société industrielle sur lesquelles chacun, au milieu des embouteillages, de la pollution, de l'énerverment croissant, en vient quelque jour à s'interroger.

Le pouvoir n'a pas su, pendant la campagne électorale, parler le langage et définir les objectifs qui auraient réveillé les enthousiasmes. Après avoir tardivement défini un programme dit de Provins, où l'on trouve un écho de quelques-uns des thèmes du «programme commun» de la gauche en matière de minimum de salaires, d'avancement d'âge de la retraite et d'équipements sociaux, le premier ministre n'y a plus fait aucune référence. Il a curieuse-

ment fallu attendre que les élections aient eu lieu pour que, dans son premier discours à l'Assemblée nationale, il se déclare décidé à l'appliquer. Pour l'essentiel, le régime s'est borné à dépeindre aux Français sous les couleurs les plus noires le sort qui les attendait en cas de victoire d'une gauche au sein de laquelle le parti communiste joue un rôle cardinal.

Le regain socialiste

Cet argument a joué comme on l'a vu puisque le P.C.F., malgré l'insatisfaction assez générale, n'a pu dépasser son score de 1969. Et, combiné aux avantages de la loi électorale, il a permis à la majorité de l'emporter au second tour. Mais il n'a pas été suffisant pour détourner un nombre important de Français de voter malgré son alliance avec les communistes pour un parti socialiste qui, il y a quatre ans encore en pleine déconfiture, a été vigoureusement repris en main par M. François Mitterrand, ancien ministre de la quatrième république dont l'opposition à la cinquième ne s'est, depuis l'avènement de celle-ci, pas démentie un seul instant. Alors que le candidat socialiste à l'élection présidentielle de 1969, M. Defferre, maire de Marseille, n'avait obtenu, malgré la sortie de M. Mendès France, que quelque 5 p. cent des voix, le P.S. a eu le 4 mars 1968 16.53 p. cent des voix contre 12.64 en 1967.

Il ne faut tout de même pas surestimer la portée de ce relatif succès. Après tout les socialistes avaient eu en 1967 un score voisin avec 18.96 p. cent des voix. Et ils n'ont pas atteint leur objectif plus ou moins avoué qui était de dépasser les communistes, de manière à pouvoir faire échec, en cas de constitution d'un gouvernement de coalition, à ce que leurs prétentions auraient pu avoir d'excessif. La question reste posée de savoir si, en fin de compte, certains électeurs ne se sont pas détournés des socialistes parce qu'ils les trouvaient trop liés au P.C.F. ou parce que certains passages du programme commun les effrayaient: ceux qui concernaient tant les nationalisations ou le financement de la politique sociale annoncée que la défense nationale manquaient, en effet, c'est le moins qu'on puisse dire, de rigueur.

L'échec réformateur

Le mécontentement général n'allait-il pas dans ces conditions profiter à la troisième formation politique du pays, à savoir les centristes d'opposition, les «réformateurs» de MM. Jean Lecanuet et Jean-Jacques Servan-Schreiber, partisans à l'extérieur d'une politique résolument européenne et à l'intérieur d'une décentralisation prononcée? On a pu se poser la question. Mais

tout en regagnant du terrain par rapport à 1968, qui avait vu le pourcentage de leurs voix tomber à 10.34 p. cent, les réformateurs ont été bien loin de réaliser le même score que celui qui avait porté les couleurs de leur tendance à l'élection présidentielle de 1969: M. Alain Poher, président du Sénat. Alors que celui-ci avait recueilli 23.30 p. cent des voix au premier tour et 17.85 au second, ils se retrouvaient avec 12.56 p. cent à peine à leur étiage de 1967 (12.64). M. Lecanuet en fut réduit à négocier avec M. Messmer entre les deux tours un certain nombre d'accords de désistement, sur la base de la réciprocité: c'était le seul moyen pour lui d'obtenir — et de justesse — les trente sièges nécessaires à la formation d'un groupe parlementaire. Mais, en même temps, il faisait le jeu de la majorité sortante qui s'emparait, grâce à l'apport d'une grande partie de ses électeurs, de plus de la moitié des sièges de l'Assemblée et pouvait donc se passer de son concours.

Le premier ministre a certes offert à M. Lecanuet un portefeuille: mais c'était à la condition... qu'il ne pose aucune condition. Il ne pouvait l'accepter. Et c'est ainsi qu'après une campagne acharnée et qui a duré des mois, la majorité est restée la majorité avec 274 sièges sur 490 (contre 354 sur 487 dans le Parlement sortant) bien que le pourcentage de ses voix soit tombé à 35.54 p. cent contre 43.65 (chiffre record) en 1968 et 37.73 en 1967. Un changement toutefois, et de taille. En 1968, l'Union pour la défense de la République (U.D.R.) avait la majorité absolue à elle toute seule. A présent, avec 24 p. cent seulement des voix, et 183 députés, elle se voit obligée de partager le pouvoir avec les autres formations alliées: indépendants de Valéry Giscard d'Estaing (7.01 p. cent et 55 députés) et les «centristes de gouvernement» de Jacques Duhamel (3.81 p. cent des voix et 30 députés).

Ce résultat n'a pas été pour déplaire au président de la République, qui n'a jamais particulièrement apprécié une certaine tendance de l'U.D.R. à se considérer comme la seule gardienne de l'héritage du général de Gaulle, alors qu'il se considère comme seul habilité par la constitution à définir et à diriger la politique française. Aussi bien l'une de ses premières décisions, au lendemain des élections, a-t-elle été de se séparer de Michel Debré qui, ministre non seulement de la Défense nationale mais «d'État», s'était arrogé une sorte de droit de regard permanent sur toutes les affaires gouvernementales. Son départ est d'autant plus significatif qu'est entré au même moment dans le cabinet le principal lieutenant de Giscard d'Estaing, en la per-

sonne du prince Poniatowski, colosse souriant qui ne s'est jamais privé d'attaquer l'U.D.R. en général et M. Debré en particulier.

Celui-ci n'a pas été seul à quitter le cabinet. Battu d'une courte tête aux élections, M. Maurice Schumann a dû abandonner le quai d'Orsay. M. Pompidou en a profité pour y installer le plus proche de ses collaborateurs, en la personne de M. Michel Jobert, un homme assez secret qui, au poste de secrétaire général de l'Élysée, jouait déjà un rôle essentiel dans l'élaboration de la politique étrangère. Il n'y a pas à attendre de ces changements de personnes des modifications substantielles dans l'orientation de la diplomatie française, qui, comme hier, sera pour l'essentiel l'œuvre du chef de l'État. La France ne réintègrera pas l'OTAN. Elle ne prendra pas le parti d'Israël, comme le voudraient les réformateurs et certains ministres centristes, dans son conflit avec le monde arabe. Elle continuera de mettre ses espoirs dans une Europe indépendante des blocs. Mais elle achèvera sans doute de dépouiller son langage et ses actes de ce qu'ils pouvaient conserver de délibérément contestataire à l'égard de l'allié américain. Et moins que jamais on n'entendra parler de soutien au séparatisme québécois.

Les changements seront-ils plus sensibles à l'intérieur? Le nouveau gouverne-

ment Messmer est arrivé au pouvoir en un moment où les étudiants et les lycéens multipliaient les manifestations contre la suppression des sursis militaires et où apparaissaient les prodromes d'une nouvelle vague d'agitation sociale. Il est à craindre que la promesse faite par le premier ministre de réduire les inégalités de revenus n'aboutisse davantage à mécontenter les classes moyennes qu'à lui rallier les couches les plus modestes et l'intelligentsia. La fermeté des propos d'un homme dont la sincérité et le courage ne peuvent être mis en doute ne saurait faire oublier son incapacité, quasi tragique, à définir les objectifs et à parler le langage qui pourraient arracher le pays à sa «grogne».

«Il faut reconnaître que le manque d'audace et d'imagination est notre pire adversaire», a dit lui-même M. Messmer. L'audace, l'imagination, c'était les vertus cardinales de de Gaulle. Personne sur ce plan n'a encore pris sa relève. La gauche, d'ailleurs, pas plus que la majorité. Et c'est bien pourquoi les idées du petit «parti socialiste unifié», favorable à l'autogestion, et des gauchistes progressent bien davantage, notamment dans les syndicats, les milieux catholiques, l'université et même la magistrature, que ne donnerait à le croire l'examen de leurs très modestes résultats électoraux.

Relations canado-américaines: un autre point de vue

par R. M. Fowler

Le moyen traditionnel de calmer les eaux agitées est de verser de l'huile sur les flots. Imaginée avant que le souci de la pollution ne prenne son essor actuel, cette solution n'est probablement plus acceptable de nos jours. On peut cependant affirmer, sans crainte d'erreur, que les relations canado-américaines sont agitées à l'heure actuelle, et que rien n'indique que le pétrole canadien puisse contribuer à les calmer.

Il ne fait de doute pour personne que les ressources canadiennes en pétrole et en

gaz naturel sont importantes; dans l'optique canadienne, elles sont même très considérables. Le Canada est en effet le seul des pays industrialisés du monde à pouvoir satisfaire tous ses besoins en énergie grâce à ses propres ressources, y compris particulièrement le pétrole et le gaz naturel. Il est vrai que les découvertes faites dans les régions pétrolifères et gazifères de l'Ouest canadien ont été décevantes ces dernières années, ce qui a fait baisser l'indice des réserves connues. Les explorations menées

dans les régions encore inexploitées ont toutefois permis de découvrir de grandes nappes de gaz naturel, sinon de pétrole, dans le delta du Mackenzie et dans l'Arctique polaire. Les réserves que représentent ces gisements dépassent de beaucoup les besoins prévisibles du Canada à court terme, et elles ne pourront probablement être exploitées qu'en fonction du marché américain. Voilà pourquoi l'accès au marché américain est si important pour le Canada s'il veut exploiter tout son potentiel énergétique.

Les réserves traditionnelles qu'on exploite à l'heure actuelle dans l'Ouest canadien ne contribuent guère à satisfaire la demande globale en énergie des Américains. Elles servent à dépanner certaines régions du Mid-West, mais les besoins canadiens ne cessent de croître et ceux des États-Unis augmentent à un rythme encore plus rapide. Nos exportations actuelles de pétrole équivalent à peu près à la hausse annuelle de la demande aux États-Unis.

Il s'ensuit que notre politique d'exportation de pétrole et de gaz naturel ne devrait pas être une source d'irritation aussi forte qu'on semble porté à le croire dans le contexte des relations canado-américaines. On en exagère en effet les incidences d'un côté comme de l'autre de la frontière. Les Américains ne devraient pas s'imaginer que le Canada possède des ressources abondantes et disponibles qui, n'était notre attitude de thésauriseurs, leur permettraient de continuer à rouler en voiture et à chauffer leurs maisons. Par contre, les Canadiens ne doivent pas croire que leurs ressources disponibles constituent un atout puissant pour le gouvernement canadien dans ses négociations commerciales avec les États-Unis.

A court terme, le Canada ne peut guère faire plus pour soulager la «crise énergétique» américaine. Les Américains n'auront d'autre choix, pour subvenir à leurs besoins dans les années qui viennent, que d'importer, à un rythme jugé imprudent jusqu'ici, du pétrole de régions aussi peu stables politiquement que le Moyen-Orient. A la fin de la décennie actuelle, les États-Unis devront probablement importer jusqu'à 50 p. cent du pétrole dont ils auront besoin.

Perspectives à long terme

A longue échéance, toutefois, la perspective est très différente. La demande continuera à croître tant aux États-Unis qu'au Canada, mais pas nécessairement au rythme antérieur ou actuel, car les habitudes des consommateurs seront nécessairement modifiées par le fait que l'énergie

ne sera plus aussi abondante ni aussi bon marché. Étant donné la hausse du prix de revient, de nouvelles sources d'énergie moins vulnérables pourront être mises en valeur afin de répondre à la demande croissante dans les deux pays. Nos sables bitumineux et nos gisements d'huile lourde et de schiste offrent de vastes réserves d'énergie, sans compter l'énergie nucléaire. Les réserves connues à l'heure actuelle dans les régions inexploitées de l'Arctique et sur la côte orientale du pays laissent espérer des gisements encore plus considérables qui pourront être exploités lorsque l'équation économique le justifiera.

Toutes ces solutions demanderont du temps, de 10 à 15 ans, et exigeront la mise en œuvre, tant au Canada qu'aux États-Unis, de programmes précis qui, de par leur nature même, seront en corrélation et interdépendants. Il n'y aura pas de «politique continentale en matière d'énergie», sauf dans le sens où deux politiques nationales se compléteront pour constituer une espèce de politique pour l'ensemble de l'Amérique du Nord. Ce qu'il nous faut c'est une «politique énergétique amicale» dans le cadre de laquelle, en élaborant son propre programme, chaque partie tienne compte des problèmes et des limites de l'autre.

A court terme, une politique canadienne plus souple et détendue pourrait alléger certaines difficultés avec lesquelles les Américains sont aux prises sans qu'il en coûte beaucoup au Canada. Toutefois, la mise en valeur à long terme de nouvelles sources d'énergie est plus importante. Pour ce faire, le Canada devra, tout en poursuivant une politique énergétique indépendante, être conscient des mesures prises par les États-Unis et en tenir compte. De cette manière, le pétrole pourrait contribuer à calmer certaines turbulences que présentent les relations canado-américaines.

Président de l'Institut de recherche C. D. Howe, à Montréal, et ancien président de l'Association canadienne de l'industrie du papier, M. Fowler s'intéresse depuis toujours à la marche des relations canado-américaines. Actuellement co-président du Comité Canada—États-Unis et membre du Conseil économique du Canada, M. Fowler a occupé dans le passé des charges éminentes dans les domaines de la télédiffusion, du commerce et des affaires internationales. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



Accent sur les relations économiques
L'essai que le ministre des Affaires extérieures, M. Sharp, publiait en octobre dernier sous le titre *Relations canado-américaines: choix pour l'avenir* aborde d'une façon plus générale les difficultés que posent les relations entre les deux pays. Cet article traite plus particulièrement des relations économiques, mais il y est aussi question des relations culturelles. A cet égard, il semble conclure que le public canadien se préoccupe moins de l'influence culturelle américaine que de son emprise économique. De toute manière, l'étude semble supposer que les choix essentiels qui permettront au Canada de préserver son identité culturelle ont été faits et que le maintien de la réglementation des activités culturelles canadiennes et l'appui constant du public à leur égard donnent des résultats satisfaisants. Ayant été mêlé de près au milieu de la radiotélévision, j'incline à mettre en doute ces conclusions, mais je ne les disputerai point car je ne suis pas sûr qu'on puisse faire beaucoup plus, ni s'il serait acceptable de s'engager davantage sur ce plan.

Sur le plan économique, l'étude des Affaires extérieures est un document utile et bien écrit sur les relations canado-américaines. Mais je l'ai trouvé, quant à moi, étrangement insatisfaisant et peu concluant. Le document s'ouvre sur une perspective historique des diverses étapes des relations canado-américaines et mentionne la plupart des nouveaux facteurs nationaux et internationaux qui sont entrés en jeu. Puis il se perd dans une discussion de trois prétendues options de la politique économique canadienne face aux États-Unis. Mais, lorsqu'on les examine de plus près, on constate qu'il ne s'agit pas du tout d'options distinctes.

La deuxième option, selon laquelle le Canada devrait rechercher délibérément une intégration plus étroite avec les États-Unis, est sans doute présentée par pur souci de rhétorique. On soutient en effet qu'une intégration économique plus étroite mènerait rapidement à une zone de libre-échange, qui elle aussi se transformerait rapidement en union douanière, laquelle se muerait probablement en une union politique. Cette logique a été fortement mise en doute par M. Harry Johnson dans un article subséquent (*Perspectives Internationales*, janvier-février 1973). Il soutient en effet que l'expérience de l'Association européenne de libre-échange, dont se sert M. Sharp pour appuyer sa thèse, voulant qu'une zone de libre-échange doive nécessairement procéder «par logique interne vers l'union économique et douanière totale» n'est pas valable. Le professeur John-

son soutient que cette option est la plus favorable aux intérêts économiques du Canada et que, pour assurer son indépendance, celui-ci doit participer le plus possible aux richesses et au dynamisme de son voisin et dépenser à son gré les profits qu'il en retirerait. Toutefois, M. Sharp laisse entendre très justement qu'il n'est pas possible sur le plan politique, compte tenu du climat actuel ou prévisible de l'opinion publique canadienne, de retenir cette option, et M. Johnson en arrive d'ailleurs à la conclusion que nous n'adopterons pas une politique d'intégration économique plus étroite avec les États-Unis. Ainsi, les deux auteurs finissent par s'accorder sur ce point.

Options indissolubles

Bien qu'elles semblent différentes, la première option et la troisième sont en réalité presque indissolubles. La première option est présentée comme étant celle où l'on chercherait «à maintenir plus ou moins l'état actuel de nos relations avec les États-Unis en modifiant nos politiques le moins possible». On a soin d'ajouter toutefois qu'il ne s'agit pas d'une option entraînant aucun changement, car il y a en réalité beaucoup à faire. La troisième option est celle que le ministre semble favoriser, bien qu'il ne le dise pas clairement. Il s'agirait «d'adopter une stratégie générale, à long terme, visant à développer et à raffermir notre économie et, ce faisant, réduire la vulnérabilité actuelle du Canada». L'étude énumère ensuite certaines mesures que le Canada pourrait prendre à cet égard:

- a) «remodeler l'économie de façon à la rendre plus rationnelle et plus efficace comme base du commerce canadien avec l'étranger»;
- b) «élargir délibérément la gamme des marchés sur lesquels les Canadiens pourront et devront faire face à la concurrence»;
- c) «encourager la spécialisation et la rationalisation de la production et l'émergence de sociétés dynamiques sous contrôle canadien»; et
- d) «s'assurer la coopération étroite du gouvernement, du monde des affaires et du travail tout au long des étapes de l'application de la politique industrielle».

Or, il me semble qu'il n'y a aucune des mesures proposées en vertu de la troisième option qui ne relève également de la première. Et puisqu'elles sont prises pour favoriser nos intérêts immédiats, pourquoi les déguiser en leur donnant l'apparence d'un effort délibéré, de la part du Canada, pour réduire sa vulnérabilité face aux

États-Unis? A première vue, il peut sembler indifférent *ou* de renforcer l'économie canadienne par des mesures qui nous rendent moins vulnérables vis-à-vis des États-Unis *ou* de proposer de réduire notre dépendance vis-à-vis des États-Unis et d'être obligés, de ce fait, de recourir à une stratégie industrielle qui renforce notre économie. A mon avis, cependant, la manière de présenter notre argumentation et d'expliquer les motifs des politiques adoptées est fort importante.

Affirmer, en reprenant l'énoncé de la troisième option, que nos mesures ont pour objet de nous rendre moins dépendants des États-Unis risque de provoquer d'inutiles et improductifs ressentiments parmi la population américaine. Par contre, les mêmes mesures seront plus acceptables aux Américains (sinon à certains Canadiens) si nous disons simplement: «Il nous faut adopter de nouvelles politiques économiques dans le cadre d'une politique industrielle globale. Nous le faisons pour des raisons d'ordre interne, ce qui est parfaitement notre droit en tant que nation indépendante. Si l'expérience réussit, nous en sortirons probablement plus forts et moins vulnérables vis-à-vis des États-Unis, mais il s'agit là d'un effet plutôt que d'une cause.» En réalité, la troisième option me paraît s'adresser strictement au public canadien, comme geste d'apaisement de l'ardeur nationaliste de ce pays, et elle pourrait nuire sérieusement aux relations canado-américaines.

Ton négatif

Sur un plan plus fondamental, le ton de cet essai est essentiellement négatif et défensif. Il est truffé d'allusions qui indiquent que nous sommes préoccupés par notre «vulnérabilité» aux influences américaines, par le besoin de trouver des «contrepoids» à notre dépendance en face des États-Unis, par l'insistance sur les «menaces» que ces relations représentent pour le Canada. Mais à quoi sommes-nous vulnérables? On ne donne pas de réponse nette et précise à cette question. Si le Canada doit continuer à vivre dans le monde — et il n'a pas le choix — il y sera nécessairement «vulnérable» en un sens aux influences d'autres pays. A quel autre pays préféreriez-vous être vulnérables? A la Grande-Bretagne, par exemple? Mais alors pensez un peu à sa décision d'entrer dans la Communauté économique européenne, décision nécessaire et juste dans l'intérêt de ce pays qui ne s'est guère préoccupé des effets de sa décision sur le Canada. Préfereriez-vous la France, après avoir été témoin de l'orientation de sa politique étrangère et de sa tendance à se mêler des

questions de politique interne au Canada? Au regard de ces deux choix évidents, l'histoire des dix dernières années fait ressortir de nombreuses occasions où les États-Unis ont pris en considération les intérêts du Canada et ont modifié leurs politiques pour les adapter à ses besoins.

Cette préoccupation à l'égard de notre vulnérabilité aux influences américaines se résume, à mon avis, à l'ancienne crainte d'avoir mis trop d'œufs dans le même panier. Ce vieil adage ne tient pas compte du fait qu'il peut être plus sage de placer ses œufs les plus précieux dans un seul panier solide que de les disperser dans de nombreuses corbeilles fragiles ou éphémères. Évidemment, si le réceptacle principal semble se désagréger, il y a lieu de transférer son bien ailleurs, mais je doute que le panier américain soit devenu vraiment moins sûr que les autres.

Il y a pourtant des questions concrètes auxquelles nous devrions nous intéresser dans le cadre de nos relations économiques avec les États-Unis et avec d'autres pays; elles ont à peine été effleurées dans l'étude publiée par les Affaires extérieures l'automne dernier. Celle-ci semble favoriser surtout l'approche traditionnelle aux négociations commerciales, de même que le principe des transactions multilatérales et non discriminatoires (mis de l'avant dans le cadre du GATT) et le principe de la nation la plus favorisée. Le Canada préfère nettement cette façon d'agir, mais ne pourrait-on pas envisager d'autres choix possibles?

Ne devrions-nous pas nous demander si l'approche multilatérale de la nation la plus favorisée à un nouvel arrangement commercial est encore valable ou réaliste, à la lumière des modifications qu'ont subies les modes d'échanges commerciaux dans le monde? On pourrait constater, par exemple, que la Russie et les pays sous sa domination ont un système d'échanges commerciaux restrictif et dirigé dont la force économique va croissant et qu'ils constitueront bientôt un des groupes commerciaux les plus importants. Le Japon est en train de se créer un empire commercial en Asie grâce aux liens spéciaux qu'il noue avec l'Asie du Sud-Est et, de plus en plus, avec l'Amérique du Sud. En Europe, on a non seulement élargi la Communauté économique, mais on a conclu aussi des ententes commerciales spéciales touchant les préférences tarifaires avec les pays scandinaves et avec les pays de la Méditerranée et de l'Afrique. Même aux États-Unis, il semble que la politique américaine comporte, à l'égard de certains produits ou de certains pays, des dispositions spéciales ne s'appliquant pas sur une base multilaté-

rale. Dans ce cadre commercial, quels résultats le Canada peut-il espérer obtenir avec son principe de la nation la plus favorisée? Si ses chances de succès sont malheureusement minces, quelle attitude devons-nous adopter lors des négociations à venir?

Comprendre les problèmes américains

Nous aurions avantage, face à notre voisin, à tâcher davantage de comprendre ses problèmes économiques. Les forces qui militent en faveur de politiques commerciales libérales semblent se conjuguer à l'heure actuelle, et il y a de bonnes chances qu'elles l'emportent sur les pressions protectionnistes exercées par le milieu syndical américain et les primitifs du genre Burke-Hartke. Il est peu probable que les États-Unis se replient dans un isolationnisme économique, mais cela ne veut pas dire que les forces économiques sous-jacentes n'obligeront pas les États-Unis à apporter à leur attitude généralement libérale sur le plan des échanges des modifications comportant de très désagréables incidences pour le Canada.

Le problème de la balance des paiements des États-Unis est très sérieux et ne se résoudra vraisemblablement pas du jour au lendemain. Les Américains apprendront probablement à s'en accommoder, mais la tâche serait simplifiée s'ils pouvaient obtenir de meilleures conditions d'accès pour leurs produits ouverts et agricoles lors des prochaines négociations commerciales. Toutefois, l'économie américaine aura besoin de quantités croissantes de ressources naturelles, particulièrement en énergie, et il est peu probable que l'accroissement des exportations traditionnelles puisse égaler le rythme d'une demande de plus en plus forte dans ce domaine. Les États-Unis devront peut-être adopter des mesures protectrices afin de conserver des devises pour ces importations vitales et toujours croissantes. Si ces mesures devaient s'appliquer multilatéralement à tous leurs partenaires commerciaux, leur incidence sur le Canada pourrait être désastreuse, même si nous ne sommes pas principalement responsables des problèmes économiques américains. Par contre, si elles frappent particulièrement les pays qui sont, en grande partie, à l'origine des difficultés américaines, notamment le Japon et, dans une moindre mesure, la Communauté européenne, le Canada devra accepter et être prêt à négocier des accords commerciaux spéciaux avec les États-Unis, quoi que puissent penser les nationalistes canadiens de mesures qui favoriseraient ainsi une intégration économique plus étroite. Mais savons-nous exactement ce que nous voulons et ce que

nous chercherions à obtenir dans de telles négociations?

Une sage politique économique étrangère dépend essentiellement de la réévaluation constante de ses postulats à la lumière de conditions et de situations nouvelles. Nous aimerions peut-être mieux conserver les politiques qui nous ont bien servis jusqu'à ce jour, quoique dans des situations différentes. Voilà le danger. Nous avons besoin de politiques positives et probablement nouvelles, répondant aux conditions actuelles et englobant probablement des accords commerciaux et monétaires bilatéraux avec les États-Unis.

Pour donner un exemple du genre de politiques positives que nous devrions adopter, en voici une qui touche les relations monétaires entre le Canada et les États-Unis. Ce n'est qu'une idée qui n'a pas encore été explorée dans tous ses tenants et aboutissants, et qui est probablement très incomplète.

Taux variable

Notre taux de change est actuellement variable et nombreux sont ceux qui estiment qu'étant la plus propice aux intérêts canadiens, cette situation devrait se maintenir indéfiniment. C'est certes une position qui nous favorise à l'heure actuelle. Mais nous ne pourrions probablement pas maintenir ce taux variable indéfiniment. Lorsque le système monétaire international se sera rétabli, nous devons peut-être revenir à un taux fixe, si nous voulons garder l'estime des autres membres du club; il se peut aussi que nous ayons avantage à rétablir un taux fixe lorsque les conditions auront changé.

Le Canada, qui compte parmi les principales nations commerçantes du monde, dépend pour son commerce à la fois des exportations traditionnelles de produits finis et de produits agricoles et des exportations de ressources naturelles, de plus en plus demandées aux États-Unis et dans d'autres pays. Nous ne sommes ni un pays sous-développé dont l'économie se fonde uniquement sur ses ressources naturelles, ni un pays complètement industrialisé comme le Japon, et presque dépourvu de ressources naturelles. Nous voulons et devons accroître à la fois nos exportations traditionnelles et nos exportations de ressources naturelles, afin de promouvoir la croissance économique et le plein emploi. Malheureusement, ces deux objectifs se contrecarrent par le truchement du taux de change. Si nous accroissons nos exportations de ressources naturelles en réponse à la demande croissante des États-Unis et d'autres pays étrangers, il s'exercera des pressions à la hausse sur notre taux de

change variable. Il en ira de même si nous importons de fortes quantités de capitaux pour mettre en valeur nos ressources naturelles. Par ailleurs, toute hausse du taux du dollar canadien rend plus difficile l'expansion de nos exportations de produits finis et pourrait même être fatale pour certaines de nos industries d'exportation.

Il y a donc là un argument solide en faveur d'un taux de change fixe pour notre commerce en biens finis et d'un taux de change variable ou d'un arrangement monétaire spécial qui s'appliquerait à la fourniture de quantités toujours croissantes de ressources naturelles aux États-Unis. Vu que ce sont là des biens de capital canadiens que nous exportons, nous devrions obtenir du capital en retour.

Mais cela pose un dilemme: si nous maintenons le taux variable, l'expansion du secteur des ressources naturelles pourrait contribuer à la hausse du dollar et nuire sérieusement à la position concurrentielle de nos industries manufacturières; par contre, si nous en fixons le taux à un niveau tolérable pour nos exportateurs traditionnels, la demande accrue de ressources naturelles pourrait augmenter nos réserves, et nous ne pouvons ériger en règle la réévaluation automatique de notre devise.

Arrangements bilatéraux

Vu les circonstances spéciales de nos relations commerciales avec les États-Unis, ne devrions-nous pas mettre au point une technique spéciale pour régler les arrangements monétaires bilatéraux entre le Canada et les États-Unis. N'y a-t-il pas moyen de maintenir les taux de change à un niveau approprié pour les exportations traditionnelles et d'utiliser les réserves excédentaires provenant d'exportations accrues de ressources naturelles pour obtenir des biens de capital en retour? Précisons qu'il ne s'agit pas d'établir un taux du change à deux paliers, mais plutôt, tout en ayant un taux fixe, de dissocier l'augmentation de nos réserves provenant d'exportations traditionnelles de celle qui résulte d'une hausse de la demande de ressources naturelles. Dans le premier cas, nous pourrions accepter d'ajuster le taux du change selon les règles internationales; dans le second, nous pourrions utiliser les recettes de la vente de biens de capital nationaux comme bon nous semblerait. Cette façon de procéder pourrait, assez curieusement, servir l'un des principaux objectifs des

nationalistes, c'est-à-dire utiliser ces réserves excédentaires pour racheter les titres de compagnies canadiennes détenus à l'étranger et ainsi réduire la mainmise étrangère sur nos industries.

Enfin, pour élaborer de nouvelles politiques et réussir à les faire accepter par Washington, il y a aussi le problème du style. M. George Kennan, l'un des plus grands diplomates américains, l'a très bien exposé il y a quelque vingt ans lorsqu'il disait:

On ne doit jamais sous-estimer l'importance, sur cette terre, de la manière dont une chose est faite. Il est étonnant de constater combien la grâce, l'assurance, la dignité et les bonnes manières rendent les actes et les politiques acceptables, et vice-versa. Il est donc sage de considérer la conduite des affaires étrangères comme un problème de style plus que de buts à atteindre.

Ce sage conseil s'applique particulièrement bien dans le cas des relations canado-américaines. Parce que nous parlons la même langue et que nous nous connaissons si bien, nous avons tendance, en périodes de crise, à nous traiter d'une manière cavalière et brusque. Il arrive, dans la vie privée, qu'une personne tendue traite son voisin et ses amis avec moins d'élégance et de considération qu'un étranger. On observe beaucoup de tension à Ottawa et à Washington, à l'heure actuelle, et beaucoup de confusion et d'indécision quant à notre orientation respective. Cela explique peut-être que le style avec lequel nous avons mené nos relations de part et d'autre, ces dernières années, manque nettement de distinction.

La prémisse fondamentale de l'article *Relations canado-américaines: choix pour l'avenir* est que le Canada doit vivre harmonieusement avec les États-Unis tout en conservant son autonomie et son caractère propre, ce qui semble supposer que nos relations sont en général harmonieuses mais que nous avons beaucoup de mal à conserver notre identité propre par rapport aux États-Unis. On peut soutenir que ces deux suppositions sont fausses. Bien que certains Canadiens en doutent, l'identité distincte de notre pays est un fait pour la majorité des gens, y compris les Américains. D'autre part, nos relations actuelles ne sont pas réellement harmonieuses, étant remplies de soupçons et de ressentiments. A moins de retrouver le respect et la compréhension mutuels, la solution des problèmes économiques entre le Canada et les États-Unis sera difficile, sinon impossible.

Le Commonwealth, facteur d'unité dans le monde

par Arnold Smith

En août de cette année le Canada, qui a joué un rôle considérable dans l'évolution du Commonwealth, sera pour la première fois l'hôte d'une réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth.

La réunion sera importante à bien des égards. Ce sera la première fois que la Grande-Bretagne assistera à une réunion de chefs de gouvernement du Commonwealth à titre de membre de la Communauté économique européenne. En outre, la réunion aura lieu à une époque où de nombreux pays membres sont invités à faire de nouvelles modifications de longue portée à leurs arrangements commerciaux, particulièrement dans leurs relations avec la CEE élargie. De plus, la Conférence sera consciente du fait que, dans le monde en général, des indices inquiétants laissent croire que les avantages de la coopération transrégionale risquent d'être neutralisés par les attitudes introverties des isolationnistes et par la rivalité des régions et des continents.

En ce qui concerne la Conférence même, il est probable qu'on présentera à Ottawa de nouvelles règles de procédure visant à rendre les réunions des chefs de gouvernement de plus en plus fructueuses et à encourager la simplicité et la spontanéité des discussions.

La réunion, qui aura lieu à Ottawa du 2 au 10 août, est la dix-neuvième d'une série commencée en 1944 et la troisième tenue à l'extérieur de la Grande-Bretagne.

La tradition de se rencontrer à Londres était rompue pour la première fois en janvier 1966 lorsque les chefs de gouvernement se réunissaient à Lagos où, également pour la première fois, l'organisation matérielle des séances était assurée par le Secrétariat du Commonwealth. La deuxième réunion de ce genre eut lieu à Singapour en 1971.

L'abandon de la tradition des rencontres londoniennes traduit une baisse de l'anglocentrisme au sein du Commonwealth et le resserrement parallèle de relations fondées sur une association de plus en plus décentralisée de partenaires égaux. Il reflète aussi l'évolution organique du Commonwealth, dont l'une des grandes qualités a été sa faculté d'adaptation.

Le Commonwealth a révélé sa capacité d'adaptation en élargissant ses horizons: d'abord petit cercle dont tous les membres appartenaient à la race blanche, il s'est transformé pour devenir le Commonwealth moderne où les participants de diverses races entretiennent des relations multilatérales. En 1947, il ne comptait que sept pays, malgré la présence de l'Inde et du Pakistan, admis cette année-là. Depuis lors, le nombre des membres a presque quintuplé. La Conférence d'Ottawa réunira 32 États participants, dont les Bahamas seront le plus jeune membre.

Engagement commun

Le Commonwealth n'a pas de règles. Il n'est pas régi par une constitution mais par l'engagement commun de ses membres à respecter certains principes et idéals. A diverses reprises, les hommes d'État du Commonwealth ont formulé quelques-uns de ces principes et à leur dernière conférence au sommet, à Singapour, ils ont adopté une Déclaration de principes fondamentaux. Cette déclaration met l'accent sur la liberté d'adhésion et sur le caractère multiracial qui marquent le Commonwealth. Elle proclame la foi du Commonwealth dans la liberté de l'individu, la justice et l'égalité des droits pour tous sans distinction de race et son appui au déve-



M. Smith dirige le Secrétariat général du Commonwealth depuis le milieu de 1965. Avant cette nomination, il a exercé plusieurs fonctions au ministère des Affaires extérieures du Canada, y compris celle de sous-secrétaire d'État adjoint, de 1963 à 1965. Auparavant, il avait occupé divers autres postes, notamment à l'ONU, à Bruxelles et à Londres. Il a été commissaire canadien auprès de l'ancienne Commission internationale de contrôle au Cambodge, en 1955, et fut par la suite nommé ambassadeur en Égypte, puis en Union soviétique.

loppement économique et social, à la paix et à la coopération internationales. Selon la profession de foi des chefs de gouvernement, le Commonwealth peut «étendre la compréhension entre les hommes et les nations, aider à éliminer la discrimination raciale ou religieuse, maintenir et renforcer la liberté personnelle, contribuer à enrichir la vie de tous et exercer une influence sur le maintien de la paix».

La Conférence des chefs de gouvernement fait suite à un échange de consultations qui s'est déroulé en 1972 à Ottawa et où les hauts fonctionnaires du Commonwealth se sont entretenus des techniques de gouvernement et des règles de procédure à suivre aux réunions des chefs de gouvernement. L'idée de cette réunion revient au premier ministre M. Trudeau qui, à Singapour, avait mentionné les difficultés que les gouvernements doivent surmonter à l'époque actuelle et les problèmes complexes qu'ils affrontent dans leurs relations avec les partis, avec les parlements, avec la fonction publique et avec le public. Comme les États membres du Commonwealth possèdent des institutions et des méthodes de gouvernement semblables, il leur serait utile, avait-il dit alors, de partager leurs idées et leurs expériences touchant les méthodes de gouvernement adaptées aux circonstances actuelles.

Les dirigeants du Commonwealth ont favorablement accueilli cette suggestion. Ils ont également convenu qu'il était temps d'examiner la façon de procéder aux réunions des chefs de gouvernement. Ces réunions, jadis sans formalité, avaient changé en raison de l'élargissement et de la composition hétérogène du Commonwealth. Les participants à la conférence d'août auront sous les yeux le rapport des hauts fonctionnaires sur les techniques de gouvernement et sur les moyens de rendre les réunions des dirigeants plus simples et plus efficaces.

Les chefs de gouvernement du Commonwealth ont l'habitude de faire un tour d'horizon des principaux événements qui occupent la scène mondiale. C'est un aspect précieux de la Conférence du Commonwealth, qui permet aux dirigeants du Commonwealth d'échanger des vues sur les questions courantes et de profiter de part et d'autre du fruit de longues années d'expérience. Depuis que les chefs de gouvernement se sont rencontrés à Singapour, il y a eu d'autres modifications fondamentales de la situation internationale et des changements dont l'impact n'a pas encore été complètement évalué ou ressenti. A part les grands événements d'ordre politique, la stabilité de la monnaie a été ébranlée dans le monde et l'on prévoit des

modifications pénibles des structures commerciales. Ces questions seront forcément abordées à la réunion d'août.

Il n'est pas besoin d'être devin pour prévoir que les dirigeants du Commonwealth prendront note du changement qui est survenu dans les relations entre les États-Unis, l'Union soviétique et la Chine, et qu'ils se pencheront sur les conflits qui affligent certaines parties du monde comme l'Indochine, le Moyen-Orient et l'Afrique du Sud. Parmi les questions économiques, ils examineront sans doute le déséquilibre monétaire persistant et les tendances du commerce dans le monde, particulièrement les dispositions qui touchent les nations en voie de développement, comme les prix à l'exportation et les recettes en devises étrangères. Ils se pencheront aussi sur les problèmes et les politiques en matière de développement, en particulier la question du fardeau de la dette, qui inquiète beaucoup de pays en voie de développement.

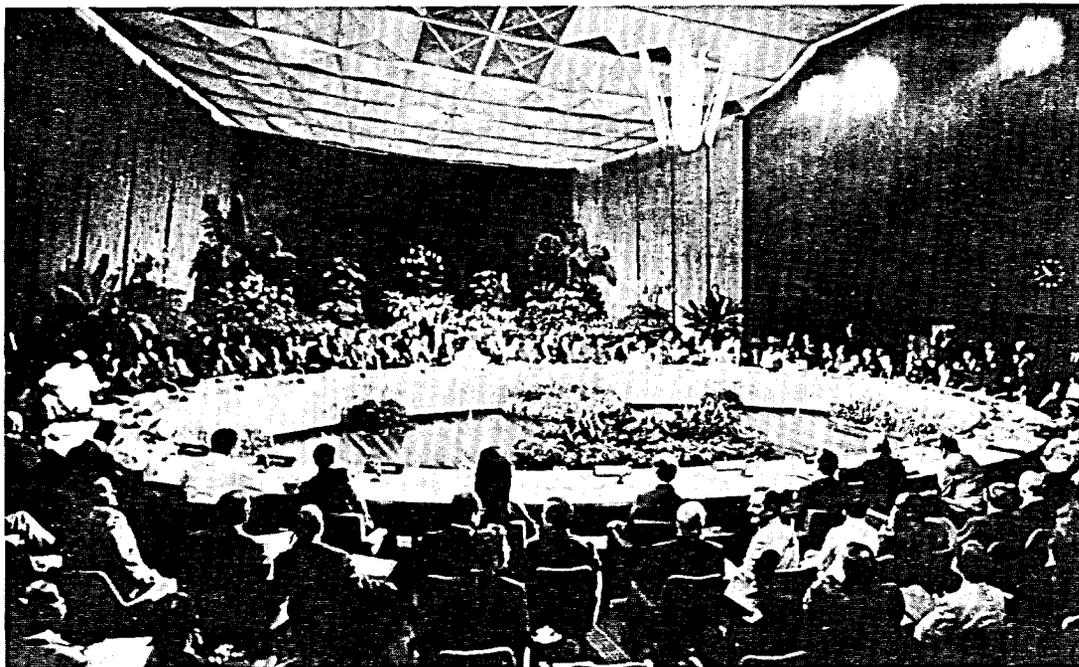
L'élargissement de la CEE

Un des changements du milieu extérieur qui susciteront l'intérêt des dirigeants du Commonwealth est le récent élargissement de la Communauté économique européenne. Au fur et à mesure que l'intégration européenne se poursuit, les politiques que la Communauté adopte non seulement à l'égard des pays en voie de développement (qui constituent la plus grande partie du Tiers Monde) mais envers le reste de la communauté mondiale, deviennent des questions importantes.

Parmi les incidences immédiates de cette évolution sur le Commonwealth, mentionnons la perte du tarif préférentiel sur le marché britannique, dont l'impact variera d'un État membre à un autre. Ses répercussions sur le Commonwealth en voie de développement causent naturellement un souci particulier, quoique les membres plus avancés se voient eux aussi appelés à résoudre des problèmes d'adaptation.

Les changements éventuels devraient toutefois être examinés à la lumière des changements relatifs du commerce au sein du Commonwealth qui se sont déjà produits au fur et à mesure que les pays du Commonwealth ont développé leurs économies et diversifié leur commerce. Il faut noter, en outre, que le tarif préférentiel du Commonwealth, établi surtout en réponse aux mesures ultra-protectionnistes Smoot-Hawley adoptées par les États-Unis lors de la crise économique du début des années 30, a perdu de son importance depuis que les nations plus avancées acceptent plus facilement les arrangements préférentiels généralisés.

Les membres ont nécessairement pro-



Téléphoto UPI

La première séance de la Conférence du Commonwealth, tenue à Singapour en janvier 1971, réunissait les chefs de

gouvernement et les fonctionnaires de 31 nations membres.

fité des avantages de l'exportation sur les marchés du Commonwealth, mais il serait imprudent de supposer que la perte du tarif préférentiel sur le marché britannique doit nécessairement mettre fin à leurs relations mutuelles. Tout comme le Commonwealth est bien plus qu'un vestige de l'Empire, il représente assurément plus que l'accès privilégié à certains marchés.

La Communauté européenne élargie soulève tout de même des questions dont l'importance dépasse celle des seules répercussions sur le commerce du Commonwealth. Il y a le caractère fondamental des relations que l'Europe cherche à nouer avec le Tiers Monde: perpétueront-elles certaines relations établies durant l'ère coloniale? On n'ignore pas que certains aspects d'associations comme celle de Yaoundé, visant surtout, au début, à rattacher d'anciennes colonies françaises à la Communauté, ont causé de l'inquiétude à plusieurs pays africains et antillais du Commonwealth.

Restrictions au commerce et à l'aide
De nombreux pays en voie de développement du Commonwealth se demandent avec inquiétude si les arrangements faits avec la CEE ne vont pas se traduire par des restrictions à la liberté de leur commerce non seulement avec les pays en voie de développement du Tiers Monde mais aussi avec les pays industrialisés. Ils craignent aussi que leurs voies d'accès habituelles à d'autres sources d'aide ne soient entravées à la suite d'arrangements visant

à favoriser la Communauté européenne aux dépens des autres parties du monde. On comprend donc qu'ils aient tendu à envisager avec un certain degré de prudence le projet de leur association spéciale avec l'Europe.

La mesure dans laquelle ces intérêts pourront être servis dépendra de la volonté des membres de la Communauté européenne d'adopter des politiques commerciales non exclusives envers le reste du monde et d'utiliser l'aide à bon escient et non comme un instrument permettant d'obtenir des privilèges dans le domaine commercial. Les dirigeants de l'Europe se sont effectivement engagés à aborder sans préjugés la question du rôle de la Communauté dans les affaires internationales. En ce qui concerne les relations entre la CEE et les pays membres en voie de développement du Commonwealth, on commence à percevoir un certain nombre d'indices encourageants. Il semble que certains responsables des politiques de la Communauté européenne ont reconnu que des arrangements plus souples et plus larges que ceux qu'on avait envisagés dans le passé seront sans doute plus profitables pour tous, tant pour les pays en voie de développement que pour les pays industrialisés.

Quoique la technologie ait réduit les distances et rapproché entre eux les peuples du monde, elle n'a pas éliminé les risques de crise et de division. Au danger des conflits entre gens de race ou de couleurs différentes s'ajoute le risque d'un affrontement entre les affamés et les bien nourris.

Les causes de division s'additionnent, aggravant les tensions entre les Blancs indifférents du Nord et les Noirs déshérités du Sud. Malgré les Décennies du développement et les assemblées de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, avec toutes leurs fleurs de rhétorique, l'écart s'élargit entre les riches et les pauvres et l'on constate un désenchantement croissant dans le Tiers Monde.

Tendance au régionalisme

La polarisation nord-sud, qui va s'accroissant, n'est pas le seul facteur de division dans le monde. On constate depuis peu une forte tendance au régionalisme. Les groupements régionaux peuvent fonder une coopération utile et pratique ainsi qu'un resserrement des relations entre les pays qui sont aux prises avec des problèmes communs. Dans certains cas, toutefois, chaque groupe pourrait être enclin à cultiver l'exclusivité à un degré exagéré, chose qui, si elle n'est ni reconnue ni contrôlée par les pays mêmes, peut pousser à l'isolationnisme et aux scissions dangereuses par rapport à d'autres pays ou groupements. S'opposer à toute tendance de ce genre grâce à une plus grande largeur d'esprit est une tâche importante d'aujourd'hui.

Le Commonwealth est l'un des rares instruments viables dont le monde dispose pour affronter ces dangers. C'est une association libre qui abolit les différences tant raciales que religieuses, qui rapproche les pays développés et en voie de développement, et qui pénètre dans tous les continents. Ses membres constituent un quart de la population mondiale. Diverses tensions l'ont mis à l'épreuve et il n'en est que plus dynamique pour s'être engagé sans réserve à respecter les droits de tous sans distinction de race. Des mailles nouvelles s'ajoutent constamment aux autres pour consolider le réseau des liens multilatéraux qui unissent ses gouvernements, ses institutions et ses peuples. Sa composition est un antidote contre l'exclusivité régionale ou le chauvinisme continental. La coopération du Commonwealth favorise la cohésion, émousse le racisme et atténue le ressentiment économique. Le Commonwealth est d'autant plus souple qu'il n'est ni monolithique ni exclusif, qu'il sait s'adapter aux circonstances, qu'il rapproche ses membres les uns des autres par la consultation et la coopération tout en leur offrant la pleine liberté d'association et d'action tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses cadres.

S'il est vrai que l'hétérogénéité du Commonwealth est un facteur d'unification, la similitude des traditions et des institutions facilite tout de même la coopération entre les membres. Outre qu'on

utilise généralement l'anglais dans toutes les parties du Commonwealth, la parenté des systèmes politiques, juridiques, médicaux et pédagogiques a contribué à maintenir vivante l'association.

Les ministres des Finances du Commonwealth ont maintenant pris l'habitude de se consulter avant les réunions annuelles de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Les ministres de la Santé tiennent des conférences analogues avant les sessions de l'Assemblée mondiale de la santé. Les ministres de l'Éducation et de la Jeunesse, qui se sont réunis à Lusaka cette année pour examiner les aspirations et les problèmes de la jeunesse, ont opté pour un plan d'action concerté et instauré un Programme de la jeunesse du Commonwealth, qui vise à aider les jeunes à participer de plus en plus activement à l'édification de leurs sociétés. Ce sera probablement là une des entreprises les plus grandes et les plus prometteuses du Commonwealth de ces années-ci. Au début de l'année, la Conférence du Commonwealth sur le droit s'est réunie à Londres. La cinquième Conférence du Commonwealth sur l'éducation se tiendra à la Jamaïque l'année prochaine.

Les responsables de la radiotélédiffusion du Commonwealth se rencontrent régulièrement. Les hauts fonctionnaires des télécommunications en font autant. Les consultations professionnelles s'étendent de plus en plus à travers le Commonwealth, grâce à l'aide généreuse de la Fondation du Commonwealth. Établie en 1966, celle-ci favorise les échanges de vues et permet de nouer et de renforcer les liens dans divers domaines professionnels.

Accroissement de l'aide

L'assistance pratique est une des caractéristiques des relations du Commonwealth. Les membres économiquement avancés sont les principaux donateurs et ils appuient les efforts de développement des autres, mais les membres en voie de développement jouent aussi leur rôle. Les donateurs du Commonwealth se classent parmi les premiers du monde en ce qui concerne l'amélioration des modalités de l'aide au développement et ils ont rempli les conditions formulées par l'Organisation de coopération et de développement économiques en 1969. Ils accordent la plus grande partie de leur aide bilatérale, soit 75 à 90 p. cent aux États en voie de développement du Commonwealth. L'entraide s'étend de plus en plus au sein du Commonwealth, et les apports d'aide nets ont augmenté de 12 p. cent en 1971.

Les pays du Commonwealth prêtent aussi leur assistance par des voies multi-

latérales, comme les institutions de l'ONU, et au moyen d'instruments propres au Commonwealth. Parmi ces derniers, citons le Fonds du Commonwealth pour la coopération technique, établi officiellement en 1971. Le Canada est intimement lié au Fonds; il a fourni le premier administrateur-délégué et la plus grande partie des ressources de l'organisme. Tous les pays du Commonwealth y participent, le Canada versant 40 p. cent et la Grande-Bretagne 30 p. cent des fonds selon un principe de multiplication qui accroît leur apport en fonction de celui des autres membres.

Le Fonds du Commonwealth, auquel on s'est engagé à verser un million de livres pendant sa deuxième année d'existence, s'est rapidement révélé une importante source d'assistance technique. Dans ce cadre, le Secrétariat peut assurer les services d'experts et de conseillers, financer la formation au sein des pays en voie de développement et offrir une assistance spéciale dans certains secteurs, comme celui de l'expansion des marchés d'exportation. Le nombre, le genre et le lieu d'application des projets se sont rapidement multipliés. L'un des traits saillants de ce programme est qu'il vise, dans toute la mesure du possible, à faire appel aux ressources professionnelles et techniques des pays en voie de développement du Commonwealth et à les faire servir d'une façon avantageuse à d'autres pays membres en voie de développement.

Rôle du Secrétariat

Il est évident que le mécanisme central que constitue le Secrétariat, lequel fait rapport à l'ensemble des gouvernements membres, a grandement facilité et étendu l'échange des consultations entre ministres, hauts fonctionnaires et experts, tout en intensifiant la coopération fonctionnelle. Le rôle du Secrétariat a pris plus d'ampleur en réponse aux demandes de service croissantes venues du Commonwealth.

Établi par les chefs de gouvernement comme «symbole manifeste de l'esprit de coopération qui anime le Commonwealth», le Secrétariat encourage la coopération dans un nombre croissant de domaines qui comprennent actuellement les affaires internationales, les finances, le commerce, les produits de base, la santé, l'éducation, la jeunesse, le droit et l'information. Grâce au Fonds du Commonwealth pour la coopération technique, il fournit l'assistance technique nécessaire au développement social et économique. Il organise des réunions et permet la mise en commun des compétences et de l'expérience. Il assure les services d'experts-conseils. Il est de plus

en plus à même de répondre rapidement et adéquatement aux besoins exprimés par les gouvernements membres. Ses services d'information permanents suivent les affaires du Commonwealth ainsi que les événements internationaux et les tendances de l'aide, du commerce et des marchés des produits de base.

Il serait exagéré de prétendre que l'histoire du Commonwealth s'est toujours déroulée sans heurts, que l'association n'a éprouvé ni difficultés ni déceptions, que son visage n'est pas légèrement assombri parfois. Les membres du Commonwealth ont déjà manifesté de vives différences d'opinions sur un certain nombre de questions. Il ne saurait en être autrement dans une association de 32 États souverains et indépendants dispersés dans toutes les parties du monde, et où chacun doit défendre ou faire valoir ses propres intérêts. Ce qui fait la manchette des journaux, ce sont les divergences. Le Commonwealth ne jouit pas de la même publicité (qu'il mériterait pourtant) au sujet d'une foule de moyens pratiques qu'il met en œuvre pour servir les intérêts de ses membres sur les plans tant politique que fonctionnel.

Consultations plus étendues

Au cours de l'après-guerre on a assisté non seulement à l'expansion de la participation au Commonwealth mais encore à l'essor des activités du groupe. La possibilité de nouvelles adhésions va s'épuiser bientôt, mais il n'en est pas ainsi des avantages mutuels découlant de consultations plus étendues et d'une grande coopération. Ces activités impriment leur dynamisme au Commonwealth, dont elles renforcent les liens tout en donnant plus de sens à la nature même de l'association.

Les réunions des chefs de gouvernement fournissent à ceux-ci l'occasion de se rendre compte des progrès réalisés et de former des projets d'avenir. A la conférence d'Ottawa, ils pourraient bien prendre de nouvelles initiatives et développer des idées conçues antérieurement. A la lumière de certaines discussions, on a déjà dégagé un domaine où les activités pourraient être fructueuses: celui des consultations en matière d'administration, de coordination et de communication. En particulier dans les pays en voie de développement, les hauts fonctionnaires sont non seulement appelés à administrer mais aussi à promouvoir le développement économique et l'harmonie sociale. Ces administrateurs pourraient bénéficier d'échanges périodiques de vues et d'expériences et de l'occasion d'accroître leurs compétences. La création d'un mécanisme visant à offrir ce genre de service aux cadres supérieurs, sous la forme d'un

centre de hautes études en administration, serait une heureuse innovation.

Expansion des exportations

Une autre sphère où l'on pourrait prendre d'heureuses initiatives est celle de l'assistance aux pays du Commonwealth en matière d'expansion de leurs exportations. Les recettes en devises étrangères sont extrêmement importantes pour le développement et les gouvernements du Commonwealth accordent donc la plus haute priorité à la promotion des exportations.

Un modeste début dans ce domaine a été la mise en œuvre du Fonds du Commonwealth pour la coopération technique, qui fournit une assistance technique au développement des marchés d'exportation. La plupart des pays en voie de développement du Commonwealth seraient heureux que ces efforts s'étendent au domaine des crédits à l'exportation. Même si les prix sont compétitifs, les problèmes de crédit engendrés par le contrôle national du change peuvent sérieusement entraver les efforts de tel ou tel pays qui cherche à accroître ses exportations. Des arrangements institutionnels pourraient être une voie de coopération pratique qui aiderait les pays du Commonwealth à surmonter cet obstacle.

Ce ne sont là que deux des voies où pourraient s'offrir des occasions d'activités novatrices et fructueuses. D'autres seront probablement explorées à Ottawa. Le Commonwealth peut de plusieurs façons accroître son efficacité et élargir les horizons de la coopération.

Apport du Canada

Tous les pays membres ont joué un rôle dans l'évolution du Commonwealth et dans le développement de sa personnalité et de son style bien particuliers. Celui du Canada dans l'élaboration du nouveau Commonwealth a été important et parfois décisif. La décision que les dirigeants canadiens prenaient il y a un siècle de maintenir les liens transocéaniques avec la Grande-Bretagne, pour équilibrer les pressions éventuelles surgies de leur propre continent, peut nettement être considérée comme la pierre angulaire du Commonwealth moderne. Ces liens avec la Grande-Bretagne, qui transformaient une vieille route à sens unique en une voie de communication à deux sens, exempte de toute contrainte, constituaient une innovation créatrice.

Plus tard le Canada devait jouer un rôle tout aussi décisif pour faire valoir ses droits à une représentation indépendante aux conférences internationales en repoussant les arguments juridiques fondés sur

l'unité diplomatique de l'Empire britannique. Au cours de l'entre-deux-guerres, le Canada s'opposait, cette fois, à l'idée d'un Cabinet impérial où M. Mackenzie King craignait que Whitehall n'exerce une influence dominante. En luttant pour l'égalité et la démocratie au sein du Commonwealth, le Canada préparait l'accès des nations asiatiques et africaines au nouveau Commonwealth. Si le Canada ne s'était pas opposé à ce que Downing Street exerce son autorité sur les Dominions, les nations asiatiques et africaines n'auraient probablement pas choisi de demeurer au sein du Commonwealth après leur accession à l'indépendance.

Quelques années plus tard le Canada jouait encore un rôle pour permettre que l'Inde, devenue république, conserve quand même son adhésion. Ce fut une période de crise constitutionnelle pour le Commonwealth, la Reine devenant chef titulaire d'un Commonwealth dynamique au lieu de continuer à régner sur un Empire en perte de vitesse. C'était une autre innovation qui aurait pu paraître surprenante et vouée à l'échec quelques années auparavant mais qui est considérée comme une sage décision à l'heure actuelle.

La pratique canadienne d'un internationalisme pratique, qui a permis au pays de participer activement à l'évolution du Commonwealth, a amené récemment le Canada, avec un autre pays du Commonwealth, l'île Maurice, à devenir membre fondateur de l'Agence de coopération culturelle et technique, analogue au Secrétariat du Commonwealth mais établie pour favoriser l'échange de relations culturelles et techniques entre les pays d'expression française qui constituent la Francophonie. Comme le Commonwealth, la Francophonie est une association transrégionale qui transcende les clivages raciaux et économiques de l'humanité, et le Secrétariat du Commonwealth a été heureux de nouer des relations de travail cordiales et très utiles avec le secrétariat de la nouvelle organisation. J'ai confiance que nous saurons mettre sur pied certains programmes visant à promouvoir la coopération entre les voisins francophones et anglophones de l'Afrique et du Pacifique Sud.

Le Canada est lui-même une société pluraliste qui doit affronter des défis et des problèmes analogues à ceux qu'on dit intercommunaux et intertribaux en Asie et en Afrique. Au Canada, ces éléments hétérogènes ont non seulement enrichi notre vie culturelle et nationale mais ils ont aussi aidé nos dirigeants à comprendre les difficultés des autres nations hétérogènes et à participer concrètement aux associations multiraciales comme le Common-

wealth, puis la Francophonie. A cet égard, la position multiraciale du Canada s'est révélée particulièrement utile lorsque le Commonwealth s'est trouvé aux prises avec le problème épineux de l'Afrique du Sud, puis lorsqu'il a examiné la question de la Rhodésie. La ligne suivie par le Canada au sujet de ces questions assez complexes a indubitablement aidé à protéger le Commonwealth contre des divisions qui auraient pu être fatales.

Ces apports ont permis de façonner la structure et l'idéologie du Commonwealth. Le Canada a aussi pris l'initiative de la coopération fonctionnelle, trait de plus en plus marquant des relations du Commonwealth en voie d'évolution et qui traduit de façon concrète l'idée de partage et de participation qu'évoque le terme même du Commonwealth. La participation du Canada aux efforts de développement déployés par des partenaires du Commonwealth moins privilégiés que lui est bien connue et largement appréciée. Il en est de même des initiatives prises par le Canada en vue d'améliorer les modalités de l'aide aux pays en voie de développement. La pauvreté et la misère continuent

d'éprouver l'humanité: l'écart toujours grandissant entre les économiquement forts et les économiquement plus faibles de notre planète met notre bon sens à rude épreuve sur le plan politique. J'espère que les Canadiens, de concert avec d'autres membres du Commonwealth, relèveront ces défis en y apportant beaucoup d'ingéniosité, de générosité et de sagesse politique.

Au cours de l'après-guerre, le Commonwealth a accru le nombre de ses membres, ses relations se sont étendues et sa compréhension des réalités mondiales s'est approfondie. Dans un monde où les catégories fondées sur la race et sur le revenu sont une source constante de dangers et où la montée des régionalismes évoque le chant trompeur des sirènes, le Commonwealth a plus que jamais sa raison d'être. Il ne saurait ni remplacer ni concurrencer l'Organisation des Nations Unies mais il peut d'une façon utile seconder les efforts de l'ONU et des autres organismes internationaux visant à intensifier la compréhension et la coopération à l'échelle universelle et à promouvoir la justice sociale et le respect de la dignité humaine.

L'accession canadienne au leadership

par Richard H. Leach

A première vue, le sujet peut sembler rebattu, d'ores et déjà épuisé. Certes, la littérature traitant de la politique étrangère canadienne compte une multitude d'ouvrages du genre de *Canadians and the Commonwealth* (1961) de M. Vincent Massey, et les déclarations officielles du ministère des Affaires extérieures traitent régulièrement de la participation du Canada aux affaires du Commonwealth. Ainsi est-il possible de remonter au rôle de pion-

nier qu'a joué le Canada dans le Commonwealth et d'y suivre son évolution jusqu'à présent sans grandes difficultés. On constate vite alors pourquoi le premier ministre Pierre Trudeau a pu affirmer à l'occasion du discours qu'il prononça devant l'*Empire Club* à Toronto, le 29 septembre 1972, que le «Commonwealth est de longue date un des piliers de la politique étrangère du Canada».

De nos jours, on prend plutôt pour acquis l'engagement du Canada envers le Commonwealth, bien que le plus récent exposé de la politique extérieure du gouvernement, intitulé *Politique étrangère au service des Canadiens* (1970), n'ait abordé que superficiellement ce sujet. Le premier volume général de cet exposé, ainsi que les chapitres consacrés à l'Europe, font allusion au Commonwealth, mais on n'est entré dans le détail — encore que très brièvement — que dans le volume traitant du Pacifique. Au ministère des Affaires extérieures, la

M. Leach enseigne les sciences politiques à l'université Duke et il est membre du Comité d'études du Commonwealth de cette institution. Il a édité Contemporary Canada, publié en 1968, et il a récemment entrepris une étude du Commonwealth. Ses articles sur ce thème ont paru dans International Journal, The World Today et Current History. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

Direction du Commonwealth a disparu comme par entité distincte, et, en 1971, la compétence des relations avec les pays du Commonwealth a été répartie entre quatre bureaux régionaux, créés dans le cadre d'une importante réorganisation. A cette même occasion, on a établi une nouvelle Direction des institutions du Commonwealth au sein du Bureau de la coordination, l'un des six bureaux fonctionnels du ministère.

Si le gouvernement manifeste à l'heure actuelle un accroissement d'intérêt à l'égard du Commonwealth, le fait peut s'attribuer à la prochaine réunion des chefs de Gouvernement qui aura lieu à Ottawa au mois d'août. L'effervescence préalable à cette rencontre permet cependant de souligner que la position du Canada à l'intérieur du Commonwealth est en train d'évoluer rapidement, et cela à maints égards.

Depuis quelques années, le Canada a échangé son rôle d'appui passif et plutôt ritualiste envers le Commonwealth pour une vocation plus active de dirigeant, mais il serait moins facile de dire si l'attitude du public canadien a évolué dans le même sens. Il n'est cependant pas difficile de démontrer que le gouvernement Trudeau a rehaussé la participation du Canada aux activités du Commonwealth et que M. Trudeau s'est lui-même révélé un leader éminent dans ce domaine. En effet, c'est le premier ministre du Canada qui a réussi à modérer l'hostilité des pays membres de l'Afrique noire, évitant ainsi la faillite de la rencontre des chefs de Gouvernement du Commonwealth, tenue à Singapour en 1971; c'est encore M. Trudeau qui a proposé, au sujet de la vente d'armes par la Grande-Bretagne à l'Afrique du Sud, le compromis grâce auquel la Déclaration de Singapour parut finalement acceptable tant à la Grande-Bretagne et à l'Australie qu'aux pays de l'Afrique noire, et assuré l'harmonieuse issue du congrès. Or, ces résultats ont été obtenus ni par chance ni par défaut, mais bien parce que M. Trudeau avait soigneusement préparé le terrain au préalable. Avant de se rendre à Singapour, il avait dépêché son adjoint spécial, M. Ivan Head, en Afrique avec mission de tâcher de persuader les leaders africains d'assister à la réunion; puis, une fois rendu sur les lieux de la conférence, il a lui-même fait tout en son pouvoir pour que ce travail préparatoire donne des résultats. Tant avant qu'après la rencontre de Singapour, le premier ministre s'est rendu dans certains pays du Commonwealth, et il a envoyé des membres de son gouvernement en visiter d'autres. Comme M. Trudeau l'a lui-même affirmé: «Parmi les nombreuses initiatives que nous avons

prises depuis 1968, aucune ne me donne plus de fierté que celles qui étaient axées sur le Commonwealth».

En conséquence de ses efforts personnels et par suite de ceux qui ont été consentis par nombre de ses collègues, les leaders des pays en voie de développement du Commonwealth s'adressent de plus en plus au Canada pour les conseils et l'aide dont ils ont besoin. De sorte que dans les Antilles du Commonwealth, dans certains pays clés comme le Nigéria, la Zambie et la Tanzanie ainsi qu'en Malaisie et à Singapour, on considère le Canada comme la force dirigeante du Commonwealth dans plusieurs domaines.

En outre, le Canada a augmenté l'appui financier qu'il accorde au Commonwealth. Lorsque les chefs de Gouvernement réunis à Singapour ont convenu de donner une dimension multilatérale au programme déjà existant de coopération technique au sein du Commonwealth, le Canada a immédiatement annoncé qu'il contribuerait la moindre de deux cotisations, soit 40 p. cent du coût total soit la somme de \$350,000, au cours de chacune des trois premières années du programme élargi. En outre, le Canada s'est engagé à solder chaque année 14.75 p. cent du budget total de la Fondation du Commonwealth (£350,000) et cela jusqu'en 1976. Si l'on ajoute à ces chiffres la cotisation annuelle du Canada, en 1972-1973, aux budgets des différentes organisations suivantes: le Secrétariat du Commonwealth, \$148,846 (19.55 p. cent); les Bureaux agricoles du Commonwealth, \$463,000; le Comité sur le traitement des minerais, \$1,000; l'Institut de sylviculture du Commonwealth, \$8,000; le Commonwealth Institute, \$7,800; le Service de consultations juridiques du Commonwealth, \$8,000; la Dixième conférence minière et métallurgique du Commonwealth, \$50,000; la section canadienne de l'Association des parlementaires du Commonwealth, \$27,500, plus la quote-part du Canada au chapitre des frais généraux de cette Association à Londres, \$33,000; et enfin, le Bureau de liaison géologique de la Conférence scientifique du Commonwealth en 1972-1973, \$5,000, le chiffre global de cette aide est impressionnant. Ajoutons que ce bilan ne comprend pas les engagements pris par le Canada en vertu du Plan des bourses d'étude et de recherche du Commonwealth, pas plus que les sommes considérables de l'aide au développement accordées aux pays du Commonwealth.

Aide sous le régime du Plan de Colombo

Au cours de l'évolution progressive du

nouveau Commonwealth multiracial depuis environ dix ans, le Canada a fourni, à chaque étape de ce développement, une forme d'aide appropriée aux pays nouvellement constitués. Le Plan de Colombo, auquel le Canada a adhéré très tôt, reste l'un de ses plus importants programmes d'aide bilatérale. De l'aide alimentaire et de l'assistance technique sur lesquelles il portait d'abord, ce programme d'aide aux pays d'Asie accentue maintenant les prêts commerciaux et d'autres formes d'appui à la balance des paiements. L'Inde, le Pakistan, Ceylan et la Malaisie en ont été les principaux bénéficiaires, et Singapour aussi dans une certaine mesure. En Afrique du Commonwealth, l'accent des programmes d'aide canadiens a surtout porté sur l'assistance technique et éducative lors de leur mise en oeuvre au début des années 60; on est passé par la suite aux projets exigeant l'investissement de capitaux. Le Nigéria, le Ghana, la Tanzanie, la Zambie et le Botswana ont été les principaux bénéficiaires de projets d'aide canadiens, tandis que la Sierra Leone, l'île Maurice et le Malawi bénéficiaient d'une part moins importante. Dans les Antilles du Commonwealth, le Canada a mis en oeuvre en 1958 un programme modeste qu'il a progressivement élargi depuis. Ce programme d'aide touche surtout aux domaines du transport, des services d'aqueduc, du développement agricole et de l'éducation. La Jamaïque, Trinité et Tobago, la Guyane et la Barbade ont bénéficié d'une bonne part d'aide canadienne dès le départ et, plus récemment, ce programme a été considérablement élargi par suite d'un plan de développement à long terme au profit des îles du Vent et Sous-le-Vent, de l'assistance technique et financière accordée à Belize, ainsi que par la création d'un fonds de développement agricole et l'aide générale consentie à l'université des Antilles. Bien que ces programmes ne constituent pas la totalité de l'aide canadienne aux pays en voie de développement, ils en représentent une large part. En 1972-1973, leur coût s'élevait à environ 200 millions de dollars.

C'est ainsi que, grâce au Commonwealth, le Canada jouit d'une position internationale qu'il n'occuperait peut-être pas autrement, et que ses engagements au sein du Commonwealth lui assurent une présence concrète dans de nombreux pays en voie de développement ainsi que dans les conseils des nations développées. Les cyniques soutiendront peut-être que le Canada y a vu et saisi une bonne occasion de publicité, ainsi que la possibilité de faire contrepoids à la domination des États-Unis. Encore faut-il en solder le coût, mais ce n'est pas payer très cher l'accession au

rang de puissance mondiale, position où le Canada s'attire davantage de sympathies que son voisin du sud.

Les motivations nationales sont difficiles à apprécier et il se peut que la décision du Canada de se tailler une place plus prestigieuse au sein du Commonwealth relève en partie de tels motifs. Il y a raison de croire, par contre, que le Canada n'a aucunement recherché cette position d'avant-garde, mais qu'elle lui a plutôt été imposée. Dès les années 50, la Grande-Bretagne a fait savoir qu'elle entendait abandonner son rôle prépondérant dans les affaires du Commonwealth, intention qu'elle se mit bientôt à réaliser. N'eût été la création en 1965 d'un Secrétariat capable de prendre la relève de la Grande-Bretagne, l'appareil du Commonwealth aurait fort bien pu se désintégrer. L'Australie s'opposait à la notion d'un Secrétariat du Commonwealth, et aucun autre des pays du vieux Commonwealth n'était en mesure d'exercer le leadership. Il est donc probable que ce ne fut pas par pure coïncidence qu'un Canadien, M. Arnold Smith, a été nommé secrétaire général. Ce choix inclinait naturellement le Canada à s'intéresser davantage au Commonwealth. Toutefois, le Canada n'aurait peut-être pas agi aussi rapidement, n'eût été le besoin pressant et insatisfait des pays en voie de développement. Il existe certainement un étroit rapport entre la vocation d'aide aux pays démunis que l'on attribue au Canada, et le vide qu'accusait le leadership du Commonwealth. Ces deux facteurs se sont croisés par hasard à peu près en même temps. Ayant évalué la situation, le premier ministre, M. Lester Pearson, autorisa l'accélération de l'activité canadienne au sein du Commonwealth, mais c'est au premier ministre Trudeau qu'il a incombé d'en tirer des fruits.

M. Trudeau «converti»

Certains critiques ont observé que M. Trudeau n'était pas, au départ, chaud partisan du Commonwealth, et quelques-uns de ses commentaires du début semblent leur donner raison. D'autre part, une fois installé au pouvoir et à même d'apprécier le sentiment national en faveur du Commonwealth ainsi que les besoins de cette organisation dans un monde en évolution — et probablement aussi le prestige personnel et national qu'offrait l'occasion — M. Trudeau a modifié son orientation. On a déjà noté la participation de plus en plus importante du Canada depuis lors aux affaires du Commonwealth.

Toutefois, la «conversion» de M. Trudeau réservait au Canada plus qu'un rôle de premier plan dans cette sphère d'acti-



Photothèque d'Information Canada

La prochaine Conférence des chefs de gouvernement du Commonwealth se tiendra à Ottawa, du 2 au 10 août cette année. Ce sera la première fois qu'une telle rencontre a lieu au Canada. Le groupe de travail chargé de l'organisation

matérielle de cette réunion comprend, entre autres, Mlle Judy McCann, le lieutenant-colonel H. L. Graves et MM. B. V. Johnstone, V. G. Chapman et Peter Roberts, directeur de l'équipe.

tivité. Elle a également provoqué un ré-examen de la fonction d'échange de vues qu'assure le Commonwealth, et des projets de réorientation qui seront passés au crible en août prochain lors de la rencontre des chefs de Gouvernement. Les pays membres sont depuis longtemps d'avis que «la consultation est la raison d'être du Commonwealth». Non seulement les premiers ministres se réunissent-ils périodiquement, mais une foule d'autres dirigeants, œuvrant dans des domaines les plus divers, font de même. Par ailleurs, on en est venu avec le temps à accorder plus d'attention aux rencontres des chefs de Gouvernement qu'à celles des ministres et des fonctionnaires, d'ordinaire parce que les premiers profitent généralement de l'occasion pour faire état de leurs réactions aux problèmes de l'heure.

Au fur et à mesure que se modifiait la nature du Commonwealth et qu'un nombre progressivement accru d'opinions divergentes se manifestaient au cours de ces rencontres, leur utilité a plus souvent qu'autrement diminué. La rencontre de Singapour en 1971 a failli aboutir à l'éclatement du Commonwealth, et, comme on l'a déjà souligné, c'est surtout grâce aux efforts du premier ministre Trudeau que l'on a évité un tel échec. Il se pourrait aussi que cette possibilité ne se représente plus à l'avenir, également en raison de l'apport de M. Trudeau.

Il a semblé à M. Trudeau que ce qui s'est passé à Singapour résultait logique-

ment de l'optique fautive dans laquelle on envisageait la fonction consultative du Commonwealth. Dans la mesure où le lien de filiation même du Commonwealth était dorénavant vidé de son contenu politique et de plus en plus de son contenu économique, il ne convenait évidemment plus de s'en servir comme forum pour étudier les questions de cet ordre. A quoi pouvait-il bien servir alors, sinon à la coopération dans le but de concevoir des méthodes favorisant une meilleure administration et une plus grande cohérence de toutes les nations membres du Commonwealth. En d'autres termes, le rôle consultatif du Commonwealth devait se déplacer de la fonction de médiateur («l'entremetteur serviable») à celle de promoteur de techniques visant à améliorer le système démocratique parlementaire. (Ce sont là les expressions imagées et fort pertinentes de Thomas Hockin, que l'on trouve dans son ouvrage paru récemment *The Canadian Condominium: Domestic Issues and External Policy*). Comme l'a exprimé le premier ministre Trudeau lui-même, il importe d'abord d'axer

les discussions du Commonwealth non pas nécessairement sur les conflits d'aujourd'hui et de demain, mais sur les choses qui sont utiles à moyen et à long terme . . . sur l'importance d'échanger de l'information sur les modes de gouvernement . . . sur la planification à l'intérieur d'un mode de gouvernement parlementaire dirigé par un cabinet . . . sur l'utilisation des systèmes de comité, sur les techniques budgétaires, sur la façon d'établir les priorités . . . sur l'établissement du calendrier législatif, sur la

façon d'obtenir la collaboration des partis de l'opposition. (*Conférence de presse, Londres, le 4 décembre 1972*)

Nouvelle approche

C'est ainsi qu'après Singapour, à la suggestion de M. Trudeau, le Secrétariat du Commonwealth a entrepris d'organiser une rencontre des secrétaires de cabinet ou des chefs de service permanents des premiers ministres ou des présidents des pays membres, afin d'explorer les dimensions d'une étude comparative des modes de gouvernement visant à relever les défis d'un gouvernement autonome à l'ère de la technologie. Suite à une invitation du Canada, cette rencontre s'est tenue à Ottawa, du 16 au 19 octobre 1972. La plupart des pays du Commonwealth y étaient représentés. M. Trudeau a lui-même assisté aux séances, bien qu'en pleine campagne électorale. Les fonctionnaires présents ont «échangé des vues sur le mode de relations le plus souhaitable qui puisse exister entre la fonction publique et le gouvernement, sur la façon d'exécuter efficacement les décisions du cabinet et d'améliorer les communications entre le gouvernement et la population». (Communiqué de presse du Secrétariat du Commonwealth, Ottawa, le 19 octobre 1972). En outre, et à la suite toujours d'une orientation prise à l'occasion de la rencontre de Singapour, les fonctionnaires ont convenu des règles à suivre lors des futures rencontres des chefs de Gouvernement, de façon à leur redonner un caractère plus intime et plus cordial et de les orienter vers des questions de longue portée. Le Canada a également proposé que la prochaine rencontre des chefs de Gouvernement ait lieu à Ottawa, en août 1973.

C'est ainsi que le Canada a commencé en peu de temps à détourner l'attention du plus important élément de l'appareil du Commonwealth de la discussion des politiques internes des nations membres, pour l'orienter vers l'étude des techniques et des modes de gouvernement fondamentaux qui, seuls, peuvent leur assurer un gouvernement démocratique. C'est de cette façon surtout que le Commonwealth peut le mieux favoriser les adaptations rendues nécessaires par l'accession à l'indépendance de ses membres en Asie, en Afrique et dans les Antilles, toutes régions d'un intérêt particulier pour le Canada. (Selon le ministre des Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, à la Chambre des communes, le 1er décembre 1971). Il faudra évidemment attendre un peu avant de juger de la fidélité d'un Commonwealth engagé dans cette voie.

Mentionnons, enfin, le changement

qui s'opère dans les relations du Canada avec les membres du Commonwealth pris individuellement. Les relations du Canada avec la Grande-Bretagne demeurent son principal centre d'intérêt au sein du Commonwealth, bien que l'adhésion de cette dernière au Marché commun européen soit susceptible d'entraîner certains changements. Cependant, le fait qu'il existe un lien étroit entre les premiers ministres ainsi qu'au sein du Comité permanent Canada-Royaume-Uni, et que la Grande-Bretagne reste un des plus importants fournisseurs du Canada sert de garantie au maintien de l'harmonie fondamentale qui caractérise depuis longtemps les multiples contacts entre les deux pays.

Pour notre part (déclarait le haut-commissaire canadien à Londres l'an dernier), nous continuerons de chérir et de promouvoir les relations directes avec la Grande-Bretagne. Ce faisant, nous tenterons de renforcer les liens qui nous unissent à d'autres membres du Marché commun et à la Communauté dans son ensemble. Pour tout cela, les Canadiens comptent sur la collaboration et l'appui de la Grande-Bretagne.

Élargissement des contacts

Si ce désir du Canada de demeurer en communion étroite avec la Grande-Bretagne n'a rien d'étonnant, il est surprenant par contre de constater à quel point le Canada a élargi ses contacts avec d'autres membres du Commonwealth depuis quelques années. En effet, il n'existe aujourd'hui que quelques membres du Commonwealth, nouveaux et petits, avec lesquels le Canada ne soit pas lié directement d'une façon ou d'une autre. L'intérêt que le Canada porte aux Antilles, particulièrement à celles du Commonwealth, est très ancien; mais depuis 1966, année où s'est tenue à Ottawa la Conférence canado-antillaise du Commonwealth, cet intérêt du Canada s'est accentué, épousant d'une part la forme d'un dialogue suivi avec plusieurs pays des Antilles du Commonwealth et, de l'autre, l'offre d'une gamme toujours plus étendue d'aide particulière. D'une certaine façon, les Antilles du Commonwealth constituent le modèle que le Canada tente d'appliquer dans ses relations avec d'autres régions du Commonwealth qui sont en voie de développement.

Le Canada s'en est donc inspiré pour la conduite de ses relations avec les pays africains du Commonwealth récemment parvenus à l'indépendance. Peut-être parce qu'il sent le besoin d'accorder une attention tout aussi importante à l'Afrique francophone, mais plus probablement à cause de son désir d'aider à combler l'écart entre les nations riches et pauvres du monde, le Canada a progressivement assumé un rôle bien défini dans le développe-

ment de l'Afrique. La présence du Canada se fait sentir tout spécialement en Afrique occidentale. *Politique étrangère au service des Canadiens* souligne l'intérêt que porte le Canada à l'Afrique méridionale, et l'établissement d'une nouvelle mission canadienne dirigée par un haut-commissaire à Lusaka, en Zambie, en est une autre preuve.

En dernier lieu, le Canada s'intéresse actuellement au Commonwealth du Pacifique plus qu'il ne l'a jamais fait auparavant. Le fait que le Canada possède un littoral sur deux océans et que l'équilibre du pouvoir se soit considérablement déplacé dans le Pacifique l'incite à établir des contacts et des relations avec les pays de cette région du Commonwealth, au-delà des liens purement fraternels qui l'unissent depuis longtemps aux plus anciennes de ces nations. C'est ainsi que le Canada se trouve constamment en contact bilatéral avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, considérées auparavant (surtout) comme de simples nations sœurs du Commonwealth, pour ce qui est d'un éventail de questions d'intérêt national réciproque (allocution prononcée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures à Vancouver le 17 janvier 1972).

Un aussi bref résumé ne souligne pas suffisamment l'intérêt suivi que le Canada a manifesté à l'égard de l'Inde, ni sa réaction immédiate aux besoins du Bangladesh, pas plus que ses contacts avec d'autres nations du Commonwealth. Peut-être suffit-il, cependant, à montrer le Canada sous un nouveau jour dans le cadre de ses très nombreuses relations bilatérales au sein du Commonwealth.

Autres questions importantes

Un tel exposé des relations du Canada avec le Commonwealth risque de faire entendre que l'avancement du Commonwealth est devenu son entreprise majeure sur la scène internationale. Ce n'est évidemment pas le cas. Le désir de faire progresser les relations au sein du Commonwealth est loin d'avoir la même importance dans la pensée canadienne que les relations canado-américaines ou que les liens qui s'ébauchent avec le Japon ou même, à l'heure actuelle, avec l'Amérique latine. Cela ne signifie cependant pas que le Commonwealth soit la Cendrillon du Canada, relégué au second plan et négligé. Le Canada a adopté une ligne de conduite responsable à l'intérieur du Commonwealth, et ne s'en écarte pas. Cela est tout à fait remarquable si l'on tient compte des graves exigences, en temps et en attention, auxquelles le soumettent des questions aussi importantes que les relations cana-

do-américaines, les négociations avec la Communauté européenne élargie et les problèmes du commerce international.

Malgré la participation de longue date du Canada aux affaires du Commonwealth et son accession récente au leadership de cette association, le Canada éprouve toujours le besoin de maintenir et de multiplier l'information offerte aux Canadiens sur le Commonwealth. Si le groupe de *Cumberland Lodge* a pu estimer qu'il existait au Canada une certaine ignorance au sujet de la Grande-Bretagne, à plus forte raison doit-on craindre un manque de communication avec les membres du Commonwealth-nouveaux et plus éloignés! (*La Grande-Bretagne et le Canada: Colloque. Rapport des discussions qui ont eu lieu à Cumberland Lodge, en Angleterre, du 3 au 5 septembre 1971.*) La Direction de l'Information du ministère des Affaires extérieures est de toute évidence au courant du problème et tente de remédier à cette lacune. Elle ne peut cependant pas y parvenir seule.

Peut-être faudrait-il établir au Canada l'équivalent du *Commonwealth Institute* de Londres. Mieux encore, il faudrait que la presse prête plus d'attention aux problèmes qui affectent le Commonwealth. Règle générale, le Canada ne compte pas de journalistes spécialisés dans les questions du Commonwealth, et les comptes rendus des journaux traitent le plus souvent de crises, ce qui contribue non seulement à fausser l'opinion du public au sujet du Commonwealth, mais risque aussi de susciter des réactions défavorables. L'élargissement de la Direction de l'information du Secrétariat du Commonwealth pourrait en partie résoudre ce problème. Quoi qu'il en soit, si l'on veut que le public canadien épouse la nouvelle attitude de son gouvernement à l'égard du Commonwealth, il lui faut connaître davantage les partenaires du Canada au sein de cette organisation, et être plus conscient du rôle vital que le Canada est appelé à jouer dans l'épanouissement de bon nombre d'entre eux.

Lorsque les chefs de gouvernement du Commonwealth se réuniront pour la première fois en terre canadienne au mois d'août, ils seront les invités d'un pays qui apparaît maintenant comme le *primus inter pares*. A ce moment précis de l'histoire, il est raisonnable de prévoir que le Canada conservera ce statut pendant un certain temps. Les faits semblent démontrer que la nouvelle position du Canada au sein du Commonwealth n'est pas seulement une fantaisie à la Trudeau, mais une évolution qui rejoint les plus hauts intérêts du Canada, méritant à ce titre notre appui et nos félicitations.

M. Whitlam et l'image travailliste de l'Australie

par Alan Fitzgerald

Le jour où M. Edward Gough Whitlam a prêté serment comme premier ministre et leader du premier gouvernement travailliste australien depuis 23 ans, il déclara qu'il souhaitait une Australie «qui se taillerait progressivement une place comme nation distincte, tolérante, coopérative et bien accueillie non seulement dans la région de l'Asie et du Pacifique, mais dans l'ensemble du monde».

Un des premiers gestes posés par la nouvelle administration a été de modifier l'attitude de l'Australie à l'occasion des scrutins de Assemblée générale des Nations Unies en appuyant des résolutions concernant l'Afrique du Sud, la zone de paix de l'océan Indien, l'*apartheid* et l'autodétermination, qui avaient auparavant fait l'objet d'un refus ou d'une abstention. M. Whitlam se servait ainsi des Nations Unies pour démontrer la rupture de son gouvernement avec les attitudes antérieures et pour proclamer sa volonté d'adopter une politique indépendante.

Le retrait des derniers militaires australiens du Vietnam, l'annonce de la fin de l'aide militaire accordée au Cambodge et au Vietnam et la reconnaissance de la République populaire de Chine n'ont pas tardé. Ces gestes s'accompagnèrent de critiques privées et publiques, concernant l'ordre de bombarder Hanoi donné par le président Nixon à l'occasion de Noël. Être indépendant signifiait donc prendre position.

Pour l'ensemble des Australiens, c'était le début d'une expérience nouvelle. Ils avaient porté au pouvoir un gouverne-

ment non seulement voué au changement social, mais qui travaillait aussi à façonner une nouvelle image de l'Australie. Premier ministre en même temps que ministre des Affaires étrangères, M. Whitlam entendait fonder la politique étrangère de son pays «sur un équilibre sage, mesuré et prudent entre l'engagement et la puissance». On mettrait donc l'accent sur la coopération régionale plutôt que sur les alliances militaires: l'OTASE a été abandonnée parce qu'elle agonise dans sa forme actuelle, et l'ASPAC, en raison de la participation de Taïwan, est jugée anachronique.

Quatre engagements

Ainsi, les quatre impératifs de la politique étrangère australienne sont les suivants: a) la sécurité nationale; b) réaliser une Nouvelle-Guinée papoue unie, amicale et indépendante; c) établir des relations plus étroites avec l'Indonésie, voisin le plus proche et le plus important de l'Australie; d) promouvoir la paix et la prospérité dans la région avoisinante.

L'engagement global, selon M. Whitlam, est celui de contribuer au maintien de relations stables et pacifiques entre les grandes puissances. L'idée que l'Australie puisse tenter des initiatives diplomatiques en qualité de puissance moyenne peut sembler plutôt téméraire, étant donné l'histoire toute récente du pays. Pendant les 23 années précédentes, le thème général des relations australiennes avec le reste du monde a été celui de la loyauté à ce que sir Robert Menzies appelait «nos grands et puissants amis», c'est-à-dire, aux politiques préconisées par les États-Unis et, dans une mesure progressivement moins importante, à celles de la Grande-Bretagne. Cette loyauté avait mené M. Menzies au Caire, à l'époque de la crise de Suez, et elle a déterminé l'envoi de conscrits australiens au Vietnam pendant la période où le premier ministre, M. Harold Holt, nous rangeait solidement aux côtés des États-Unis.

Il s'agit maintenant de comparer ce que fait actuellement M. Whitlam à ce que



Journaliste et auteur australien, M. Alan Fitzgerald est commentateur d'actualités au poste de radio 2CA à Canberra, et chroniqueur de The Bulletin, revue hebdomadaire de nouvelles. Son roman de mœurs sur la capitale nationale, Canberra, sera publié cette année. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

ses prédécesseurs étaient disposés à accomplir dans les années cinquante et soixante. Depuis le changement de gouvernement survenu le 2 décembre 1972, l'Australie a noué des relations diplomatiques avec le Nord-Vietnam et l'Allemagne de l'Est et elle répond aux avances de la Corée du Nord. La visite du premier ministre de la Yougoslavie a fourni à l'Australie l'occasion d'établir des contacts plus étroits avec les pays non alignés. La délégation yougoslave a laissé entendre qu'elle favoriserait la présence de l'Australie, au rang d'observateur, à la rencontre de septembre des nations non alignées à Alger. Au moment où nous rédigeons le présent article, aucune décision n'a été prise à ce sujet, mais une représentation australienne irait dans le sens de l'orientation gouvernementale visant à établir des relations plus étroites avec le bloc afro-asiatique. La détermination de M. Whitlam d'orienter la politique étrangère australienne dans de nouvelles voies repose sur la conviction que le moment est propice pour agir en ce sens, étant donné la réduction de tensions entre les grandes puissances.

Aucun conflit d'intérêt

Il n'existe présentement aucun conflit d'intérêt entre l'Australie et ses voisins, et les prévisions optimistes échelonnées sur dix ans et plus n'en laissent entrevoir aucun. Ainsi, l'Asie n'est plus un champ de bataille, un lieu où l'ennemi doit être repoussé et contenu avant qu'il n'envahisse le territoire national, comme ce fut le cas pour les Japonais au cours de la Seconde Guerre mondiale, et depuis pour les Communistes en Corée et au Vietnam secondés par la présence de la Chine, ou même pour le régime Sukarno au moment de l'affrontement entre l'Indonésie et la Malaisie.

M. Whitlam veut que les Australiens abandonnent ces anciennes craintes et animosités qui, selon lui, ont amorti l'esprit national pendant des générations et dominé, pour des raisons partisans, la politique étrangère du pays. Il était de tradition, à toutes les élections australiennes depuis 1949, de considérer le parti travailliste comme inepte en politique étrangère, indigne de confiance en matière de sécurité nationale, antiméricain et trop tendre envers le communisme.

Paradoxalement, la visite du président Nixon à Pékin (plutôt que celle de M. Whitlam qui l'y avait précédé), ainsi que l'énoncé de la doctrine de Guam, ont eu sur la politique intérieure australienne des répercussions qui favorisèrent le parti travailliste. Si le puissant allié de l'Australie ne voyait aucun inconvénient à traiter avec le «croque-mitaine rouge», il y

avait peut-être lieu de se fier aux travailistes. Ce parti a donc été porté au pouvoir parce que sa politique sociale, axée sur les besoins contemporains de la nation, ne pouvait plus être écartée par suite de doutes sur le compte de sa politique étrangère.

En Asie du Sud-Est

En février, M. Whitlam a visité l'Indonésie. Ce voyage du premier ministre représenterait moins une initiative que le prolongement de la politique australienne visant au maintien de bonnes relations avec son proche voisin. Les premiers ministres libéraux Holt, Gorton et McMahon avaient tous visité Djakarta avant lui, porteurs d'offres d'aide et de propos amicaux.

M. Whitlam a aussi déclaré que son gouvernement appuyait la proposition de créer une association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) visant à établir une zone de paix et de neutralité dans cette région. L'Australie n'adhère pas à l'ASEAN, et M. Whitlam, insatisfait de la participation australienne à l'OTASE comme à l'ASPAC, a laissé planer la possibilité d'une organisation nouvelle et élargie, qui comprendrait l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Chine et le Japon. Il s'agissait de compléter l'ASEAN (non de la remplacer) par un nouvel organisme sans aspirations politiques, qui aiderait à soustraire la région asiatique du Pacifique aux rivalités des grandes puissances. Sans l'accepter d'emblée, les Indonésiens reconnuent que cette proposition pourrait éventuellement être utile. Par la suite, le vice-premier ministre malais, M. Tun Si Ismail, devait abonder dans le même sens.

Cette réaction a été interprétée comme une fin de non-recevoir signifiée à M. Whitlam, qui s'était ménagé d'ailleurs une porte de sortie en disant que ses propositions n'étaient que préliminaires et exploratoires. De là la possibilité de deux organisations régionales complémentaires, l'une pour l'Asie (dominée par l'Indonésie, mais excluant l'Australie) et l'autre pour le Pacifique (excluant l'Indonésie, mais où l'Australie jouerait un rôle prépondérant).

Pour l'instant, l'Australie est partie aux accords de défense des cinq puissances, soit la Malaisie, Singapour, la Grande-Bretagne, la Nouvelle-Zélande et l'Australie. Bien qu'elle entende rapatrier son bataillon de Singapour à la fin de 1973, la politique travailliste s'opposant au stationnement de troupes à l'étranger, l'Australie respectera son engagement envers Anzus aux fins de stabiliser la région. De sorte que l'Australie maintiendra certaines troupes de soutien logistique à Singapour, afin de faciliter les exercices d'entraînement

conjoint, ainsi que son contingent naval réduit et deux escadrilles de *Mirages* en Malaisie. L'engagement des cinq puissances se prolongera à titre de mesure provisoire en attendant la neutralisation de la région.

M. Whitlam souhaiterait que l'OTASE joue un rôle de second plan, si l'Australie doit continuer d'y participer. Cette organisation devrait, selon lui, se transformer en agence de coopération d'échanges techniques et culturels, plutôt que survivre comme pacte militaire conclu par crainte de la Chine et de l'extension territoriale de son influence. On estime pour les mêmes raisons que l'ASPAC est un autre anachronisme issu de la guerre froide. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon ont reconnu la Chine (et la Malaisie s'apprête à les suivre), malgré le fait que Taïwan soit encore membre de cette association. L'existence de l'ASPAC dans sa forme actuelle ne peut que souligner davantage le besoin d'une association élargie des nations asiatiques et du Pacifique.

Adhésion au Commonwealth

L'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun, son intérêt dans les affaires d'Europe et son rôle international de plus en plus modeste mettent en relief l'affaiblissement des liens unissant l'Australie à ce qu'on y appelait volontiers «la mère patrie». Toutefois, le gouvernement australien attache encore une certaine importance au Commonwealth qui lui fournit un cadre utile de coopération et de contacts à tous les niveaux avec les pays d'Afrique, des Antilles, du Pacifique et de l'Asie. Il estime aussi que le Commonwealth offre de meilleures occasions de promouvoir la paix et le progrès social et économique dans un groupe multiracial plus restreint qu'au sein des Nations Unies.

Relations avec les États-Unis

Bien que le gouvernement Whitlam ait comme objectif fondamental de promouvoir une coopération étroite et suivie avec les États-Unis, la réalisation immédiate de cet objectif pourrait se révéler difficile. Le problème se situe à l'intérieur même du parti travailliste. L'aile gauche du parti, tant au sein des syndicats que parmi les parlementaires, renferme des éléments d'opposition émotive et intellectuelle à l'administration Nixon. Des poussées de ce que Washington pourrait qualifier «d'antiaméricanisme» sont susceptibles de se produire à l'occasion, sans avoir toutefois beaucoup d'influence sur l'orientation politique.

Le gouvernement travailliste vise à des rapports plus adultes et moins serviles

avec les États-Unis; M. Nixon a pu constater ce que cela signifiait en pratique au reçu d'une note diplomatique de M. Whitlam, critiquant énergiquement sa décision de bombarder Hanoi en décembre. En outre, trois membres du cabinet ont vertement critiqué la politique américaine au Vietnam, bien que M. Whitlam, en sa qualité de ministre des Affaires étrangères, se soit abstenu de commenter. Depuis, le gouvernement australien a reconnu la Chine et le Nord-Vietnam, et il reconnaîtra peut-être bientôt la Corée du Nord. De telles initiatives n'auraient pas encore été prises par le gouvernement conservateur de M. McMahon, vraisemblablement satisfait de suivre l'orientation de Washington.

Disons aussi que sous le gouvernement précédent, on invoquait l'Anzus (traité de défense unissant l'Australie, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande) avec la ferveur d'ordinaire réservée à l'amour maternel, au patriotisme ou à Dieu. M. Whitlam aimerait modifier l'Anzus, le transformant de traité militaire en un instrument «de paix et de justice, de progrès politique, social et économique dans la région du Pacifique». A ses yeux, l'Anzus n'est rien de plus que l'incarnation juridique d'intérêts communs, mais il se garde bien de la traiter comme un unique objectif de politique étrangère, ce qui rendrait inopérante la politique étrangère de l'Australie.

La fin de l'intervention américaine en Indochine élimine, selon M. Whitlam, la divergence la plus grave qui séparait les deux gouvernements. Toutefois, l'existence d'un certain nombre de bases américaines secrètes en Australie, et le refus du premier ministre de dévoiler «les secrets américains», ont créé une certaine tension au sein du parti travailliste voué à une politique de gouvernement sans dissimulation. M. Whitlam a apaisé ces critiques en acceptant de renégocier les conditions d'opération des bases américaines et en rejetant sur le gouvernement libéral précédent le blâme de ne pas avoir réclamé son droit de regard.

Résistance aux pressions

Lors de l'assemblée générale des groupes travaillistes de l'État de Victoria, M. Whitlam a déclaré que son gouvernement ne céderait pas aux pressions (exercées à l'intérieur du parti) visant à rompre l'alliance avec les États-Unis, à se retirer de l'Anzus ou à divulguer des renseignements sur les bases de défense américaines qui rendraient inutile leur exploitation. A cette occasion, M. Whitlam eut gain de cause, et son incursion à cette assemblée a été interprétée comme une initiative visant

à prévenir le même genre de récriminations au congrès général du parti travailliste en juillet.

En qualité de chef du gouvernement, M. Whitlam reste lié, comme le sont tous les membres parlementaires du parti, par les décisions politiques adoptées lors des congrès du parti travailliste qui ont lieu tous les deux ans. Ces congrès réunissent le premier ministre et le vice-premier ministre, le leader du Sénat et son adjoint, 42 délégués de six sections d'État, un délégué de chacun des territoires fédéraux et un représentant du Mouvement de la jeunesse travailliste. L'issue de ces conférences fédérales dépend de la politique du groupe qui s'assure une majorité des représentants. En refusant cette fois de divulguer tout renseignement sur les installations de défense *Pine Gap* et *Nurungar*, M. Whitlam a réussi à renverser l'opinion majoritaire du congrès fédéral de 1971, voulant qu'on rende publiques les fins générales de ces installations.

Axé sur la politique de 1971

Afin de parer à toute décision politique embarrassante que présenterait le congrès cette année, M. Whitlam a proposé une formule nouvelle selon laquelle son gouvernement, élu sur la foi du programme de 1971, ne saurait être lié par de nouvelles décisions avant d'avoir sollicité un nouveau mandat électoral. En d'autres termes toute politique que pourrait adopter le congrès de juillet serait différée jusqu'à la tenue des prochaines élections. Tout en étant pratique sur le plan politique, cette proposition de M. Whitlam découle de la théorie voulant que l'influence du congrès sur un parti parlementaire dans l'opposition diffère de ses possibilités d'orienter le parti quand il est au pouvoir.

Le gouvernement Whitlam n'avait pas encore décidé, au moment de la rédaction du présent article, s'il permettrait ou non aux États-Unis d'établir une base de navigation *Omega* en Australie. Tâchant de désamorcer l'aspect de «bases étrangères» d'une telle décision, M. Whitlam a demandé à son ministre des Transports de saisir le cabinet d'un projet sur la question. Pourtant, quand il était dans l'opposition, le parti travailliste affirmait que les Américains pourraient utiliser une telle base pour leurs sous-marins lance-missiles, et qu'elle s'inscrivait ainsi au chapitre de la défense militaire. Advenant que le gouvernement soit saisi d'une résolution du congrès refusant d'entériner le projet *Omega* en raison de son importance militaire, M. Whitlam se trouverait dans une situation embarrassante. Le caractère démocratique du parti travailliste australien, le



Photo UPI

Le premier ministre d'Australie, M. Gough Whitlam, consulte ses notes au cours d'une conférence de presse télévisée au lendemain de la victoire électorale du parti travailliste, en décembre dernier, après 23 ans passés dans l'opposition.

fait qu'il regroupe la gauche et la droite, et l'influence que le parti exerce sur le gouvernement pourraient bien inspirer Washington à regretter le bon vieux temps où il traitait avec un gouvernement conservateur essentiellement pragmatique et peu enclin aux scrupules idéologiques.

La monarchie

Les convictions nationalistes du nouveau gouvernement mettront inévitablement en cause le rôle permanent de la monarchie en Australie. Le républicanisme ne pose pas de problème politique, mais l'attitude envers la Couronne semble être fonction de l'âge ou de l'origine ethnique d'un chacun. Pour les jeunes, naturalisés Australiens ou d'origine non britannique, et même pour les Australiens d'origine irlandaise de la troisième ou de la quatrième génération, la Couronne est un anachronisme. Il faut juger les interventions plus ou moins républicaines de M. Whitlam comme une ac-

ception de cette réalité plutôt qu'une tentative de former l'opinion publique.

Lors de son accession au pouvoir, M. Whitlam a été le premier chef de gouvernement australien à décliner l'invitation à faire partie du Conseil privé. Il a patronné un concours afin de trouver un nouvel hymne national pour remplacer le *God Save the Queen*, et aboli la pratique du gouvernement fédéral de recommander des candidats aux honneurs impériaux. On créera d'autres chevaliers australiens cette année, car trois des six gouvernements d'État (tous non travaillistes) continueront d'expédier deux fois l'an au Palais de Buckingham une liste de noms «à inclure dans celle des décorations et promotions» annoncées à l'occasion de l'anniversaire de la reine et du Nouvel An. Mais les passeports australiens ne porteront plus la mention «sujet britannique», et les immigrants qui solliciteront la naturalisation ne seront plus tenus dorénavant de prêter le serment d'allégeance à la reine, mais plutôt celui de respecter la constitution australienne (dont la monarchie est partie intégrante). Ajoutons que ces modestes initiatives d'ordre administratif n'ont soulevé aucune protestation.

Il est vrai que sir Robert Menzies, ancien premier ministre d'Australie, s'est adressé par le biais d'une bande sonore aux participants à une rencontre de la société Australie - Grande-Bretagne, les conjurant de maintenir leurs liens traditionnels, mais l'affection personnelle de sir Robert pour la monarchie et sa déclaration «de fidélité éternelle» à la Grande-Bretagne n'ont jamais trouvé un profond écho dans l'ensemble de la nation durant son long séjour au pouvoir.

Un sondage récent de l'opinion publique indiquait que 54 pour cent des interrogés favorisaient le maintien des liens avec la monarchie, mais cette majorité a depuis progressivement décliné d'une année à l'autre. Il est significatif que la majorité de ceux qui composent le groupe des 16 à 24 ans favorisent l'avènement de la république.

Regard sur la jeunesse

C'est à cette majorité de jeunes que le gouverneur général, sir Paul Hasluck, s'est adressé en lisant le programme d'action du gouvernement à l'occasion de la séance inaugurale du 28^e Parlement en février. Il a souligné le désir évident de vastes sec-

teurs de la population australienne, surtout de la majorité des jeunes, de réaliser une société plus tolérante, plus ouverte, plus humaine, plus juste et néanmoins plus diversifiée. L'adresse annonçait l'introduction d'un projet de loi visant à abaisser l'âge légal de 21 à 18 ans.

Le parlement sera saisi de nombreux projets de loi cette année, en vue d'accomplir les promesses électorales des travaillistes. Nombre de ces mesures recevront l'appui à la fois des adversaires et des amis du gouvernement, parce qu'elles ont déjà trop tardé. Les jeunes surtout estiment que l'Australie s'est enfin décidée à évoluer, et cela constitue en soi une réalisation.

Il ne fait pas de doute que c'est grâce à M. Whitlam que le parti travailliste est sorti de l'ombre, au bout de 23 années stériles passées dans l'opposition. Âgé de 56 ans, M. Whitlam est un homme imposant de six pieds qui, par sa taille aussi bien que par sa force intellectuelle, domine le Parlement. Tout éloquent et cultivé qu'il soit, un élément malicieux de son esprit le rend souvent caustique, surtout lorsqu'il vise des hommes moins compétents. Son arrogance apparente s'est en grande partie dissipée dans l'euphorie du pouvoir enfin conquis, mais elle pourrait bien se manifester de nouveau sous l'effet de la tension, et non seulement aux dépens des Australiens.

Comme tous ceux qui ont le sens profond de leur destinée et qui souhaitent façonner les événements selon leur vision personnelle, M. Whitlam n'échappe pas aux critiques au sein même de son gouvernement. Le parti travailliste, traditionnellement celui de la classe ouvrière, des employés de bureau et des partisans de l'égalité, se méfie des «grands hommes» qui font ostensiblement étalage de leurs talents. A cet égard, M. Whitlam est coulé dans le moule d'un Menzies, mais malheureusement pour lui, il dirige le mauvais parti. Contrairement au parti libéral, que M. Menzies a façonné à son image pour décrocher la victoire en 1949, et grâce auquel ses successeurs se sont maintenus au pouvoir jusqu'en 1972, le parti travailliste possède son propre système de freinage à l'égard d'un chef qui fait preuve de trop d'initiative personnelle dans l'orientation de sa politique. Le charisme seul ne suffit pas. Pour l'instant, toutefois, M. Whitlam a le vent dans les voiles, et tout lui sourit.

Les Fourches Caudines de l'unité au Soudan

par Nathalie Barton

Pays charnière entre l'Afrique arabe et l'Afrique noire, le Soudan est aujourd'hui en pleine mutation tant sur le plan intérieur qu'en ce qui a trait à ses relations internationales. Le règlement en mars 1972 du conflit qui opposait les rebelles anyanya du Sud aux autorités de Khartoum marquait la naissance d'une nouvelle vocation africaine au Soudan. Un an après la signature de l'Accord d'Addis Abéba, un bilan s'impose.

Le 1er mars 1973, l'enlèvement par un commando Septembre noir de cinq diplomates, dont trois — un Belge et deux Américains — vont mourir fusillés, attire à nouveau l'attention du monde entier sur un pays mal connu: le Soudan. Le plus vaste État de l'Afrique, «microcosme» des tensions du continent, selon l'expression d'un dirigeant soudanais, est une plaque tournante entre le monde arabe et l'Afrique noire.

Septembre noir frappe au moment où le président, le général Gaafar Nemeiry, accueille à Khartoum un invité de marque, l'empereur Haïlé Sélassié. Le «Père de l'Unité africaine» est venu assister aux fêtes qui, à Juba, capitale de la nouvelle Région du Sud, soulignent le premier anniversaire de la paix au Soudan. Le 27 février 1972, en effet, la signature de l'Accord d'Addis Abéba mettait fin à dix-sept ans de guerre entre le Nord musulman, siège du pouvoir économique et politique, et le Sud non musulman, qui a voulu résister à l'arabisation en revendiquant son indépendance. Cette guerre a coûté au moins 30 millions de dollars par an, a fait un million de morts et contraint 400,000 Sud-Soudanais à se réfugier dans les pays voisins. Les Fedayin souhaitent-ils tirer parti de la présence à Khartoum d'une foule de visiteurs étrangers, atteindre peut-être l'empereur lui-même? Ou s'agissait-il de replonger au cœur du conflit du Moyen-Orient le président Nemeiry, chaleureux défenseur de la cause palestinienne, que son «virage au Sud» a amené à se désengager? Quoi qu'il en soit, le président a

tenu ce jour-là à s'envoler comme prévu à Juba, laissant son ministre de l'Intérieur, le général Baghir, entamer une longue négociation téléphonique avec les terroristes, dans un Khartoum asphyxié par une tempête de sable. C'est dire l'importance accordée à la réussite de cette paix difficile.

Nemeiry: force et souplesse

L'avenir des populations du Sud constitue désormais pour Khartoum la question clef. L'administration britannique, de 1899 à 1956, maintient le Sud en marge du développement économique du pays; les divergences ethniques, culturelles, religieuses s'accroissent. En 1955, le Sud entre en rébellion. L'un après l'autre, les régimes qui se sont succédé à Khartoum depuis l'Indépendance, ont vainement tenté d'apporter une solution militaire ou politique au conflit. Le président Nemeiry a joué l'avenir de son régime sur le succès des Accords d'Addis Abéba. Il jouit à présent d'une plus grande popularité au Sud qu'au Nord. «Nemeiry est au Sud un véritable héros, confie le général Lagu, ancien chef des maquisards anyanya, c'est lui qui a conclu la paix.» Les dirigeants sudistes reconnaissent que le général Nemeiry, qui se serait distingué par une répression particulièrement brutale du temps de son service dans le Sud, de 1958 à 1960, est désormais le meilleur allié du gouvernement régional de Juba.

Ce grand admirateur de Nasser, fils d'un policier de province, a affronté, depuis sa prise du pouvoir le 25 mai 1969 à la tête

L'auteur, une jeune Québécoise du nom de Nathalie Barton, a parcouru le maquis du Sud Soudan insurgé en 1971, à l'occasion d'un reportage réalisé pour l'Office du Film du Québec. Elle vient d'effectuer, à l'invitation du ministère de l'Information du Soudan, un séjour d'un mois au nord et au sud du pays pour se rendre compte de la situation après la fin des combats. Mlle Barton est correspondante de l'Agence de presse Tiers Monde. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

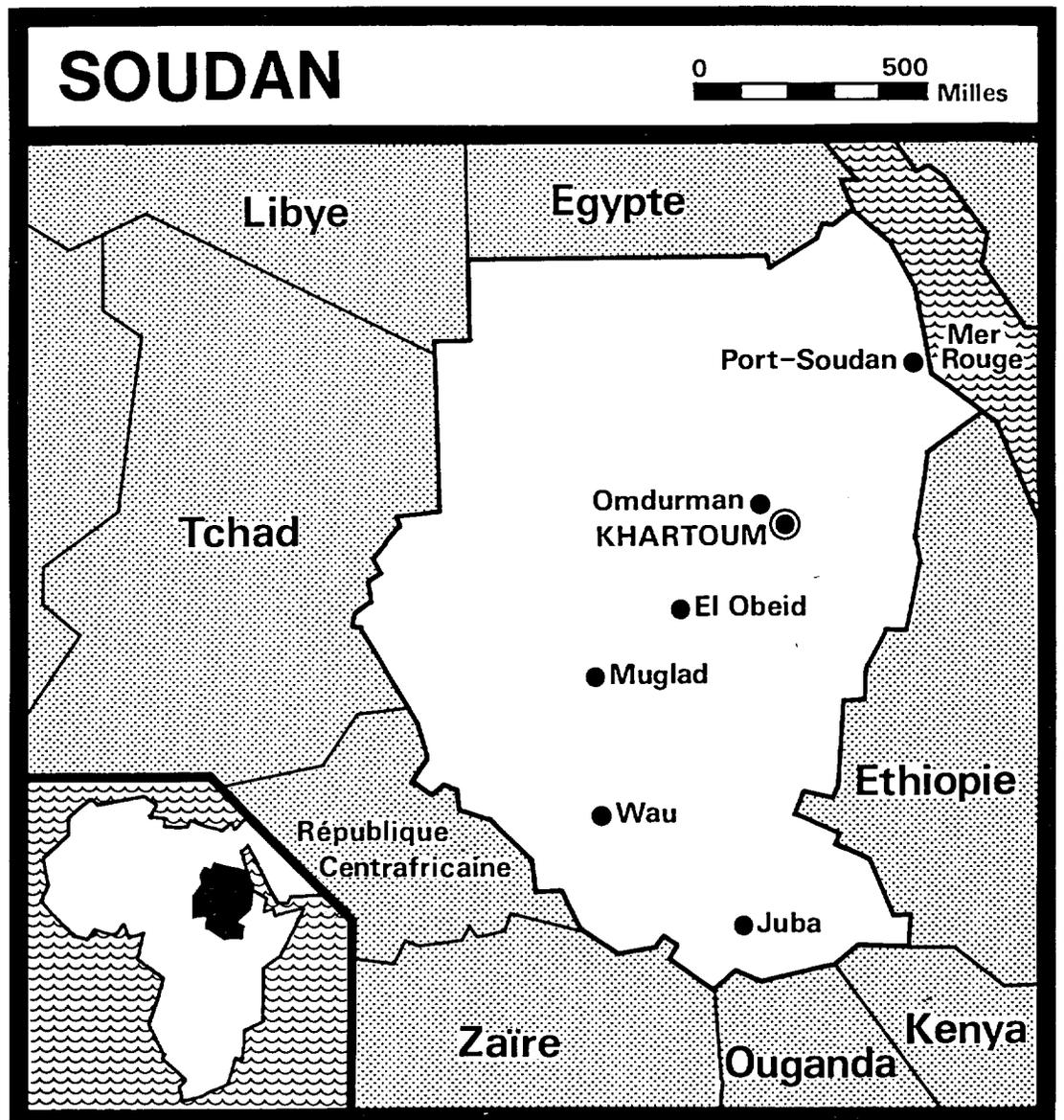


du Mouvement des officiers libres, une série de crises — en 1970, échec des nationalisations; en 1971, tentative de coup d'État pro-communiste et rupture (provisoire) des relations avec l'Union soviétique; en 1972, tension avec les partenaires égyptien et libyen. Au bout de quatre ans, chef d'État d'une envergure nouvelle, Nemeiry se déclare toujours un ardent révolutionnaire socialiste, mais a choisi une «voie soudanaise» caractérisée par le pragmatisme. «L'unité africaine est un rêve. Pour qu'il se concrétise, il faut commencer à le construire à l'échelle régionale. C'est dans cette mesure que notre réalisation est un exemple pour l'Afrique.» Cette remarque du docteur Mansour Khaled, ministre des

Affaires étrangères et proche collaborateur du président, reflète bien l'inspiration pratique du régime.

Les voies de la pacification

Pour qui a connu le Soudan au plus fort de la guerre, l'entente actuelle est étonnante. Alors, Khartoum ne reconnaissait dans les séparatistes du Sud — environ 20,000 maquisards organisés depuis 1970 en Front de libération — qu'une «poignée de bandits», tandis que la population noire évoquait avec haine les Arabes du Nord, descendants des marchands d'esclaves. A présent, le général Nemeiry incarne avec bonhomie l'unité du pays, parcourant volontiers les régions les plus éloignées; si l'émotion des



POPULATION: estimée à 16 millions, dont environ 11 millions de musulmans d'origine arabe ou noire (Nord)

SUPERFICIE: 967,500 milles carrés

CAPITALE: Khartoum

PRÉSIDENT: général Gaafar Nemeiry

foules est parfois savamment orchestrée à coups de chansons et de slogans, elle n'est pas moins réelle. Les contacts entre homologues du Nord et du Sud sont franchement cordiaux — à peine si le ministre régional, présenté aux journalistes étrangers par son collègue nordiste souriant comme un «ancien dirigeant anyanya», laisse paraître un soupçon de nervosité! Entre députés du Nord et du Sud¹, le débat politique est constamment engagé. Plusieurs clauses du projet de Constitution — la première qu'adoptera le Soudan —, discuté par l'Assemblée au cours de séances diffusées en direct par radio, ont suscité une vive opposition parmi les députés. Toutefois, le président Nemeiry, militaire à la tête d'un parti unique (l'Union socialiste soudanaise) a gagné la confiance d'un grand nombre de Soudanais, en sachant imprimer à la gestion du pays son style personnel. Direct, souvent impulsif, prompt à reconnaître les erreurs commises, cette personnalité flexible a néanmoins dirigé sans pitié la «chasse aux communistes» de 1971 et ne semble pas ménager les Fedayin de Septembre noir.

Le mérite d'avoir désamorcé la rébellion du Sud par voie de négociation revient au président — mais le pari n'est pas encore gagné. La signature de l'accord en 1972 a soulevé l'hostilité dans plusieurs milieux politiques du Nord, qui y voient une menace pour l'unité du pays, pour sa vocation arabe ou pour son progrès économique. Attaqués les uns après les autres par Nemeiry, ses adversaires politiques, entrés dans la clandestinité ou partis en exil, représentent toujours des courants d'opposition substantiels. Leur liberté d'action dans l'armée, secteur clef, a cependant été circonscrite à coup de destitutions énergiques. Des musulmans conservateurs² aux marxistes arabes³, les opposants demeurent farouchement hostiles au rapprochement avec l'Afrique noire préconisé par le Sud et souhaitent un resserrement des liens avec le monde arabe. Parmi ces éléments d'opposition, la coalition entre Frères musulmans, groupe clandestin d'extrême-droite, et les sectes Ansar et Khatmia représente actuellement l'alternative la plus sérieuse au régime. Or un rapproche-

ment entre le président Nemeiry, lui-même Ansar, et ces éléments musulmans conservateurs semble désormais possible. Sadiq el Mahdi, ancien chef de l'Oumma que l'attaque gouvernementale contre les Ansar⁴ contraignait à l'exil en 1970, a regagné depuis peu le pays et réside à Port-Soudan. Le président Nemeiry aurait accepté, d'autre part, que Hussein Sharif Al-Hindi, ancien dirigeant Nup, regagne Khartoum. Mais ces politiciens de carrière, dont la seule présence au pays constitue une caution pour Nemeiry, n'hésiteraient assurément pas à saisir l'occasion de réaffirmer leur influence. Toujours est-il que si Khartoum a longtemps laissé planer l'incertitude sur l'entrée du Soudan dans la Fédération des républiques arabes, avant d'annoncer que la partie était remise indéfiniment, c'est qu'il fallait ménager ce secteur de l'opposition.

Par ailleurs, l'autonomie accordée au Sud, en matière économique et linguistique, pour ne citer que les domaines les plus controversés, est bien faible et ceci ne peut que rassurer l'opinion dans le Nord. C'est en ce qui concerne l'économie, en effet, que les dirigeants sudistes expriment le plus d'inquiétude. L'aide étrangère et les grands contrats d'exploitation et d'exportation relèvent du pouvoir central; l'Accord d'Addis Abéba ne prévoit pas qu'un certain pourcentage fixe du budget national de développement soit dévolu au Sud: les fonds de secours d'urgence promis par Khartoum sont souvent bloqués par la confusion administrative — il s'agit, de l'avis de plusieurs dirigeants sudistes, d'une manœuvre de fonctionnaires hostiles au président qui souhaitent saboter l'accord dont il s'est porté garant. Un responsable inquiet confiait, au début de 1973, que moins de la moitié des 675 millions de dollars débloqués par Khartoum pour couvrir les six premiers mois de paix était arrivé à destination. Le Sud, son infrastructure dévastée, son économie paralysée, sera encore longtemps dépendant du pouvoir central: au Nord, des voix s'élèvent de plus en plus nombreuses pour critiquer cette autonomie sans autofinancement. «Cela revient à subventionner une sécession future», objecte-t-on.

¹Au nombre de 207 à l'Assemblée constituante, dont 50 sudistes. L'Assemblée régionale du Sud ne sera constituée qu'après les élections prévues, en principe, à 18 mois de la signature de l'accord.

²Les émanations politiques de ces sectes, le parti Oumma — «nation» en arabe —, et le *Nationalist Unionist Party* (NUP) favorable en 1956 à une indépendance en union avec l'Égypte, sont aujourd'hui interdites. On estime cependant qu'elles peuvent compter sur l'appui d'environ cinq millions de musulmans.

³Les marxistes arabes, dont plusieurs ont formé avec Nemeiry le premier Conseil de la révolution en 1969, puis ont participé au coup d'État avorté de juillet 1971, ont été peu à peu éliminés de la scène politique. L'un d'eux, Muhammad Abdel Halim, ancien ministre des Finances, exilé en Libye, était impliqué par Nemeiry (discours du 6 mars) dans l'attentat de Septembre noir. Le parti communiste soudanais, jadis le plus puissant d'Afrique, a vu ses structures démantelées et ses adhérents éliminés du pouvoir depuis 1971. Ses activités s'exercent toujours dans la clandestinité.

⁴L'assaut contre la place-forte ansar, dans l'île d'Abâ, fit jusqu'à 3,000 morts, dont le chef ansar, l'Iman el Mahdi.

Développement et réhabilitation

Les problèmes de décollage du Sud sont, certes, immenses. Dans une région de 350,000 milles carrés où seules, deux villes possèdent quelques tronçons de route bitumée, où, depuis la fin du pont aérien des Nations Unies⁵, le transport du fret est tout à fait aléatoire, et où imprimerie et radio-diffusion sont encore à l'état de projet, la mobilisation de la population demeure forcément difficile. Le mécontentement commence à se faire sentir devant les maigres résultats d'une première année de gestion.

Près de la moitié des réfugiés sont revenus des camps du Zaïre, de l'Ouganda, de l'Éthiopie, de la République centrafricaine. Beaucoup d'entre eux sont amèrement déçus de trouver à leur arrivée des conditions de vie précaires. La réalité n'est pas à la hauteur des promesses faites, au lendemain de l'accord, par les fonctionnaires en tournée dans les camps. La Commission de secours et de réhabilitation, désespérément à court d'argent, va demander aux gouvernements voisins de limiter les départs des camps pour plusieurs mois à venir. Près d'un million de personnes ont trouvé refuge dans la brousse pendant la guerre: elles affluent dans les villes puis repartent dans leur village d'origine, emportant quelques outils, quelques vêtements, de la nourriture pour deux à trois jours.

Hôpitaux et dispensaires brûlés ou bombardés sont réparés péniblement. Mais c'est la situation des écoles qui suscite les critiques les plus vives. Les bâtiments d'école construits en dur abritaient pendant la guerre les troupes d'occupation. Nombre d'entre eux n'ont pas encore été évacués. Ainsi, dans l'enceinte de la seule garnison de Bussere, cinq écoles servent de dortoir aux soldats — cette fois-ci aux recrues anyanya, désormais intégrées dans les rangs de l'armée nationale. Les étudiants rentrés d'exil, où ils ont poursuivi leurs études, manifestent avec violence pour obtenir locaux, équipements et enseignants. Les «écoles libres», abris rudimentaires surgis dans la brousse sous l'impulsion des Anyanyas pendant la guerre, où des centaines d'enfants apprenaient à lire et à écrire sans papier, sans crayon et sans livre, ont été «recyclées» par le nouveau gouvernement. Les instituteurs, vétérans du maquis, sont maintenant salariés et accueillent jusqu'à 300 enfants par école. La pénurie est aussi grave que du temps de la guerre. «Seulement, fait remarquer l'un

d'eux, la menace des bombardements ne nous oblige plus à nous enfuir toujours plus loin dans la forêt.»

L'écheveau linguistique

Dans ce climat d'improvisation, la question linguistique se pose avec acuité. Les professeurs rentrés après plus de dix ans d'exil en pays anglophone sont incapables d'enseigner l'arabe, langue officielle du Soudan, tandis que les étudiants dont la scolarité s'est effectuée en Éthiopie ou au Zaïre réclament des cours en amharique ou en français. Un court paragraphe de l'Accord d'Addis Abéba stipule que l'arabe demeurant langue officielle, l'anglais devient la «langue principale» de la Région du Sud. Mais la mise en application de ce passage controversé n'a guère été abordée par les négociateurs. Ainsi, il est possible de recueillir des témoignages contradictoires, selon la tendance politique, sur l'avenir de l'anglais, langue enseignée traditionnellement dans les missions et qui demeure une spécificité du Sud. Pour les uns, l'anglais est appelé à disparaître dans un pays où l'Union socialiste soudanaise cherchera à promouvoir l'homogénéité; pour les autres, l'anglais, au contraire, devra gagner en importance au Sud, en tant que véhicule de la communication officielle et de l'enseignement. Le ministre de l'Éducation, Luigi Adwok, préconise l'arabisation à échéance de plusieurs années, l'anglais étant enseigné comme langue seconde. C'est une politique d'assimilation que certains de ses collègues n'hésitent pas à critiquer. D'autre part, il n'existe pas de directives précises pour assurer la survie des langues locales, nombreuses et vivaces.

Si la population civile manifeste son impatience devant la lenteur de la reconstruction, les autorités militaires conservent un ton d'optimisme tranquille. Le major général Joseph Lagu, chef des Anyanyas, conserve un rôle de premier plan. A ses yeux, le sort des combattants a été la clef du règlement du conflit: «Je devais être sûr que les six mille hommes qui allaient constituer le corps de l'armée et le gros des forces de police soient anyanya.» Neuf mille maquisards ont été recrutés par l'armée et la police de la Région du Sud, onze mille autres se sont vu attribuer des tâches civiles. Le général Lagu, principal interlocuteur de Nemeiry au Sud, lui est par tempérament assez semblable: l'idéologie passe après les réalisations concrètes; ainsi, il déclare, après Addis Abéba: «Je cherchais avant tout à obtenir que le pouvoir soit au Sud, que le Sud puisse se développer à sa manière. La terminologie — fédération, autonomie ou autre — m'importait

⁵Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés a organisé de juillet à décembre 1972 un pont aérien de vivres, de médicaments, de matériaux de construction.



Photo Presse canadienne

Le général Gaafar Nemeiry (à gauche), président du Soudan, échange une poignée de main avec le major-général Joseph Lagu, ancien chef des rebelles anyanyas, au cours d'une remise de décorations.

Cette cérémonie marquait le premier anniversaire de la signature de l'Accord d'Addis Abéba qui a mis fin à 17 ans de guerre entre le gouvernement soudanais et les forces dissidentes du Sud.

peu». Sa popularité auprès des Anyanyas a cependant baissé. Ceux-ci ne furent consultés qu'après la signature de l'Accord d'Addis Abéba, où beaucoup virent une reddition. En réalité, Lagu fut réticent jusqu'au dernier instant. Il proposa plus de quarante amendements au projet d'accord, visant à accroître le pouvoir exécutif du Sud; les représentants du gouvernement central n'en acceptèrent que trois. Lagu, sur qui s'exerçaient de fortes pressions extérieures, signa enfin. Les représentants du Sud, de retour d'Addis Abéba, faillirent se faire fusiller au quartier-général de Lagu par les Anyanyas en colère. C'est grâce à l'intervention de celui-ci qu'ils eurent la vie sauve. Les Anyanyas demeurent néanmoins une force politique cohérente, susceptible éventuellement d'intervenir si le Gouvernement régional — dont la plupart des membres ont été proposés par Lagu — n'est pas à la hauteur de leur attente.

Politique extérieure sous le signe de l'aide

Dès 1971, une réorientation de la politique extérieure préparait le nouvel équilibre entre tendances pro-arabe et pro-africaine

au Soudan. Un diplomate chevronné, le docteur Mansour Khaled, est à l'origine du nouveau pragmatisme qui informe les relations étrangères du pays. «A l'heure actuelle, déclare-t-il, fanatiques et puritains sont dépassés dans le domaine international» — allusion, bien entendu, au chef d'État libyen, dont la croisade en faveur de l'Unité arabe a parfois embarrassé le gouvernement soudanais. Depuis le refroidissement des rapports avec l'Union soviétique, impliquée dans le coup d'État avorté de 1971, le souci de diversifier les accords de coopération paraît prédominer. Les échanges avec la Chine, qui consent une aide importante, se sont développés. Des techniciens chinois construisent des routes, participent à des projets agricoles; les équipes médicales mobiles ont connu beaucoup de succès dans le Sud. En 1972, Khartoum renouait avec les États-Unis des relations interrompues depuis la guerre des Six jours. La contribution américaine aux secours d'urgence s'est chiffrée autour de 50 millions de dollars. L'Allemagne de l'Ouest livre équipements hospitaliers et tracteurs, tandis que le Canada, qui n'entretient pas de relations diplomatiques

avec le Soudan, finance des projets d'aide en divers domaines (santé, équipements variés...) pour un montant de \$179,000, sans compter la somme de \$500,000 destinée à la Croix-Rouge soudanaise.

Les relations économiques avec Londres se sont améliorées grâce à la publication d'un code d'investissements rassurant et à l'accord de principe sur l'indemnisation des compagnies britanniques nationalisées. Les pays occidentaux fournissent la majeure partie des investissements dont le Soudan a un besoin critique. Si les pays du Golfe représentent un potentiel énorme, ils ne sont pas en mesure d'offrir l'assistance technique nécessaire, tandis que la brouille avec la Libye a tari une source importante. Le docteur Mansour Khaled, souriant, imperturbable, se défend d'avoir effectué un «virage à droite»: «La gauche et la droite ne signifient plus rien. Si la Chine ou le Vietnam peuvent dialoguer avec les États-Unis, si l'Union soviétique peut développer à ce point ses relations commerciales avec l'Ouest, je crois qu'il serait exagéré de reprocher au Soudan de virer à droite. Mais si l'on fait le bilan de l'aide dont nous avons bénéficié depuis 1971, 70 p. cent parvient de pays que l'on ne peut qualifier de conservateurs.»

Le sud reste en garde

L'effort diplomatique en Afrique noire s'est poursuivi simultanément. Le président Nemeiry s'est rendu en visite officielle en Somalie, en Éthiopie, en Tanzanie, et a accueilli à Khartoum les chefs d'États de ces pays ainsi que le président Amin et le président Mobutu. La vocation africaine du Soudan se développe donc sous les pressions des dirigeants sudistes, dont l'opposition a fini par bloquer l'adhésion du Soudan à la Fédération des Républiques arabes. Certains observateurs estiment que l'évolution du président Nemeiry vers une collaboration avec les anciens partis aboutira inévitablement à une reprise du pouvoir par la droite. Une alliance des partis musulmans sous Sadiq el Mahdi évincerait à terme le président Nemeiry, sans qu'il y

ait nécessairement une résistance armée, pour établir les bases d'un État islamique. Les liens avec le monde arabe redeviendraient alors prioritaires. Dans cette hypothèse, une poignée de ministres du Sud, connue pour avoir par le passé participé aux gouvernements civils du Nord, serait sans doute invitée à apporter sa collaboration. La «normalisation» qui s'ensuivrait dans le Sud du pays — reprise en main du *Southern Command* et de la police, uniformisation linguistique, retour au Sud des cadres et des commerçants arabes — amènerait vraisemblablement les Anyanyas à reprendre le maquis. Si le général Lagu, neutralisé à Khartoum ou incapable de regagner la confiance de ses hommes, ne prenait pas la tête du mouvement, d'autres officiers sudistes, dont l'hostilité aux accords d'Addis Abéba est connue, seraient en mesure de le faire.

Dès maintenant, les premiers mois d'euphorie passés, des dirigeants sudistes confient: «Si le Nord nous trompe, nous n'aurons pas d'autre issue que de déclarer l'indépendance. Les Anyanyas gardent leurs armes au cas où...» Dans cette optique, la prise de conscience politique des ethnies noires islamisées du Nord — Nuba, Fur, Béja — dont l'opposition au pouvoir central s'est manifestée à plusieurs reprises, revêt une importance nouvelle. Pour le général Nemeiry, vulnérable au Nord, l'appui du Sud demeure un atout indispensable mais qu'il ne peut tenir pour acquis. Désormais, le président et ses proches collaborateurs constituent sans doute la seule force politique inconditionnelle attachée à l'unité du pays.

Le Soudan, conscient du double rôle qu'il est appelé à jouer, peut contribuer aussi bien à l'essor du monde arabe qu'à celui de l'Afrique noire. Mais il ne peut maintenir un équilibre difficile entre ces deux pôles qu'en fonction de ses tensions intérieures. La question demeure ouverte: le président Nemeiry réussira-t-il à satisfaire les deux extrêmes ou le Soudan finira-t-il par basculer définitivement du côté du monde arabe ou du côté de l'Afrique noire?



La reconnaissance de la RDA, facteur de stabilité en Europe

par Jean Edward Smith

La République démocratique d'Allemagne (RDA) a été créée dans la zone allemande occupée par les Soviétiques en 1949, en grande partie pour faire contrepoids à la constitution de la République fédérale d'Allemagne (RFA) dans les zones occidentales qui, à son tour, faisait suite à l'immixtion soviétique en Europe centrale, à l'effondrement du gouvernement non communiste en Tchécoslovaquie et au blocus de Berlin. Protégée dès sa création par l'Union soviétique et associée étroitement aux forces du Pacte de Varsovie, la RDA existe depuis 24 ans, ignorée ou presque des nations démocratiques de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord. Les raisons de cette froideur, en partie historiques et en partie idéologiques, reflètent dans une large mesure la *real politik* mondiale.

De 1949 à 1961, tant l'Est que l'Ouest appuyaient énergiquement l'idée d'une Allemagne unifiée. Reste à savoir si cet appui représentait autre chose que des vœux pieux. Cependant, il n'en demeure pas moins que l'idée de l'unité allemande et l'existence distincte de deux États allemands s'excluaient mutuellement. Si l'on ajoute à cela que la guerre froide n'avait pas divisé seulement l'Allemagne, mais aussi l'Europe et une grande partie du monde, les raisons du refus de reconnaître la RDA sur le plan diplomatique deviennent tristement évidentes. L'Allemagne de l'Ouest (notre alliée) symbolisait le véhicule grâce auquel l'Occident unifierait l'Allemagne et y rétablirait la démocratie libérale, la libre entreprise et l'Église chrétienne dans le territoire allemand s'étendant au delà de l'Elbe. L'Allemagne de l'Est (la partie adverse) étant l'enfant illégitime de l'occupation russe, il valait mieux ne pas reconnaître sa naissance, de façon qu'elle puisse plus aisément tomber dans l'oubli.

Cette doctrine fut élevée au rang d'obligation exécutoire d'un traité par les Accords de Londres et de Paris de 1954 (signés, pour le Canada, par M. Lester B. Pearson), en vertu desquels les puissances occidentales ont convenu, en retour du ré-

armement de l'Allemagne de l'Ouest et de son adhésion à l'OTAN, «de considérer le gouvernement de la République fédérale comme le seul gouvernement allemand librement et légitimement constitué et, par conséquent, habilité à parler au nom de l'Allemagne comme le représentant du peuple allemand dans les affaires internationales». (Acte final de la Conférence des neuf puissances à Londres, le 3 octobre 1954; et protocole de Paris du Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République fédérale allemande, le 23 octobre 1954).

Toutefois, la doctrine selon laquelle la RFA était le seul gouvernement légitime d'Allemagne allait être battue en brèche, assez paradoxalement, au moment de sa plus grande popularité, soit le 13 août 1961, lors de la construction du Mur de Berlin et de la reconnaissance parallèle de la faillite économique et politique du régime est-allemand. De 1949 à 1961, la République démocratique allemande a été l'enfant adoptif, pâle et chétif, du communisme soviétique. Son gouvernement peu populaire, son système social et politique inacceptable et son économie qui tirait de l'arrière en faisaient un parent pauvre de la dynamique République fédérale. Pour l'observateur impartial, la RDA constituait donc, non sans raison, un expédient provisoire, de sorte que l'épithète «soi-disant» par laquelle la désignaient les ministères occidentaux était bien méritée.

Le Mur de Berlin

En 1961, tout indiquait l'instabilité crois-

M. Jean Edward Smith est professeur de sciences politiques à l'Université de Toronto et spécialiste de l'histoire et de la politique allemandes. Il est l'auteur de The Defence of Berlin (1963) et de Germany Beyond the Wall (1969); il rédige actuellement la biographie autorisée du général Lucius D. Clay, ex-gouverneur militaire américain de l'Allemagne, que les éditions Dial Press doivent publier cette année. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



sante de l'Allemagne de l'Est, et c'est en vue de rétablir l'équilibre que le Mur fut construit et, de fait, accepté par les puissances occidentales. A ce moment-là, en effet, la théorie du refoulement et de la libération préconisée par M. Foster Dulles ne semblait plus valide à l'Ouest et la principale préoccupation de l'administration Kennedy (qu'on le veuille ou non, les États-Unis ont dominé la politique allemande de l'Occident depuis le début de l'occupation) était d'éviter la Troisième Guerre mondiale bien plus que de danser sur la corde raide.

En ce sens, le Mur de Berlin représentait la preuve éloquente de l'échec du communisme. L'exode des réfugiés de Berlin-Est privait la RDA de ses éléments les plus productifs et l'agitation populaire était nettement à la hausse. La pénurie de main-d'œuvre de plus en plus accentuée posait, à elle seule, de graves dangers pour l'économie, sans parler de la désaffection populaire grandissante qu'elle entraînait.

La position de la RDA était précaire et l'hémorragie persistante favorisée par sa frontière ouverte menaçait son existence même. Le danger qu'un incident isolé à Berlin fasse sauter toute l'Allemagne et dégénère éventuellement en une conflagration générale amena tous les intéressés, à l'Est comme à l'Ouest, à reconnaître que seule la fermeture de la frontière, consacrant du coup la division de l'Allemagne, pouvait écarter un tel danger.

Cependant, s'il est vrai que le Mur témoignait à l'origine de l'échec de la RDA, il est également juste d'affirmer qu'il inaugura l'un des miracles économiques les plus spectaculaires de l'Europe, préparant l'avènement d'un changement tout aussi profond des attitudes populaires. Depuis 1961, la vie s'est intensifiée en Allemagne de l'Est. Le contraste brutal avec la prospérité de l'Ouest ne saute plus aux yeux. Les industries se sont remises en marche, le gouvernement jouit d'un respect grandissant et, sur le plan international, le scandale et la colère qu'avait provoqués l'érection du Mur de Berlin se sont progressivement dissipés.

Acceptation du statu quo

Les Accords de Berlin de 1971 et le traité récemment conclu entre l'Allemagne de l'Est et l'Allemagne de l'Ouest (qui doit être ratifié en juin) reconnaissent en pratique la division permanente de l'Allemagne et consacrent le statu quo. Ils reconnaissent tacitement que l'unification de l'Allemagne n'avantagerait personne (les Allemands moins que quiconque) et, en fait, ils ouvrent la voie à un règlement de paix

pour l'Europe que l'on attend depuis déjà près de 30 ans. Les grandes lignes de ce règlement sont de plus en plus nettes. Contrairement au Traité de Versailles qui faisait de l'Allemagne un pays uni, neutralisé et tenu à l'écart, le nouveau règlement allemand qui s'élabore envisage deux États allemands, l'un communiste et l'autre démocratique, chacun intimement lié à ses partenaires idéologiques. Couronnant ce règlement il y a Berlin, gage symbolique de la victoire alliée sur le nazisme que prolonge l'occupation quadripartite, otage, pour ainsi dire, garantissant le maintien de la paix.

L'existence distincte de la République démocratique d'Allemagne, que les puissances occidentales ont acceptée à regret à l'occasion de la fermeture de la frontière de Berlin en 1961, fait intégralement partie de ce règlement de paix, et l'écluse qui retenait la reconnaissance diplomatique s'est maintenant ouverte. La Grande-Bretagne et la France ont déjà annoncé leur décision d'échanger des ambassadeurs avec la RDA, et le Canada et les États-Unis emboîteront sans doute le pas. Cette initiative, tout compte fait, a déjà trop tardé.

Quant à la République démocratique d'Allemagne elle-même, l'idée que s'en font les Occidentaux est depuis longtemps dépassée. Notre refus d'accorder à la RDA la reconnaissance diplomatique, tout comme dans le cas de la Chine, a bloqué la filière habituelle des communications et l'information qui nous parvenait a été censurée par l'attitude hostile née des jours les plus glacés de la guerre froide. La communauté universitaire néglige, elle aussi, l'Allemagne de l'Est. Il n'existe pas de programme d'échange de chercheurs et les études politiques comparatives, pour ce qui est de l'Allemagne, portent presque exclusivement sur la République fédérale. Même les chercheurs qui abordent les problèmes du communisme, dont celui des nations de l'Europe de l'Est, excluent généralement la RDA de leur examen.

M. Ulbricht mal jugé

Pour autant qu'on lui accorde quelque attention, la République démocratique d'Allemagne est considérée comme une curieuse aberration marxiste, un reliquat de l'expansion soviétique, tantôt jugé le plus docile satellite de Moscou, tantôt appelé le dernier État stalinien de l'Europe orientale. Cependant, le stalinisme qu'on associe le plus souvent à la RDA n'y a jamais véritablement existé. Le stalinisme comporte, entre autres caractéristiques, une terreur policière extrême et le règne ca-

précieux d'un seul homme. Mais la terreur policière qui a régné sous Staline ne s'est généralement pas manifestée en Allemagne de l'Est, et M. Walter Ulbricht, le communiste grandement sous-estimé qui a dirigé le pays jusqu'en 1971, n'a jamais été l'incarnation du mal que ses ennemis occidentaux se plaisaient à voir en lui. Contrairement à celle de Staline, la soif du pouvoir de M. Ulbricht n'a jamais pris la forme d'une vendetta meurtrière. En vérité, rien ne condamne davantage l'état actuel des études sur les deux Allemagnes que le traitement mesquin réservé à M. Walter Ulbricht qui, de tous les chefs d'État communistes, est le seul à s'être trouvé aux prises avec une nation divisée, la portion qu'il dirigeait n'étant aucunement la plus vaste, la plus riche ni la plus productive.

Plus récemment, l'hostilité ouverte de la guerre froide a fait place à une attaque plus insidieuse, une tentative visant à étouffer le statut juridique national, voire international, de la RDA sous le couvert d'asphyxiantes «relations spéciales» avec Bonn, constituant en fait le rejet de la souveraineté internationale.

Cette nouvelle politique comporte un élément étrange, souvent passé sous silence, mais qui soutend toujours les scénarios futuristes, à savoir, la théorie universitaire discréditée de la convergence selon laquelle les États communistes et non communistes se ressemblent de plus en plus; ou, comme dans le cas qui nous occupe, selon laquelle les deux Allemagnes, malgré des divergences politiques évidentes, se ressembleront toujours plus au fur et à mesure que la richesse et la prospérité affaiblissent la base doctrinale de la RDA.

En somme, l'hypothèse de la convergence suppose que l'industrialisation impose une uniformité inexorable des compétences, des techniques et des modes d'organisation; qu'elle engendre simultanément une multitude de groupes d'intérêt qui se disputent les profits et les services; qu'elle donne lieu à une aisance matérielle, présumée corruptrice de la discipline politique et de l'orthodoxie idéologique; et que la multiplication des contacts culturels et internationaux de même que l'abaissement des barrières commerciales accentuent ces tendances. (Voir Zbigniew Brzezinski et Samuel P. Huntington, *Political Power: USA/USSR*, Viking Press, 1963). En ce sens, la convergence devient un euphémisme qui sert à masquer la réalité d'une RDA distincte, euphémisme que les Canadiens actuellement aux prises avec les aspects pernicious de la mainmise étrangère ne connaissent que trop bien.

Aucune doctrine commune

Le cas de la RDA est cependant différent de celui du Canada où la convergence croissante avec les États-Unis est une réalité quotidienne. En premier lieu, le Canada et les États-Unis partagent une doctrine politique commune et une même philosophie sociale. Il n'en va pas de même des deux États allemands. La prospérité de l'Allemagne de l'Ouest découle d'une économie plus ou moins privée, plus ou moins vide de toute idéologie politique. En RDA, c'est tout le contraire. La prospérité actuelle dont jouit le citoyen moyen de l'Allemagne de l'Est est directement attribuable à la politique de l'État. L'abondance économique, la rationalisation de la production, les réformes agraires, et l'initiative personnelle ont été acceptées et encouragées par le parti d'unité socialiste (SED).

En Allemagne de l'Ouest, la liberté politique a précédé l'abondance matérielle, et non l'inverse. La prospérité pouvait modifier la nature de cette liberté mais non l'engendrer. En RDA, l'abondance matérielle date de l'érection du Mur de Berlin, initiative de l'État (peut-être de haute sagesse politique) qui a confirmé pour toujours la division de l'Allemagne.

Il faut reconnaître que la réforme économique est une politique fondamentale de la RDA et que la réalité objective qui en ressort est que le progrès technologique, la gestion industrielle moderne et les techniques de l'analyse économique peuvent s'appliquer à toute économie avancée, qu'elle soit communiste ou capitaliste. En fait, au fur et à mesure que la RDA devient plus riche, les crises et les déséquilibres périodiques de la production dont son économie a maintes fois souffert vers la fin des années 40 et au cours des années 50 disparaissent, atténuant d'autant les lourdes exigences que l'État impose à ses citoyens.

Sur un plan plus théorique, l'idée voulant que le communisme ne puisse survivre à la prospérité industrielle moderne est d'une étrange suffisance, caractéristique de ce que John Kenneth Galbraith appelait récemment le style «sous-impérialiste» des États-Unis et, par extension à ce seul égard peut-être, celui de la République fédérale. Cette notion s'apparente à l'argumentation classique selon laquelle la démocratie ne saurait survivre que dans un milieu pauvre, égalitaire et rural; elle ne tient aucun compte des faits qui démontrent à l'évidence, surtout en RDA, que le communisme et l'économie moderne n'ont rien d'incompatible.

Stabilité conquise de haute lutte

Le premier défaut de cette argumentation consiste à ne pas reconnaître la stabilité que la République démocratique d'Allemagne a conquise de haute lutte, qui a exigé des années d'effort et dont la population de la RDA a raison d'être fière. D'abord exploitée par l'Est, puis par l'Ouest, la RDA a survécu tant bien que mal jusqu'en 1961, incapable de se faire accepter comme nation. Depuis lors, elle jouit non seulement d'une reprise économique sensible, mais elle a réussi un difficile changement de dirigeants (de M. Ulbricht à M. Erich Honecker) sans le moindre remous, épreuve décisive de légitimité pour un régime fondé sur le parti unique.

Cette théorie ne tient pas compte, non plus, du fait que le marxisme n'est guère une philosophie étrangère en Allemagne. Marx et Engels étaient on ne peut plus Allemands et la structure logique de la pensée marxiste se fonde dans l'ensemble sur l'imposant édifice de la philosophie allemande du XIX^e siècle, en particulier les œuvres de Hegel et de Feuerbach.

S'il y a eu un mouvement marxiste vers la fin du XIX^e siècle, ce fut à beaucoup d'égards une initiative allemande. Les villes d'Eisenach et de Gotha, situées en RDA, ont donné naissance au socialisme moderne. A l'exception de Lénine, la plupart des premiers interprètes de Marx étaient Allemands. Dans l'Europe de 1912, il n'y a qu'en Allemagne que les marxistes constituaient le plus important groupe parlementaire, mais la scission du parti à la suite du vote des crédits de guerre au kaiser, en 1914, a été une expérience traumatisante dont le marxisme allemand ne s'est jamais relevé. Cette scission se trouve incarnée à maints égards dans les deux Allemagnes d'aujourd'hui, et elle est loin de prouver que le marxisme est une philosophie étrangère à l'Allemagne ou que la RDA s'écartere de la voie naturelle de l'évolution allemande. Car les marxistes gauchistes, avec Karl Liebknecht et Rosa Luxemburg en tête, comptaient presque autant que Lénine et Trotsky au sein de l'Internationale. Tout comme le régime d'Hitler, le soulèvement raté du groupe spartakiste à Berlin, en 1919, a fourni des martyrs au marxisme de l'Allemagne de l'Est, et ce sont des héros allemands authentiques.

Outre l'héritage allemand de la RDA, la question de l'appui populaire et de la conscience nationale retient l'attention. Comme l'a clairement démontré la dernière décennie dans la plupart des démocraties occidentales, il est probable que les gouvernements en général ne sont pas vraiment appuyés, mais plutôt tolérés. Cela

est aussi vrai en Allemagne de l'Est qu'en France, en Belgique, au Canada ou aux États-Unis. Si les citoyens ont cessé de s'intéresser à la politique en RDA, attitude allemande assez courante, c'est justement que leurs besoins fondamentaux sont satisfaits, et non le contraire.

Le désir d'unité s'estompé

Les douze années de solitude forcée qui ont suivi l'érection du Mur de Berlin ont également exercé leurs effets. Si quelque chose s'est estompé en RDA au cours de cette période, c'est bien l'espoir de réaliser l'unité allemande selon les conditions posées par l'Ouest. Même cet espoir, dans la mesure où il existait avant 1961, peut facilement s'exagérer, car s'il est vrai que près de trois millions de personnes ont fui l'Allemagne de l'Est, il en est resté quand même dix-sept millions pour démontrer au moins un minimum d'attachement au régime.

Chose encore plus importante, les douze dernières années ont vu accéder à la maturité certaines classes dont l'engagement envers la RDA ne fait aucun doute. L'économie ranimée de l'Allemagne de l'Est fournit des occasions immédiates d'emploi et d'avancement, outre un actif sentiment de fierté à l'égard de l'Est comme de l'Ouest. L'égalité sociale, l'occasion de s'instruire et un régime généralisé de soins et d'avantages sociaux ont favorisé une adaptation croissante entre le citoyen et l'État.

Deux autres éléments du milieu est-allemand militent en faveur du régime: ce sont la tradition luthérienne de Prusse et le *Rechtsstaat*, l'État «administrateur» de Bismarck et de l'empereur. Le luthéranisme représente, presque par définition, une expérience intérieure. L'adaptation au gouvernement, quel qu'il soit, en est un trait fondamental. L'Église s'est accommodée du prédécesseur de M. Ulbricht et elle s'entend maintenant avec l'Unité socialiste. Le Gouvernement fait de même. La population n'est pas submergée de propagande athée, et l'Église n'élève pas la voix contre l'État.

La tradition de l'État administrateur fonctionne également à l'avantage de la RDA. Le gouvernement est institutionnalisé; la coercition est un phénomène bureaucratique. Le citoyen obéit, mais il le fait librement. Cette tradition est aussi ancienne que la Prusse elle-même, et le régime en profite.

Longévité de la RDA

La longévité de la RDA est un autre facteur important. Ni la République de Weimar ni Hitler ne se sont maintenus

aussi longtemps, et les conséquences de ce fait sont incalculables. Djilas, par exemple, parlait en 1956 d'une «classe nouvelle» en Yougoslavie. Mais que signifient dix-sept années de plus pour la création de nouvelles élites qui doivent en grande partie leur situation à la RDA?

La stabilité intérieure dépend de bien d'autres causes que de l'accord idéologique ou des charismes d'un leader. Les questions vraiment fondamentales dépendent du degré d'intégration de toute la trame sociale. En Allemagne de l'Est, un nouvel ordre social a vu le jour, et le gouvernement a été l'instigateur de ce changement. On ne peut faire marche arrière, car la RDA a maintes fois démontré à l'épreuve son exceptionnelle capacité de durer.

Il est donc grand temps d'accorder la

reconnaissance internationale à la RDA, ne serait-ce que pour apposer, ce faisant, le cachet de notre approbation à la paix que connaît l'Europe depuis 1945. Cette paix n'a pas été sans inquiétudes, mais les tensions et les contraintes mêmes auxquelles elle a été soumise ont conduit à un compromis réaliste et viable entre l'Est et l'Ouest. L'Allemagne reste toujours le pivot de la destinée de l'Europe et une Allemagne stable, bien que divisée, s'est révélée la formule la plus susceptible d'assurer la paix en Europe et même à travers le monde. En reconnaissant la République démocratique d'Allemagne, nous endossons cette formule qui, sans répondre aux aspirations générales, est quand même moins décevante que toute autre formule éventuelle.

L'évolution des relations canado-mexicaines

par G. A. Calkin

De: Perspectives internationales, mai/juin 1973

Les relations entre le Canada et le Mexique se sont nouées pendant les années turbulentes de la Seconde Guerre mondiale, dans le cadre de l'expansion générale de la représentation canadienne en Amérique latine. Leur établissement était motivé non seulement par un désir de voir se développer le commerce interaméricain, mais aussi par la recherche d'une entente plus profonde entre pays voisins de l'hémisphère pour la solution des problèmes communs posés par la guerre.

L'année 1944 marqua l'inauguration des relations diplomatiques et la création de missions résidentes qui eurent respectivement pour chefs M. l'ambassadeur Francisco del Río y Canedo, du Mexique, et M. l'ambassadeur W. F. A. Turgeon, du Canada. En 1947, un accord commercial qui prévoyait pour chaque pays le traitement de la nation la plus favorisée entra en vigueur entre le Canada et le Mexique. Au cours des dix années qui suivirent, les relations canado-mexicaines furent em-

preintes de cordialité mais demeurèrent de faible envergure, les deux nations étant préoccupées par les événements qui se déroulaient ailleurs dans le monde.

L'année 1959 vit s'ouvrir une nouvelle phase des relations à la suite de la visite officielle au Canada du président Adolfo Lopez Mateos, visite que lui rendit l'année suivante le premier ministre d'alors, M. John Diefenbaker. Cette reconnaissance à haut échelon d'intérêts mutuels devait ouvrir la voie au développement progressif de relations plus étroites.

En 1968, les relations canado-mexicaines prirent un nouveau relief à la suite de la visite d'une mission ministérielle canadienne au Mexique. Un comité mixte

M. Calkin est membre de la Direction de l'Amérique latine au ministère des Affaires extérieures. Il a fait partie du personnel de l'ambassade du Canada à Mexico depuis mai 1971 jusqu'à l'automne de 1972.

fut alors créé à l'échelon ministériel afin d'assurer un cadre permanent aux consultations périodiques touchant les questions politiques, économiques et commerciales qui intéressent en nombre toujours plus grand les deux nations. Le comité ministériel s'est réuni pour la première fois en octobre 1971 à Ottawa. On y identifia toute une gamme d'initiatives particulières et de moyens nouveaux de coopération dans les domaines du commerce, des échanges scientifiques et techniques, de la culture et de la jeunesse, du tourisme et des questions consulaires. Les ministres canadiens confirmèrent l'importance cruciale que le Canada attachait à ses relations avec le Mexique dans le cadre du resserrement de ses liens avec les pays d'Amérique latine. A l'issue de la réunion du comité ministériel, M. Mitchell Sharp, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, renouvela au président Echeverria l'invitation de visiter le Canada qui avait été formulée en décembre 1970 par M. Gérard Pelletier, alors secrétaire d'État, de passage au Mexique afin d'assister aux cérémonies d'inauguration de M. Echeverria.

Essor des relations canado-mexicaines

Dans la période qui a suivi la première réunion du comité ministériel, les relations canado-mexicaines ont acquis un caractère encore plus diversifié. L'Office du tourisme du gouvernement canadien a maintenant des bureaux à Mexico, de même que la Banque de Montréal, la Banque de Nouvelle-Écosse et la banque Toronto-Dominion. Nombre de sociétés canadiennes établies au Mexique travaillent en association avec des entreprises locales (par exemple Polymer, Alcan, Noranda, Massey Ferguson, etc.). Une bibliothèque canadienne inaugurée à Mexico en décembre 1971, offre au public une excellente source d'ouvrages canadiens à lire ou à consulter. Le gouvernement de l'Ontario y a ouvert cette année un bureau de promotion commerciale et industrielle, et le Service administratif canadien outre-mer (SACO) a aussi un bureau dans la capitale mexicaine. CP Air, Aeromexico et d'autres entreprises de transport aérien ont augmenté le nombre de leurs vols quotidiens afin de répondre aux exigences de l'expansion rapide du tourisme (environ 110,000 Canadiens ont visité le Mexique en 1972). Le financement des exportations canadiennes assuré par l'intermédiaire de la Société pour l'expansion des exportations (SEE) a été beaucoup plus élevé au Mexique que dans tout autre pays du monde.

Dans le domaine du commerce, les relations canado-mexicaines ont connu également de l'expansion au cours des der-

nières années. A l'exception de 1971, les exportations canadiennes ont progressé tous les ans pour atteindre le chiffre record de 99.1 millions de dollars en 1972, par comparaison avec celui de 54.6 millions en 1968. Le Mexique est ainsi devenu le deuxième marché en Amérique latine pour les produits canadiens (le premier rang était occupé par le Venezuela). La composition des exportations canadiennes a varié considérablement pendant cette période. L'expansion a porté sur les ventes de bétail de pure race, de lait écrémé en poudre, de pièces de rechange et d'accessoires pour automobiles, de générateurs et d'outillage de production, tandis que le papier journal et la pâte de bois conservaient leur place traditionnelle (le Canada entre actuellement pour 50 pour cent dans les importations mexicaines de papier journal).

Du côté des importations, les achats mexicains ont accusé une légère hausse annuelle au cours des cinq dernières années, atteignant en 1969 le niveau record de 64.1 millions de dollars. Ils se sont situés depuis lors au niveau moyen de 50 millions, cette baisse étant due surtout au fléchissement des importations de coton brut provoqué par le déclin graduel de la production. Nos importations du Mexique comprennent à la fois des produits agricoles comme les tomates, le café, le coton brut, le sisal, les fraises, les melons, les concombres et les arachides, et des produits manufacturés comme la ficelle à emballer, les sacs à main, les bottes de cowboys et les jouets.

Le Comité canado-mexicain d'hommes d'affaires, organe du secteur privé créé au Mexique en 1970, fonctionne en étroite collaboration avec les autorités gouvernementales des deux pays. Il a tenu sa seconde réunion à Toronto en 1971, et la troisième aura lieu cette année à Cuernavaca, au Mexique, les 28 et 29 mai. En mai 1972, le gouvernement canadien a organisé un colloque commercial à Toronto dans le but d'aider le gouvernement et les hommes d'affaires du Mexique à promouvoir leurs exportations vers le Canada. Cet événement a souligné de nouveau la nature complémentaire des économies canadienne et mexicaine, de même que l'affinité étroite qui existe entre les besoins mexicains et la capacité industrielle du Canada dans certains secteurs spécialisés.

Sphère internationale

Sur le plan international, le Canada et le Mexique ont collaboré ou se sont consultés à l'égard de nombreuses questions, notamment en ce qui a trait au droit de la mer et aux problèmes de l'environnement. Le Mexique soutient le concept de la «mer

patrimoniales», soit la création de compétences restreintes à des fins limitées (point de vue assez analogue à celui du Canada), par opposition à la revendication de droits sur la mer territoriale dans les secteurs au large des côtes. Le 29 décembre 1972, le Canada a été l'une des premières nations à signer à Mexico, la Convention sur la prévention de la pollution marine causée par le déversement de déchets et d'autres matières dans la mer, et il a participé au premier congrès national sur les problèmes de l'environnement tenu dans la capitale mexicaine du 14 au 19 janvier 1973.

Le Mexique, comme le Canada, est membre actif de la Conférence du Comité sur le désarmement, de Genève, et les deux délégations ont entre elles des relations de travail très profitables sur de nombreuses questions de contrôle des armements. Les deux pays ont travaillé ensemble à Genève et aux Nations Unies pour hâter la conclusion d'un traité d'interdiction des essais nucléaires souterrains; le Canada n'a cessé d'appuyer aux Nations Unies le Traité de Tlatelolco, parrainé par le Mexique, qui fait de l'Amérique latine une zone «dénucléarisée», ainsi que le protocole aux termes duquel les États dotés d'armes nucléaires devaient s'engager à respecter le statut «non nucléaire» de la région. Le Canada et le Mexique ont exprimé des opinions analogues et collaboré sur divers autres points à l'Assemblée générale, au sein des institutions spécialisées des Nations Unies, des institutions de l'Organisation des États américains et dans le cadre d'autres organismes ou de réunions de caractère international.

En 1971, le Canada a participé aux conférences américano-mexicaines traitant de coopération mutuelle pour la répression du trafic illicite des stupéfiants et des drogues dangereuses en Amérique du Nord. Après la première réunion technique qui eut lieu à Washington en octobre 1971, une réunion à l'échelon ministériel a été convoquée à Mexico au printemps de 1972. Une autre conférence tripartite pour le contrôle des stupéfiants, tenue à l'échelon des sous-ministres, s'est réunie à Ottawa les 15 et 16 janvier de cette année.

Les échanges sur le plan humain se sont multipliés ces dernières années. En plus des contacts créés par le Comité canado-mexicain d'hommes d'affaires et par l'Association canadienne pour l'Amérique latine (CALA), notons une participation canadienne à des festivals du film et à des expositions culturelles, ainsi qu'une semaine du livre canadien. Le programme *Contact Canada*, réalisation du secrétaire

d'État, a englobé le Mexique en juin 1972: dix jeunes Mexicains sont venus au Canada pour y passer trois semaines et autant de jeunes Canadiens se sont rendus au Mexique, en août 1972, pour un séjour de même durée. Le Programme canadien de la jeunesse mondiale qui assure des échanges de jeunes de chaque pays a débuté, en janvier de cette année, avec l'arrivée de 34 participants canadiens au Mexique. Un nombre analogue de jeunes Mexicains visiteront le Canada au cours de l'année. En outre, le nombre de jeunes de chaque pays qui font des études dans l'autre augmente tous les ans.

C'est ainsi qu'à la fin de 1972, les relations canado-mexicaines accusaient une diversité et une complexité croissantes. Les initiatives identifiées à la première réunion du Comité ministériel Canada-Mexique étaient en cours de réalisation; la représentation canadienne au Mexique avait été élargie afin d'assurer une meilleure exécution d'engagements toujours plus nombreux; enfin, les contacts accrus entre Mexicains et Canadiens contribuaient à une meilleure compréhension mutuelle.

Visite de M. Echeverria

La visite au Canada du président Echeverria, du 29 mars au 2 avril 1973, s'est révélée particulièrement opportune dans ce contexte du Canada et du Mexique, pays voisins sur le continent nord-américain et ayant intérêt à approfondir et à diversifier leurs relations. Le président et les membres de sa suite ont eu des entretiens détaillés à Ottawa, le 30 mars, avec le premier ministre Trudeau, avec M. Sharp et d'autres ministres et divers hauts fonctionnaires. Le même jour, le président Echeverria prononçait, devant les deux Chambres réunies, un discours où il a exposé les vues de son gouvernement sur des questions d'intérêt commun pour les deux pays. Le voyage présidentiel comportait aussi des visites à Toronto et à Montréal. En Ontario, le président du Mexique s'est rendu à la station nucléaire de l'Hydro Ontario à Pickering, tandis qu'à Montréal, il visitait entre autres les bâtiments de *Habitat 67*.

Faisant le tour de la situation internationale, le président et le premier ministre se sont entretenus des événements récemment intervenus en Indochine, des négociations relatives au contrôle des armements et au désarmement, du droit de la mer, des travaux des Nations Unies, du système de préférences généralisées, de la réforme monétaire internationale, du projet de Charte des droits économiques et des devoirs des États, ainsi que de l'évolution de la scène latino-américaine.

Initiatives bilatérales

Au cours de l'échange de vues sur les relations bilatérales canado-mexicaines, plusieurs initiatives nouvelles ont été examinées:

1. Constatant la hausse du volume des échanges commerciaux entre le Canada et le Mexique et la possibilité d'une nouvelle expansion du commerce bilatéral, les deux gouvernements ont déclaré leur intention d'encourager cette croissance.

2. Des mesures particulières seront prises afin de stimuler les investissements directs et les transferts de technologie entre le Canada et le Mexique.

3. On est à prendre des dispositions pour clarifier les divergences que présentent les statistiques commerciales canado-mexicaines. Les deux gouvernements ont pris note des possibilités de coopération offertes par l'application de la technologie canadienne dans les secteurs agricole et industriel, notamment à l'égard des transports, de la production d'acier, de l'exploitation forestière, de la fabrication de la pâte de bois et du papier et des ports maritimes. Ils se sont félicités de l'échange de missions ayant pour but de stimuler le commerce et les investissements dans ces domaines d'intérêt commun.

4. On a rappelé qu'aux termes de l'accord conclu par les ministres mexicains et canadiens à leur dernière réunion, des consultations avaient eu lieu concernant les certificats de qualité à l'exportation pour les fruits et légumes frais ou traités, en vue de créer des conditions propices à l'accroissement des échanges directs dans ce domaine entre les deux pays. Ces consultations se poursuivent activement.

5. Les deux gouvernements ont décidé de négocier la conclusion d'un accord bilatéral tendant à éviter les doubles impositions.

6. Le gouvernement du Mexique a été invité à envoyer une délégation au Canada pour des échanges de vues sur les politiques minières des deux pays.

7. Le ministre mexicain des Affaires étrangères, M. Emilio Rabasa, et le ministre canadien des Affaires extérieures, M. Sharp, ont signé un mémorandum d'accord qui prévoit des échanges de jeunes techniciens et spécialistes, afin d'élargir le champ des relations scientifiques et techniques entre le Canada et le Mexique. Ce programme sera mis en œuvre dans quelques mois. Au cours de leurs entretiens, le président et le premier ministre ont souligné l'opportunité d'une expansion des autres programmes d'échanges de jeunes entre les deux pays. Un échange de notes à cet

effet a été signé par les ministres des Affaires étrangères.

8. Les deux gouvernements ont manifesté leur désir réciproque d'élargir les activités et les programmes existants sur le plan culturel et scientifique. Ils ont noté avec satisfaction les entretiens poursuivis en vue de la mise en place de moyens de communication directe (y compris les communications par satellites) entre le Mexique et le Canada.

9. De l'avis des deux gouvernements, il convenait d'étudier le rôle que peut jouer la technologie nucléaire pour répondre aux besoins croissants en énergie, de même que l'application pacifique de la science nucléaire dans les domaines de la médecine, de l'agriculture et de l'industrie.

10. Le président Echeverria et le premier ministre Trudeau ont souligné les préoccupations des deux pays au sujet du grave problème de la pollution de l'environnement. Ils ont également souligné le besoin d'harmoniser la croissance industrielle avec la préservation de l'environnement et ont pris note de l'étroite collaboration et de l'attitude commune des deux pays à l'égard de la mise au point de mesures internationales pour la protection du milieu humain. Le président et le premier ministre ont décidé de poursuivre cette action commune au moyen de l'échange d'experts et de renseignements.

11. Les deux gouvernements se sont félicités des progrès réalisés dans le cadre des entretiens tripartites sur le contrôle des stupéfiants auxquels participent le Mexique, le Canada et les États-Unis.

12. Les deux gouvernements ont exprimé l'espoir que la croissance rapide des échanges de touristes et de visiteurs entre les deux pays contribue à faire naître chez les Mexicains et les Canadiens une meilleure compréhension de leurs patrimoines nationaux et de leurs modes de vie. Les ministres des Affaires étrangères ont signé un échange de notes qui constitue un accord consulaire entre le Mexique et le Canada, destiné à faciliter les déplacements de touristes, de visiteurs et d'hommes d'affaires entre les deux pays.

Au terme de leur séjour, les ministres mexicains ont invité les ministres canadiens à tenir la prochaine réunion du Comité ministériel Canada-Mexique à Mexico avant la fin de l'année en cours. On compte faire alors l'étude des initiatives qui ont été prises pendant la visite de M. Echeverria; les progrès accomplis seront évalués et on adoptera des mesures propres à assurer le développement harmonieux des relations canado-mexicaines.

La politique américaine en Asie du Sud-Est

par Robert A. Scalapino

Toute déclaration que l'on formule au sujet de l'Asie du Sud-Est semble appeler en contrepartie une interrogation tout aussi plausible, ce qui rend la tâche de l'analyste à la fois frustrante et très difficile. On dit, par exemple, que la guerre d'Indochine tire à sa fin — mais achève-t-elle vraiment? Que les grandes puissances souhaitent, chacune pour ses propres raisons, la fin de l'affrontement militaire dans cette région et la conclusion d'un règlement politique fondé sur la neutralisation et les principes de la coexistence pacifique — mais en est-il réellement ainsi? Que la capacité de survie des gouvernements de l'Asie du Sud-Est semble plus forte que jamais depuis la fin de l'ère coloniale, ce qui autorise un optimisme prudent — ou n'est-ce qu'un leurre?

Étant donné cette situation, il vaut peut-être mieux s'en tenir aux questions fondamentales en jeu plutôt que de chercher à prévoir les événements qui détermineront l'avenir. Quoi qu'il en soit, il convient de faire ressortir les grandes tendances et d'identifier les choix déterminants. Commençons par les États-Unis. Près de trois décennies après la Seconde Guerre mondiale, ce pays a entrepris de modifier en profondeur sa politique étrangère, tant en Asie qu'ailleurs. Partie de l'idéalisme, de l'unilatéralisme et d'engagements considérables et spectaculaires, l'évolution fondamentale a été en direction du réalisme et du multilatéralisme ainsi que d'une présence plus discrète et judicieuse à l'étranger.

Cette tendance, fruit de la réussite aussi bien que de l'échec, devenait inévitable à un moment donné. En 1945, il n'existait réellement qu'une seule superpuissance. L'Europe et l'Asie sortaient épuisées de la guerre la plus destructrice de l'histoire. La tâche d'ordonner et de réédifier l'ordre international devait inévitablement incomber à la nation la plus riche, la plus avancée et la moins endommagée du monde, à savoir les États-Unis. Les problèmes que nous allions bientôt devoir affronter n'étaient pas non plus négligeables, que ce

soit en Pologne, en Tchécoslovaquie, en Grèce, à Berlin-Ouest ou même en Corée ou au Japon. Staline et stalinisme existaient en réalité et non seulement dans l'imagination de fanatiques américains, comme l'ont prétendu certains «révisionnistes».

L'équilibre en Europe

Un quart de siècle plus tard, les États-Unis pouvaient légitimement prétendre que nombre de leurs objectifs les plus importants avaient été atteints. On avait évité la guerre nucléaire. On avait réalisé en Europe un équilibre politico-militaire fondamental qui semblait également possible en Asie. Entre-temps, l'Europe de l'Ouest et le Japon dévastés par la guerre s'étaient relevés, nantis d'une force économique extraordinaire et jouissant d'un nouveau climat de liberté politique. Dans le même intervalle, l'alliance sino-soviétique qui avait paru susceptible de dominer le continent eurasiatique s'était effritée, et les deux grands États communistes avaient en conséquence radicalement modifié leur politique étrangère.

Il est indéniable qu'on a commis des erreurs, dont quelques-unes sérieuses. A tout prendre, cependant, la politique étrangère des États-Unis durant la période qui a immédiatement suivi la Seconde Guerre mondiale était rationnelle et offrait des réponses généralement satisfaisantes aux problèmes internationaux de l'heure. Parallèlement, les années 70 offrent au monde, — et aux États-Unis —, un ensemble de circonstances radicalement différentes à

M. Scalapino, professeur au département de science politique de l'Université de Californie depuis 1949, a publié de nombreux travaux sur l'Asie et la politique américaine dans cette région. Notons, entre autres, son étude des relations entre les États-Unis et le Japon, et une analyse en deux volumes du communisme en Corée. Il est également directeur de la revue Asian Survey. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



certain égard. Voilà pourquoi de nouvelles politiques s'imposent.

De quelle façon les nouvelles politiques se concrétisent-elles en Asie du Sud-Est? La doctrine Nixon a nettement pour objet d'amener chaque allié des États-Unis à assumer au premier chef la responsabilité de sa propre défense et de son développement. Aux plus petits, on demande: «Que faites-vous dans votre intérêt?» Aux alliés plus importants, on adresse en outre une question plus étonnante encore: «Que faites-vous dans notre intérêt?»

L'observateur averti notera que ni l'une ni l'autre de ces interrogations, et particulièrement la première, n'étaient absentes des calculs politiques du passé. En effet, cette question des avantages réciproques fait l'objet de divergences profondes et irritantes au sein des groupes politiques américains depuis quelques décennies. L'administration Nixon a néanmoins voulu établir des lignes de conduite claires et préalables, en ce qui concerne l'aide américaine. En premier lieu, les troubles internes resteront l'entière responsabilité du gouvernement intéressé. Même dans l'éventualité d'une agression de l'extérieur, pourvu que le conflit ne soit pas de nature nucléaire, c'est l'État directement engagé qui doit porter le plus lourd du fardeau. Mais tout allié jouira de la protection des armes nucléaires, afin de prévenir l'intervention directe ou décisive d'une autre puissance nucléaire. En outre, au cas où les obligations prises par traité deviendraient exécutoires dans le cadre d'une guerre de type classique, on pourrait faire appel aux conseillers américains ainsi qu'à la force de frappe aérienne et navale des États-Unis. Cependant, l'armée de terre des États-Unis ne serait plus engagée sur le continent asiatique (ou ailleurs?), en vertu de ces principes.

En théorie, ces lignes de conduite militaires ne sont pas nouvelles. Les États-Unis avaient déjà observé depuis longtemps la façon dont les Russes (dans le cas de la Corée et du Vietnam) et les Chinois (dans le dernier cas) déployaient leurs ressources militaires même à l'occasion de conflits qui les touchaient de très près. Après l'expérience de Corée, les dirigeants américains tant politiques que militaires avaient maintes fois déclaré que les forces terrestres américaines ne seraient plus dépêchées sur le continent asiatique, ce qui a pu vraisemblablement induire en erreur les communistes vietnamiens tout comme les Coréens l'avaient été précédemment parce que leur pays semblait avoir été écarté du périmètre de défense américain. L'accusation communiste selon laquelle la politique américaine avait pour but «de

forcer les Asiatiques à se battre entre eux» date de bien avant la doctrine Nixon.

Si elles ne sont pas entièrement nouvelles, cependant, les politiques de défense américaines visant la région du Pacifique et de l'Asie empruntent actuellement un ton plus compulsif, dû en partie aux conditions internes et internationales dont elles dérivent. Les États-Unis entendent stationner leurs principales forces de défense de plus en plus dans le Pacifique central, et s'en remettre aux forces mobiles de la marine et de l'aviation pour s'assurer une présence immédiate. Les bases fixes situées dans les régions fort peuplées d'Asie seront abandonnées pour des raisons politiques. Certaines seront toutefois maintenues dans l'immédiat, tant parce qu'elles sont reliées à des questions encore en litige que pour maintenir la crédibilité américaine durant cette période de transition. Même dans le cas des bases abandonnées, il est à prévoir que l'on conclura des arrangements avec le pays d'accueil pour les garder en état de servir, le cas échéant.

Sécurité collective

De ces mesures de défense découlent des corollaires politiques importants. Sans abandonner leurs liens bilatéraux, les États-Unis ont commencé à explorer les possibilités d'une sécurité collective, non plus selon le modèle de l'Organisation du traité de défense collective pour l'Asie du Sud-Est, mais reposant en dernier ressort sur des accords conclus entre les grandes puissances du Pacifique et de l'Asie. D'une part, les États-Unis veulent convaincre leurs alliés asiatiques qu'ils entendent remplir les obligations souscrites par traité, à la condition toutefois que ceux-ci se suffisent à eux-mêmes dans toute la mesure du possible. D'autre part, les États-Unis cherchent à conclure certains accords, bilatéraux ou multilatéraux, avec les pays les plus importants de la région, qui garantiraient de fait la sécurité de tous ces territoires ou, du moins, y limiteraient rigoureusement le recours à la violence.

Quelles sont alors les questions en jeu? De toute évidence, elles sont de deux ordres: il y a d'abord la gamme entière des questions visant la restriction et le contrôle de l'armement, et, en second lieu, la question corollaire des moyens à prendre pour donner corps à la coexistence pacifique. Il est plus facile de s'engager à respecter le droit d'autres sociétés de vivre sous des régimes socio-politiques différents que de poursuivre des politiques rigoureusement fidèles à un tel engagement. Peut-être accordera-t-on autant d'attention à une autre question, décisive et réelle, soit une coopération économique du genre de celle



Photo UPI

Un des derniers contingents de troupes américaines à quitter le Sud-Vietnam aux termes de l'Accord du cessez-le-feu s'embarque à l'aéroport de Tonsonnhut, le 27 mars, sous l'oeil des caméras d'un

officier nord-vietnamien et de son collègue du Viet Cong. Les 23,000 troupes des États-Unis encore au Sud-Vietnam se sont retirées dans les 60 jours qui ont suivi la signature de l'accord.

du Projet du Mékong qui transcende les lignes politico-idéologiques.

Aucune de ces questions fondamentales ne trouvera de solution facile. Ainsi, la République populaire de Chine a déjà clairement indiqué que le contrôle des armes nucléaires ne lui sera d'aucun intérêt avant qu'elle ne possède une force de frappe nucléaire efficace. De même, les problèmes complexes que pose la coexistence pacifique ne sauraient être aisément résolus. D'où la disposition actuelle des États-Unis qui est de négocier par la force et de maintenir, moyennant certaines modifications, l'ancien système d'alliances pendant que l'on met à l'épreuve une nouvelle façon d'aborder les relations internationales dans la région du Pacifique et de l'Asie.

Trois paris

On trouve des applications de cette double orientation et de certains des risques qu'elle comporte dans les récents événements survenus en Indochine. La politique américaine actuelle dans cette région repose sur trois paris. Le premier est que l'Union soviétique et la République populaire de Chine sont disposées, chacune pour des raisons qui lui sont propres, à

contribuer à mettre fin à la guerre et à collaborer à une solution politique de compromis qui permette aux éléments non communistes de survivre. L'efficacité de la diplomatie des grandes puissances en Asie pourrait bien y affronter une épreuve décisive.

Ce pari peut se justifier. Accaparée par le problème de la Chine, débordée par ses engagements à travers le monde et souhaitant ardemment une détente élargie en Europe, l'Union soviétique pourrait être d'accord pour mettre fin à cette saignée de la guerre d'Indochine, pourvu que cela n'assure pas du même coup la domination de la Chine en Asie du Sud-Est. Les Russes se sont révélés fort intéressés à conclure un arrangement avec les gouvernements non communistes de la région (à l'exception du Sud-Vietnam), et leur politique au Cambodge est un exemple probant de leur réticence à l'endroit des régimes axés sur Pékin. Leur refus de reconnaître le prince Sihanouk ne peut s'interpréter autrement.

Pour sa part, la Chine considère l'activité soviétique en Asie du Sud-Est comme faisant partie de la politique d'encerclement russe qu'elle est décidée à contre-

carrer. Voilà pourquoi l'attitude de Pékin à l'égard de la présence américaine dans la région semble avoir changé considérablement. Pour l'instant, les dirigeants chinois sont surtout préoccupés par le problème soviétique, non seulement (ni peut-être surtout) à cause d'une présumée menace militaire, mais à cause de l'introduction vraisemblablement explosive de la question russe dans la politique intérieure de Chine durant cette période de transition.

Il n'est pas sûr non plus que les Chinois soient très satisfaits de l'attitude d'Hanoi ou de ses politiques. Au moment où la guerre du Vietnam atteignait son point décisif, les dirigeants nord-vietnamiens suivaient des tactiques militaires davantage soviétiques que maoïstes, peut-être en partie à cause de leur utilisation d'équipement soviétique. Plus sérieux encore, Pékin se rend parfaitement compte de l'élément antichinois dans la vie politique vietnamienne, tant communiste que non communiste, et de la mesure dans laquelle Hanoi a tenté de profiter de la rivalité entre Pékin et Moscou. La Chine souhaite-t-elle vraiment que Hanoi domine la totalité de l'Indochine, avec toutes les répercussions que cela pourrait avoir dans d'autres parties de l'Asie du Sud-Est? Les politiques de Pékin au Laos et au Cambodge, ainsi qu'en Thaïlande, permettent d'en douter sérieusement. Il est clair que la République populaire de Chine a ses propres intérêts dans la région et, bien qu'ils ne soient pas nécessairement compatibles avec ceux des gouvernements et des populations non communistes, ils ne sont pas non plus nécessairement en harmonie avec les projets d'Hanoi.

D'autre part, s'il existe des raisons valables d'escompter la «modération» soviétique et chinoise, la preuve en est loin d'être concluante. Ni la Chine ni l'Union soviétique ne souhaitent faire figure de «traîtres à la cause révolutionnaire internationale», de sorte que leur rivalité dans des cas comme celui du Vietnam pourrait être un motif d'appui loyal plutôt que de modération. Face aux questions publiques majeures, dont certaines de très grande conséquence, les puissances communistes ont présenté jusqu'à ce jour un front plus uni que les non-communistes.

La politique de Pékin

Fondamentalement, les politiques des principaux États communistes à l'égard de l'Asie du Sud-Est ne favorisent guère non plus le genre de règlement qu'envisage Washington. Des dirigeants chinois auraient déclaré privément: «Nous favorisons par principe la neutralisation de l'Asie du Sud-Est, mais il est très difficile de

mettre ce principe en application.» Entre-temps, Pékin continue de suivre une politique diplomatique à triple aspect comportant divers dosages des relations d'État à État, de peuple à peuple et de camaraderie. Cette politique d'une grande souplesse comporte de réels avantages, mais elle inquiète aussi les petits voisins de la Chine, car elle est loin de répondre aux conditions de la coexistence pacifique. En maintenant sur son territoire des radios clandestines dites «la voix de la Birmanie (Thaïlande et Malaisie) libres», en donnant asile aux principaux dirigeants communistes de la région et en assurant une certaine formation et du matériel aux forces dissidentes, Pékin se réserve plus d'un moyen d'influencer la politique de ces gouvernements.

La Chine entend-elle, en définitive, jouer un rôle primordial en Asie du Sud-Est et ne traiter qu'avec des régimes «amis» et alliés plutôt que simplement «neutres»? On ne saurait l'affirmer pour l'instant, mais ses dirigeants actuels ont plus d'une fois énergiquement déclaré que la Chine «a un intérêt spécial» en Asie et qu'elle entend y jouer un rôle correspondant.

Parallèlement, il se peut que l'Union soviétique se montre moins conciliante que ne le prévoit le scénario. Dans un certain sens, l'inquiétude profonde de Moscou à l'endroit de la Chine le lie davantage à Hanoi. Les autorités russes ont sans aucun doute conseillé aux Nord-Vietnamiens, à un moment ou l'autre, d'adopter une ligne de conduite plus directement compatible avec une politique de négociation qu'avec celle de l'escalade de la violence. D'autre part, cette orientation était-elle d'ordre stratégique ou tactique? Moscou a-t-il l'intention de tempérer le désir que caresse Hanoi de dominer l'Indochine? Étant donné son antipathie actuelle à l'égard de Pékin, un Nord-Vietnam ascendant et aligné ne présenterait-il pas au contraire passablement d'intérêt? Jusqu'à ce qu'on puisse répondre à ces questions avec plus de certitude et les évaluer en regard des facteurs qui poussent les Soviétiques à la modération en Asie du Sud-Est, il serait aléatoire de se fier à la politique soviétique.

Un second pari se révèle par conséquent plus risqué, soit celui qui consisterait, au moyen de la politique «du bâton et de la carotte», à tenter d'amener les Nord-Vietnamiens à accepter tout de suite une «solution» au problème de l'Indochine qui offrirait aux communistes au moins certains espoirs et avantages, sans correspondre pour autant aux fruits de cette victoire pour laquelle ils ont, avec d'autres, consenti tant de sacrifices. La politique

américaine à l'égard du Nord-Vietnamien présente depuis quelque temps une certaine ironie. Les États-Unis semblent en effet avoir copié une page du manuel chinois. Historiquement, la Chine a contenu les «barbares» à ses frontières par l'offre de tribut en échange de leur bonne conduite, et en menaçant de les rosser s'ils se conduisent mal. La politique chinoise n'a pas tellement changé, comme l'illustre la diplomatie à trois facettes de Pékin. C'est maintenant au tour de Washington de s'inspirer des vieux maîtres: de l'aide si vous vous conduisez bien, ou d'affreuses conséquences si vous intensifiez la guerre.

Ce plan réussira-t-il? Le président Nixon avait pour tâche première d'établir sa crédibilité quant aux deux choix possibles, et, à un certain moment, la chose semblait réalisée en dépit du fait que le Congrès et le public se faisaient tirer l'oreille. Certes, les dirigeants nord-vietnamiens ont dû apprendre, pour en avoir payé le prix, que M. Nixon est prêt à intervenir résolument lorsqu'il estime que des accords ou des ententes ont été violés. Peut-être ont-ils appris autre chose aussi. En théorie, la politique américaine actuelle poursuit deux sortes d'objectifs, primordiaux et secondaires, le moindre consistant à retirer ses troupes du Vietnam sans porter atteinte à la crédibilité américaine dans le monde, tandis que l'objectif capital est toujours celui de sauvegarder un Sud-Vietnam non communiste. Mais, en pratique, le président Nixon qui préfère l'objectif capital, et qui s'est engagé à le poursuivre, n'y renoncera pas facilement.

Les objectifs d'Hanoi

D'autre part, Hanoi aussi a des engagements et des objectifs primordiaux, se résumant en dernier lieu à rien de moins que la domination de l'Indochine, c'est-à-dire l'unification éventuelle du Vietnam sous l'égide communiste et l'administration du Cambodge et du Laos au moyen d'intermédiaires. Même si la politique américaine réussissait à contrer une franche offensive militaire dans l'immédiat (ce qui est loin d'être certain, surtout pour ce qui est de régions vulnérables comme le Cambodge), lui sera-t-il possible de vaincre et de contenir certaines pressions plus discrètes mais inexorablement explosives? Après avoir payé si cher son ambition de contrôler l'Indochine par la force, le Nord-Vietnam se décidera-t-il à concentrer ses efforts sur le développement intérieur, en grande partie subventionné par l'étranger, acceptant de ce fait une situation politique du genre de celles dont se sont accommodées les deux Allemagnes et les Corées pendant nombre d'années?



Photo UPI

Lors du récent transfert à l'Armée sud-vietnamienne de la base aérienne de Long Binh, la police militaire américaine a procédé pour la dernière fois à la retraite cérémoniale du drapeau.

A l'heure actuelle, les perspectives ne sont pas encourageantes, et la preuve d'un recours soutenu à la force par les communistes a même amené l'administration Nixon à différer provisoirement tout projet d'aide à la reconstruction du Nord-Vietnam. On ne saurait pour l'instant écarter la possibilité que Hanoi opte en fin de compte pour un règlement par les armes, surtout dans les régions favorables à son effort militaire.

Le deuxième pari s'imbrique en définitive dans un troisième, soit la capacité de survie que possèdent les régimes non communistes dans cette région, étant donné d'une part la modification et la réduction de l'engagement américain, et, de l'autre, l'attitude et les politiques incertaines des États communistes, petits et grands. La doctrine Nixon a indéniablement suscité des appréhensions chez les petits États non communistes, et déterminé la prise d'importantes décisions politiques. La Corée du Sud et la Thaïlande, par exemple, ont resserré leur emprise politique en prévision d'un affrontement prolongé avec leurs voisins communistes, au cours duquel ils devront compter de plus en plus sur leurs propres ressources. Les problèmes que doivent affronter les sociétés quasi-ouvertes pour pouvoir concurrencer les régimes autoritaires et entièrement mobilisés sont formidables. L'omniprésence américaine du passé favorisait

l'expérience d'un libéralisme politique aussi étranger, d'une part, aux traditions et à l'évolution naturelles de certaines sociétés, qu'incompatible, de l'autre, avec la nature de la menace affrontée. Il s'agit maintenant de s'adapter aux circonstances, pénible expérience pour ceux qui avaient espéré une évolution démocratique progressive.

En dernière analyse, toutefois, la viabilité des régimes non communistes dépendra de facteurs d'une portée beaucoup plus étendue que les libertés civiles. Il n'entre pas dans l'objet du présent article de traiter ces questions en détail, mais il est évident que le fonctionnement des économies mixtes en interrelation avec le monde évolué, la capacité des régimes et des leaders de se légitimer en maniant savamment les courants «traditionnels» ou «modernes», et l'aptitude des gouvernements à créer un heureux équilibre entre les revendications centralisatrices (nationalistes) et les divergences régionales et ethniques d'intérêts et de besoins accentueront la force ou la faiblesse intérieure des États encore jeunes de l'Asie du Sud-Est. Les politiques des grandes puissances peuvent certes influencer sur l'issue de la plupart de ces défis, mais il est peu probable qu'elles puissent les déterminer entièrement. Par ailleurs, il est malheureusement trop vrai que les facteurs extérieurs sont généralement plus susceptibles de peser négativement sur les résultats que de les influencer d'une façon positive.

On aurait certes pu éviter les risques actuels en choisissant le parti de l'isolationnisme. Avec la politique du sénateur George McGovern, par exemple, on n'aurait pas eu à s'inquiéter de la modération soviétique ou chinoise dans une région dont nous nous serions retirés aussi rapidement que les circonstances l'auraient permis. Les États-Unis n'auraient pas eu non plus à imposer de restrictions au Nord-Vietnam. De plus, il aurait été difficile dans de telles circonstances de continuer à manifester un intérêt plausible au sort des États non communistes de l'Asie du Sud-Est ou d'ailleurs.

Risques accrus

Mais une telle politique n'aurait-elle pas engendré d'autres risques, beaucoup plus graves? Qu'est-ce qui permet aux États-Unis de supposer que, dans une telle situation, la République populaire de Chine ou l'Union soviétique s'engageraient à négocier sérieusement? La Chine manifeste un vif intérêt à élaborer une nouvelle politique à l'égard des États-Unis, précisément parce qu'ils sont puissants et engagés dans la région du Pacifique et de l'Asie pour aussi

longtemps que l'on puisse prévoir. Le fardeau de la preuve incombe à ceux qui croient que le maintien de la paix exige qu'on détruise la crédibilité américaine tant auprès des amis que de l'ennemi, pour se replier ensuite dans la Forteresse Amérique.

Comme on l'a souligné au début, l'avenir, même immédiat, demeure incertain. La cause non communiste en Asie du Sud-Est pourrait fort bien subir de sérieuses défaites. Il est également possible de soutenir que les grandes puissances de la région du Pacifique et de l'Asie échoueront dans leurs efforts pour réaliser un accord sur les questions vitales susmentionnées. Nous serons alors forcés de continuer à vivre dans un climat de crises.

Si les orientations exposées dans le présent article demeurent incertaines, elles n'en sont pas moins probables, vu les solutions de rechange dont on dispose et le caractère de la politique internationale contemporaine. A maints égards, le sort de l'Asie du Sud-Est demeure l'un des plus grands paris de notre époque. La coexistence pacifique est-elle réalisable, surtout entre les petits États? Puisque les «grandes guerres» sont devenues trop coûteuses pour qu'on puisse s'y engager, ne pouvons-nous pas aussi nous débarrasser des «guerres limitées»? L'abandon progressif des alliances exclusives promet-il d'aboutir à la sécurité collective grâce à la diplomatie des grandes puissances? Existe-t-il de valables solutions de rechange à l'autoritarisme dans les sociétés naissantes vouées à l'édification de la nation et au développement économique?

S'il est possible de poser ces questions avec quelque espoir d'amélioration, bien que le dénouement reste incertain, c'est parce que les États-Unis, en dépit des injures et du dénigrement qu'ils ont essuyés tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, n'ont pas flanché en Asie du Sud-Est au cours des dernières années. Reportons-nous à la situation du début des années soixante. «Les guerres de libération» étaient encore considérées comme la vague de l'avenir, offrant une méthode assez prometteuse de relier la guerre civile à l'aide internationale au profit de la cause communiste. Entretemps, la situation en Asie du Sud-Est était des plus graves. Non seulement l'Indochine croulait-elle sous les coups d'une offensive communiste grandissante, mais l'Indonésie et la République de Chine, nouvellement alliées, posaient d'autres défis. L'affrontement avec la Malaisie représentait un autre cas de guerre, et la violence était à l'ordre du jour aussi sur la frontière sino-indienne, à l'ouest. Les litiges débordaient en outre bien au-delà de l'Asie du Sud et du Sud-Est. Enfin, on

était témoin d'une initiative tentée par le président de l'Indonésie (Sukarno), appuyé par Mao Tsé-toung, visant à renverser les Nations Unies et à établir une organisation rivale aux tendances franchement racistes, réservée surtout aux non-occidentaux.

Ainsi donc, le problème n'a jamais été circonscrit au seul Vietnam ni même à l'Asie du Sud-Est. On ne saurait, bien entendu, attribuer au maintien d'une forte présence américaine en Asie du Sud tous les événements survenus depuis 1960, et qui ont favorisé une approche plus rationnelle et équilibrée aux problèmes du Pacifique et de l'Asie. D'autre part, certains des plus importants sont dus à cette présence, et le fait paraît si irritant aux adver-

saires de notre politique au Vietnam et aux isolationnistes qu'ils tentent par tous les moyens de le nier. Il n'en demeure pas moins que l'obtention de la paix dépend, à ce stade, de nos possibilités de réaliser un équilibre politico-militaire fondamental en Asie, tout autant qu'autrefois en Europe. De plus, la présence des États-Unis reste essentielle à un tel équilibre, ce que même les grands États communistes sont maintenant prêts à avouer. Il est ironique, en effet, de comparer aujourd'hui l'acceptation croissante par Pékin et Moscou du rôle vital que les États-Unis sont appelés à jouer dans la région du Pacifique et de l'Asie, à l'attitude de certains Américains qui n'y voient toujours qu'un vestige de la guerre froide.

L'Accord du cessez-le-feu et la stratégie nord-vietnamienne

Par Sheldon W. Simon

L'Accord du cessez-le-feu au Vietnam, parafé le 23 janvier dernier, à Paris, a donné lieu à des espoirs de paix prématurés. On s'est vite rendu compte, en effet, que toute cessation des hostilités restait tributaire d'événements qui se dérouleraient au Sud-Vietnam. Aucun des adversaires (Hanoi, Washington, Saigon, et le Gouvernement révolutionnaire provisoire de la République du Vietnam) ne s'attendait en réalité à ce que l'Accord de Paris atténue sensiblement leur rivalité acharnée pour le contrôle de cette région. Chacune des parties en cause a approuvé les déclarations de Paris, soit qu'elle crût affaiblir, ce faisant, ses adversaires plus que ses alliés (la position des Vietnamiens communistes) soit que ce fût un compromis exigé de son associé par le principal partenaire comme garantie de son appui continu dans la lutte engagée (les relations de Washington avec Saigon). Le présent article a pour but d'examiner les répercussions possibles de l'Accord du cessez-le-feu sur la stratégie nord-vietnamienne en Indochine, y compris ses relations futures avec les grandes

puissances et certains États asiatiques nécessairement touchés par toute modification importante de l'organisation politique en Indochine.

Pour les dirigeants nord-vietnamiens, l'objet des négociations de Paris consistait essentiellement à offrir aux États-Unis la même occasion que la Conférence de Genève de 1954 avait donnée à la France: celle

M. Simon, du département de Science politique de l'université de Kentucky, est professeur associé à la recherche à l'Institut des Relations internationales de l'Université de la Colombie-Britannique pour l'année 1972-73. Le professeur Simon s'est spécialisé dans l'étude des problèmes politiques de l'Asie, particulièrement la région du Sud-Est. Son étude du Cambodge paraîtra cette année comme chapitre d'un ouvrage collectif intitulé Stability and Conflict in Southeast Asia, édité par R. S. Milne et Mark Zacher. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



de se retirer honorablement d'Indochine. Après cela, supposaient-ils, le Sud-Vietnam puis le Laos et le Cambodge tomberaient effectivement sous la coupe d'Hanoi, non par suite nécessairement d'une occupation militaire mais plutôt de l'instauration de gouvernements dominés par les forces communistes locales auxquelles le Vietminh fournissait depuis toujours l'idéologie, l'appui et les directives voulues. En fait, l'objectif d'Hanoi, c'est-à-dire son accession à l'ancienne position de la France en Indochine, n'a pas changé depuis le début des années 50.

Les questions majeures

Du point de vue d'Hanoi, les négociations de Paris devaient aboutir à l'acceptation des trois impératifs suivants:

1. Le maintien d'un nombre important de forces nord-vietnamiennes au sud du 17^e parallèle, soit l'un des principaux objectifs de l'offensive nord-vietnamienne au printemps de 1972. Ayant déployé environ 145,000 hommes de ses troupes régulières au sud de la zone démilitarisée, le Nord-Vietnam a effectivement déplacé ses frontières bien au-delà du 17^e parallèle et créé un dispositif logistique pour de futures opérations militaires à l'appui de son allié méridional, le GRPSV (Viet Cong).

2. L'assurance qu'aucune force de surveillance internationale n'entraverait effectivement ou publiquement les opérations militaires des Communistes vietnamiens visant à agrandir «les territoires libérés» du Sud. Voilà pourquoi Hanoi insistait au début pour que le personnel de surveillance ne dépasse pas 250, en regard d'un effectif de plus de 5,000 proposé par les Américains. L'effectif finalement approuvé de 1,160 personnes est assez réduit pour qu'on ait peu de chances de déceler les mouvements de troupes et de ravitaillement à travers la zone démilitarisée, l'enclave laotienne ou le Cambodge oriental. Quant à la promesse apparemment faite par Hanoi de ne pas utiliser le Laos et le Cambodge comme routes d'infiltration, notons que les États-Unis n'ont pu obtenir un cessez-le-feu à l'échelle de l'Indochine entière, laissant ainsi ces grandes lignes de ravitaillement aux mains du Nord-Vietnam.

3. Enfin, la rédaction d'un accord pouvant s'interpréter comme une *non reconnaissance* de la légitimité d'un Sud-Vietnam distinct, quoique Saigon et le GRP y fussent clairement reconnus comme prétendants à la future direction politique du Sud. C'est ainsi que le 17^e parallèle a été admis comme ligne de démarcation provisoire aux fins de l'autodétermination du Sud-Vietnam.

Concession faite par Hanoi

Par contre, les Nord-Vietnamiens ont fait au moins une concession importante dans l'Accord de Paris, soit celle de ne pas exiger la création d'un gouvernement de coalition à Saigon avant de cesser le feu. Les Nord-Vietnamiens avaient auparavant insisté sur ce point à cause de l'amère déception que leur avait causée l'Accord de Genève de 1954, à la suite duquel Hanoi perdait à la table des négociations ce qu'il croyait avoir gagné sur le champ de bataille: sa reconnaissance comme le seul gouvernement légitime au Vietnam. Depuis lors, Hanoi se méfiait de tout accord politique qui ne fût précédé d'une franche victoire militaire. On peut sans doute attribuer à la symbiose établie par la RDV entre les questions militaires et diplomatiques, la longue impasse qui a marqué les pourparlers de Paris à partir de 1968. On n'a commencé à en sortir que lorsque les dirigeants nord-vietnamiens eurent constaté le rapprochement des Grandes puissances, amorcé en fin d'année 1971 et ensuite confirmé par l'absence de réaction particulière, à Moscou comme à Pékin, aux intenses bombardements et minages de la région d'Hanoi-Haiphong en réponse à l'offensive nord-vietnamienne au printemps de 1972.

L'attaque nord-vietnamienne avait pour objet d'améliorer la position du FLN avant que n'intervienne un règlement négocié. Celle-ci était en régression à travers la campagne sud-vietnamienne depuis l'échec de l'offensive de Tet en 1968. En regard d'un terrorisme communiste croissant, le programme de «la terre au cultivateur», mis en œuvre par Saigon entre 1969 et 1972, avait provoqué une baisse de popularité du FLN par rapport au régime de Saigon.

L'offensive nord-vietnamienne a renversé cette tendance en repoussant l'armée de Saigon des villages où elle assurait des services de sécurité, et en favorisant une fois de plus le rétablissement des cellules du Viet Cong dans les régions septentrionales et occidentales du Sud-Vietnam, ainsi que dans le delta du Mékong. Le cessez-le-feu sur place de fin janvier 1973 a donc consolidé temporairement ces régions au profit du Viet Cong, tout en vouant à l'échec l'application de l'accord intervenu.

L'avenir politique du Sud-Vietnam étant indéterminé, les deux belligérants se sont mis à contester les zones adjacentes contrôlées par l'adversaire, cependant que la Commission internationale de contrôle et de surveillance (CICS) se voyait refuser l'accès aux parties du Sud-Vietnam où se poursuivaient ces opérations militaires. Bien que, en février 1973, lors de la Confé-



Téléphoto AP

M. Nguyen Duy Trinh (à gauche), ministre des Affaires étrangères du Nord-Vietnam, arrivant à l'aérogare d'Orly, à Paris, pour la signature de l'Accord du

cessez-le-feu au Vietnam, conclu en janvier. M. Le Duc Tho, principal négociateur nord-vietnamien, et une foule de partisans sont venus l'accueillir.

rence élargie sur l'avenir du Sud-Vietnam, le Canada eût réussi à force d'insistance à obtenir que la Conférence elle-même soit l'institution habilitée à recevoir les rapports de la Commission de surveillance, cette réalisation est restée plutôt théorique puisque la Commission n'avait pas encore pu, à la mi-avril, enquêter sur la plupart des violations signalées par Saigon ou le GRP. Entre-temps, Saigon entravait la formation du « conseil de réconciliation » prévu par l'Accord de Paris, afin de ne pas avoir à coopérer avec le Viet Cong dans le domaine politique. Comme l'Accord de Paris ne fixait aucun emploi du temps, pas plus que le calendrier des élections à venir, Saigon se trouvait en mesure d'opposer son veto aux travaux du Conseil en refusant simplement d'y nommer des représentants.

Options d'Hanoi dans le Sud

La situation politique du Sud étant dans une impasse au printemps de 1973, les efforts d'Hanoi ont porté à la fois sur la possibilité et les moyens de rehausser la position militaire communiste. Comme les forces sud-vietnamiennes se composent d'une armée régulière très bien équipée d'environ 600,000 hommes et d'une milice assez bien armée (mais mal dirigée) de 500,000 hommes, jouissant d'excellentes lignes d'approvisionnement avec les bases américaines en Thaïlande et dans le Paci-

fique, les dirigeants nord-vietnamiens peuvent craindre que le temps ne leur manque pour faire triompher le communisme dans le Sud, sans de nouvelles pressions militaires sur les régions contrôlées par Saigon. Quatorze des quinze divisions de combat nord-vietnamiennes sont déployées contre le Sud-Vietnam: huit autour de la zone démilitarisée et six autres dispersées au Sud ou dans les régions en bordure du Laos et du Cambodge. D'autre part, l'intense bombardement aérien du Nord, ordonné par le président Nixon la veille de Noël, avait pour objet de mettre les troupes régulières nord-vietnamiennes en garde contre toute offensive précipitée, en démontrant à Hanoi les ravages que pourrait causer l'aviation américaine même après le retrait de leur armée de terre.

Pour Hanoi, le facteur temps pose un problème délicat: s'il attend trop longtemps pour se réaffirmer au Sud, Saigon pourrait entraver ses efforts, car les effectifs du Viet Cong ne se chiffrent au total qu'à environ 100,000 hommes, dont la moitié sont des guérilleros et le reste des cadres. D'autre part, si la RDV reprend les hostilités avant que la plupart des dirigeants américains n'aient accepté l'idée d'un dégagement total, Hanoi risque d'être dévasté de nouveau par l'aviation militaire des États-Unis, à partir de ses bases en Thaïlande et dans le Pacifique.

Rien ne porte à croire que Hanoi soit disposé à renoncer à son projet d'unification. Dans son discours du 22 février à l'Assemblée nationale de la RDV (comme au cours d'une entrevue télévisée le 5 mars au Japon), le président du Nord-Vietnam, Pham Van Dong, confirmait l'unité du Vietnam, déclarant aux représentants nord-vietnamiens: «La nation toute entière entend redoubler d'efforts pour assurer la victoire de la révolution nationale et démocratique au Sud-Vietnam, en vue de la réunification pacifique de notre patrie bien-aimée.» Bref, la tâche principale d'Hanoi consiste à assurer la victoire communiste dans le Sud, à la suite de quoi la «réunification pacifique» poursuivra son cours normal.

Stratégie au Laos et au Cambodge

L'intérêt primordial que prête Hanoi au thème de la réunification détermine probablement sa stratégie à l'égard du Laos et du Cambodge. En insistant publiquement sur le fait que le combat engagé dans ces deux pays relevait exclusivement de leurs propres «mouvements de libération nationale», le Nord-Vietnam s'est abstenu d'en discuter à la Conférence de Paris, ou d'admettre sa participation aux opérations militaires dans ces deux pays. L'Accord du cessez-le-feu au Laos, conclu à la fin de février, ne fait que confirmer le contrôle exercé par le Nord-Vietnam sur les régions frontalières utilisées pour le ravitaillement des forces AVP dans le Sud-Vietnam, en passant par la piste Ho Chi Minh.

La situation au Cambodge est plus complexe, du fait surtout que les insurgés ne sont pas tous alliés du Nord-Vietnam. Il s'agit, en effet, d'éléments coalisés comprenant des Cambodgiens communistes (Khmers rouges), des partisans de Sihanouk (qui considèrent leurs compatriotes communistes comme d'implacables ennemis et ci-devant agents de l'étranger), et enfin des gens simplement dégoûtés de l'administration corrompue et inefficace de Lon Nol à Phnom Penh. A tout le moins, les Nord-Vietnamiens ont-ils insisté sur leur droit d'occuper une grande partie du Cambodge oriental, particulièrement la zone du «Bec de Perroquet» qui sert au ravitaillement de leurs forces dans la région occidentale du Sud-Vietnam et dans le delta du Mékong.

Quant au reste du Cambodge, on s'en remet de plus en plus aux insurgés khmers qui, tout en comptant sur les Nord-Vietnamiens pour leur ravitaillement et leur formation, paraissent davantage décidés à faire leur propre guerre. Le grand problème des insurgés est qu'ils se méfient les uns des autres, car les partisans de Sihanouk-

craignent que les Khmers rouges ne cèdent le Cambodge aux Nord-Vietnamiens. En fait, il existe des tiraillements à peine déguisés entre le gouvernement de Sihanouk en exil à Pékin, et les Nord-Vietnamiens alliés aux Khmers rouges. Le prince a souvent exprimé la crainte de se voir destituer par ses alliés après la libération du Cambodge. En outre, les rapports émanant de la «zone libérée» et de l'intérieur du pays révèlent que les Nord-Vietnamiens et les cadres des Khmers rouges ne parlent guère de Sihanouk au cours de leurs séances d'instruction dans les villages. Il reste au prince, cependant, l'atout de la Chine qui inclinerait à convaincre les Nord-Vietnamiens qu'un Cambodge indépendant et gauchiste (en fait, le statu quo ante) vaudrait mieux qu'un franc satellite du Nord-Vietnam.

Tâche de reconstruction

Outre l'objectif de la réunification qui reste à réaliser, le Nord-Vietnam affronte l'énorme tâche de reconstruire presque entièrement le secteur réduit de son économie moderne, de même que son infrastructure en matière de routes, de barrages, de lignes de chemin de fer et de ponts. Toutefois, l'ampleur des besoins du pays offre à ses dirigeants des possibilités de pression politique visant à maintenir l'indépendance de la RDV vis-à-vis des puissances étrangères par la multiplication des programmes d'aide multilatérale. Si le président Nixon réussit à en convaincre le Congrès des États-Unis, l'Indochine pourrait s'attendre à un programme de reconstruction de plusieurs milliards de dollars, éclipsant probablement l'apport de ses deux grands alliés, Moscou et Pékin, qui peuvent difficilement se permettre de transférer au Vietnam l'équipement industriel dont ils ont eux-mêmes besoin.

Les relations avec Moscou et Pékin pourraient donc se refroidir un peu, dès que la guerre d'Indochine prendra fin. L'appui accordé à la cause communiste au Vietnam a été un fardeau économique pour les deux grandes puissances communistes. En outre, chacune d'elles a des priorités différentes en matière de politique étrangère, qui ont été entravées au cours du conflit prolongé d'Indochine. Quant à la Chine, la fin des hostilités supprimerait l'obstacle majeur (sauf pour Taiwan) à la normalisation complète de ses relations avec les États-Unis. De fait, moins d'un mois après le cessez-le-feu, les deux pays ont convenu d'établir des «bureaux de liaison» dans leurs capitales respectives, équivalant sur le plan fonctionnel à l'instauration de relations diplomatiques régulières.

L'attitude de Pékin

Le désir que caresse Pékin de se rapprocher des États-Unis ne relève pas tant de l'avantage diplomatique à en tirer que de sa volonté de contrecarrer la nouvelle politique d'encerclement de l'Union soviétique, formulée dans le Traité indo-soviétique d'amitié et de coopération d'août 1971, et manifestée depuis deux ans par de nombreux appels en faveur d'un système de «sécurité collective en Asie». La fin de la guerre au Vietnam offrirait donc deux belles occasions à la RPC: celle de nouer, d'une part, de nouvelles relations avec les États-Unis visant tacitement à décourager l'aventurisme militaire de l'Union soviétique et, d'autre part, celle de mettre fin à la coopération consentie à contrecœur à l'URSS durant la guerre pour lui permettre de ravitailler Hanoi en passant par son territoire.

Pour ce qui est de l'URSS, la cessation des hostilités lui permettra aussi de réorienter ses activités vers plusieurs autres secteurs, y compris ses objectifs nationaux, certaines questions européennes comme la prochaine Conférence sur la sécurité, et les pourparlers de désarmement stratégique engagés bilatéralement avec les États-Unis. Toutefois, cette réorientation est entravée par son différend prolongé avec la Chine, qui exige présentement le déploiement d'environ 45 divisions soviétiques le long de la frontière chinoise, et par les exigences croissantes, en ce qui concerne sa présence navale et économique en Asie, de son nouveau programme politique à l'échelle mondiale. Il se peut, en effet, qu'en réduisant son aide au Nord-Vietnam l'Union soviétique la dirige vers d'autres pays de l'Asie comme l'Indonésie, la Malaisie, Singapour et les Philippines, où l'URSS s'efforce d'établir une présence à mesure que les États-Unis se retirent.

Restent enfin les pays non communistes du Sud-Est asiatique et le Japon. En ce qui les concerne, le changement en Indochine présente des écueils à éviter, et quelques bonnes occasions. Les membres de l'Association des nations du Sud-Est asiatique (ASEAN): la Malaisie, Singapour, la Thaïlande, l'Indonésie et les Philippines, craignent la domination de l'Indochine par le Vietnam du Nord. En février 1973, les ministres des Affaires étrangères de l'ASEAN, réunis à Kuala Lumpur, ont décidé de réunir une conférence globale du Sud-Est asiatique, afin d'étudier l'avenir

de la région et de freiner vraisemblablement les ambitions nord-vietnamiennes. En outre, ils ont instamment demandé que l'ASEAN participe en tant qu'organisation à la reconstruction de l'Indochine, et appuyé le maintien du statu quo au Laos et au Cambodge, c'est-à-dire leur survivance comme États non communistes.

Auparavant, le premier ministre de Singapour, M. Lee Kwan Yew, avait franchement conseillé aux États-Unis de maintenir leurs bases sur le continent du Sud-Est asiatique, afin que la doctrine Nixon serve effectivement à empêcher tout appui de l'extérieur aux mouvements d'insurrection. Et, au début de mars 1973, le sous-ministre des Affaires étrangères de la Thaïlande, M. Chartchai Chunhawan, annonçait que son gouvernement avait demandé aux États-Unis de maintenir leurs forces aériennes dans le pays:

jusqu'à ce que les forces nord-vietnamiennes se retirent du Laos et du Cambodge et que d'autres accords de cessez-le-feu soient mis en œuvre . . . Nous ne perdons aucunement notre honneur national, comme le prétendent certaines personnes, en autorisant les forces aériennes des États-Unis à demeurer ici pour maintenir la stabilité régionale et notre propre sécurité en cette période difficile.

En fait, la perspective d'une Indochine sous la coupe nord-vietnamienne pourrait bien susciter chez les Thaïlandais le désir de resserrer à la fois leurs liens avec les États-Unis et la Chine. Ils renforceraient ainsi, d'une part, leurs programmes de contre-insurrection dans le nord et le nord-est du pays, visant à combattre les dissidents aidés par le Vietminh, et caresseraient, de l'autre, l'espoir que Pékin vienne s'opposer aussi à l'expansion de l'influence nord-vietnamienne dans le Sud-Est asiatique.

Quant au Japon, le gouvernement de M. Tanaka se dit intéressé à la mise au point d'un programme d'aide bilatérale au Vietnam, une fois les hostilités terminées. Tokyo a également laissé entendre qu'il pourrait établir des relations diplomatiques avec Hanoi au cours de 1973. Ces projets ne manqueront pas d'être accueillis favorablement par la RDV, ne serait-ce qu'à titre de source additionnelle d'aide extérieure au moment où le Nord-Vietnam s'apprête à tenter des jeux d'équilibre économique après deux décennies de politique étrangère consacrées à la domination militaire.

Le Vietnam: seconde période d'essai

Deux mois après la signature de l'accord du cessez-le-feu au Vietnam, la participation du Canada à la Commission internationale de contrôle et de surveillance au Vietnam a été prolongée au-delà de la période d'essai initiale.

Dans une déclaration faite à la Chambre des communes le 27 mars, le ministre des Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, a annoncé que le Canada était disposé à participer pendant encore deux mois à la Commission internationale de contrôle et de surveillance (CICS) au Vietnam. Cependant, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a souligné qu'à moins d'une «amélioration sensible» de la situation ou «d'une indication qu'un règlement politique est imminent», le Canada se retirerait de la commission, ce qui laisserait aux parties à l'accord du cessez-le-feu une période supplémentaire de grâce de 30 jours pour lui trouver un successeur. «Cela signifie, a déclaré M. Sharp à la Chambre, que le Canada mettra un terme à sa participation à la CICS le 30 juin 1973, à moins qu'il n'y ait eu une amélioration sensible de la situation ou qu'un règlement politique paraisse imminent.»

Lorsque l'accord du cessez-le-feu a été signé le 27 janvier, le Canada avait convenu de participer à la CICS pour une période d'essai initiale de 60 jours. M. Sharp a clairement indiqué que notre participation au-delà de cette période dépendrait de l'évaluation que ferait le Canada de la façon dont avaient été respectées les conditions qu'il avait posées à son consentement. (Numéros de janvier-février et de mars-avril 1973 de *Perspectives internationales*.) En effet, M. Sharp a indiqué, dans sa déclaration du 27 mars, que le Gouvernement canadien avait approuvé une autre période d'essai, soit jusqu'à la fin de mai, avant de décider définitivement si le Canada devait demeurer membre de la CICS ou s'en retirer.

Le ministre des Affaires extérieures a exposé le dilemme auquel fait face le Gouvernement au moment de prendre une décision. Tous les Canadiens, a-t-il déclara-

ré, désirent servir la cause de la paix en Indochine aussi longtemps qu'il existe le moindre espoir d'en arriver à une solution pacifique du problème vietnamien. Par contre, le Gouvernement est également résolu à ne pas laisser les «Canadiens participer à une comédie où ils devront surveiller non pas un cessez-le-feu, mais la poursuite et peut-être même l'escalade des hostilités».

Tournée de six jours

Le ministre a prononcé son discours du 27 mars à la Chambre des communes à peine une semaine après être rentré de sa tournée de six jours en Indochine. Ce voyage comportait une escale à Tokyo et des visites à Saigon, aux postes de surveillance de la CICS, à Vientiane, au Laos, et à Hanoi. A Tokyo, le ministre s'est entretenu avec le premier ministre japonais et son ministre des Affaires étrangères. A Saigon, M. Sharp a étudié la situation avec M. Michel Gauvin, chef de la délégation canadienne à la CICS et d'autres fonctionnaires de la délégation. Il a eu des entretiens avec les leaders du Gouvernement du Sud-Vietnam et avec les porte-parole du Gouvernement révolutionnaire provisoire du Vietnam (Viet Cong); à Vientiane, il a parlé aux dirigeants du Gouvernement laotien et aux hauts fonctionnaires du mouvement du Pathet Lao; enfin, à Hanoi, il a rencontré les principaux dirigeants nord-vietnamiens.

En livrant son rapport sur ce voyage, M. Sharp a déclaré à la Chambre que tous ceux qui étaient du voyage avaient eu l'impression que la CICS «n'accomplissait pas, en fait, les tâches qui lui étaient assignées en vertu de l'accord du cessez-le-feu». Cette situation, ajoutait-il, existait en dépit de tous les efforts déployés par la délégation canadienne pour faire fonctionner la CICS. On reconnaissait généralement que «à défaut de l'enthousiasme et de l'ingéniosité déployés par la délégation canadienne, l'établissement même d'autres organismes prévus par l'accord (du cessez-le-feu) n'aurait pu se réaliser aussi rapidement».

Malgré l'échec de la CICS dans l'exécution des tâches qui lui avaient été assignées, a déclaré le ministre, un certain nombre d'autres gouvernements estimaient que la Commission avait un rôle à jouer, outre sa fonction de surveiller l'application des dispositions de l'accord du cessez-le-feu et de faire enquête sur les violations alléguées de cet accord. Tous ne partageaient pas la conception du Canada sur l'observation et la surveillance de la trêve.

Selon M. Sharp, le Canada a appris qu'il existait «un rôle tout à fait différent, mais tout aussi vital» sans aucun rapport avec l'expérience antérieure du Canada au Vietnam et dont il n'avait nullement été question dans le texte de l'accord et des protocoles. Ce rôle devait consister à assurer «une présence internationale en signe de l'intérêt permanent que porte la communauté mondiale à la situation vietnamienne». Selon cette thèse, a déclaré le ministre, «bien que la CICS puisse ne pas être nécessaire aux fins de l'exécution de l'accord, son absence serait interprétée comme une indication que l'accord n'avait pas obtenu l'appui de la communauté mondiale et que, par conséquent, notre retrait pouvait constituer un autre facteur psychologique de déséquilibre dans une situation déjà très instable».

Le ministre des Affaires extérieures a affirmé qu'il n'était pas convaincu que la CICS jouait effectivement un tel rôle dans la pensée des Vietnamiens et qu'il ne croyait pas opportun de demander aux Canadiens d'y participer pour une période exagérément longue.

Délai supplémentaire

Il a dit qu'il n'appartenait pas au Canada en tant que membre de la CICS de juger des valeurs relatives des positions adoptées par les deux parties vietnamiennes à l'accord. «Mais il est maintenant clair, ce qui n'était pas le cas il y a deux mois, qu'il faudra accorder quelque temps aux différentes parties vietnamiennes pour leur permettre de montrer que leurs solutions sont réalisables; non pas les réaliser, mais bien montrer qu'elles sont réalisables. Une fois que la confiance régnera et qu'on aura amorcé une solution politique en respectant les conditions des deux parties, la paix ne sera plus aussi fragile qu'elle l'est à l'heure actuelle, et la présence d'une commission internationale ne sera plus considérée comme un élément essentiel de la situation ou même nécessaire pour contribuer à une solution. D'autre part, si aucune des solutions politiques envisagées par l'une ou l'autre des parties ne s'affirme, on peut s'attendre à une reprise des hostilités sur une grande échelle malgré la pré-



Téléphoto PC

Au cours de sa brève visite en Indochine à la mi-mars, le ministre des Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, s'entretient dans les jardins de la résidence à Saïgon avec l'ambassadeur Michel Gauvin, chef de la délégation canadienne à la Commission internationale de contrôle et de surveillance.

sence d'organismes d'observation ou de surveillance».

C'est en tenant compte de ce nouvel élément et des répercussions auxquelles notre retrait immédiat pourrait donner lieu (et dont nous devrions assumer une certaine responsabilité) que le Gouvernement a décidé de ne pas exercer son option de se retirer après soixante jours, bien qu'il y fût autorisé par l'application raisonnable des critères qu'il a rendu publics. Par contre, notre expérience de la situation ne permet pas que nous nous engagions à y rester pour une période de temps indéfinie et sans condition.

Le Gouvernement a donc l'intention d'informer les parties aux Accords que le Canada est disposé à maintenir sa participation, aux mêmes conditions qu'à l'heure actuelle, pour une période additionnelle de soixante jours, c'est-à-dire jusqu'au 31 mai, après quoi, à moins d'une amélioration sensible de la situation ou de progrès notables en vue d'un règlement politique, il se retirera en accordant une période de grâce additionnelle de trente jours afin de permettre aux parties de lui trouver un remplaçant.

M. Sharp a noté que des entretiens se poursuivaient entre les deux parties sud-vietnamiennes visant à un accord sur les questions internes, y compris la tenue

d'élections. Cette démarche serait préliminaire à la fonction d'un nouveau gouvernement national, et le protocole de la CICS attribue à la Commission un rôle imprécis d'observateurs lors d'une telle élection. Même si le Canada devait se retirer de la Commission, a déclaré M. Sharp, il serait néanmoins disposé à assumer plus tard un rôle de surveillance au cours d'une élection, pourvu que cette dernière se déroule selon les dispositions prévues dans l'accord du cessez-le-feu.

Le ministre a promis que le Canada continuerait de maintenir «l'attitude objective et ouverte» qui a caractérisé sa participation à la CICS; il tenterait de faire en sorte que la Commission «fournisse le nouvel apport psychologique qu'on lui demande, mais qu'elle s'acquitte des tâches qui lui sont confiées aux termes de l'accord. Nous refuserons de prendre part à une charade et de sanctionner tacitement l'inaction, si nous jugeons qu'il y a lieu de passer à l'action».

Réflexions de l'ambassadeur sur les contraintes de la CICS

Dans un discours qu'il prononçait devant les membres d'un club à Saigon, le 9 avril, M. l'ambassadeur Michel Gauvin, chef de la délégation canadienne auprès de la Commission internationale de contrôle et de surveillance au Vietnam (CICS), définissait le rôle de la CICS et donnait un compte rendu de ses réalisations. On trouvera ci-après des extraits de l'allocution dans laquelle il trace les limites d'une telle commission:

Selon les conclusions que la délégation canadienne et le Gouvernement canadien ont tirées de notre expérience jusqu'à maintenant, la CICS ne s'acquitte pas convenablement des tâches qui lui sont confiées aux termes de l'accord du cessez-le-feu.

Certains observateurs ont laissé entendre que cela importe vraiment peu, que l'importance de la Commission se fonde sur sa valeur symbolique et psychologique, et que la CICS témoigne uniquement par sa présence, de l'intérêt que porte la communauté internationale au rétablissement de la paix au Vietnam. Cette notion mène directement chez ceux qui la partagent à l'argument corollaire suivant, à savoir que la CICS ne devrait pas se charger d'enquêtes, mais plutôt user de son influence et de son prestige pour amener les parties au différend à solutionner les questions politiques fondamentales qui les divisent.

Ces points de vue font naître un cer-

tain nombre de questions. Tout d'abord, est-il vraisemblable que la Commission internationale, vu sa composition, puisse jouer un tel rôle? Peut-on s'attendre à ce qu'un groupe formé de Canadiens, de Hongrois, d'Indonésiens et de Polonais conçoive des solutions que les parties en cause ne peuvent trouver elles-mêmes? Plus important encore, les parties vietnamiennes toléreraient-elles que la CICS intervienne dans un domaine qui est pour elles d'intérêt vital? La Commission ne s'enfermerait-elle pas en semblant se ranger du côté de l'une ou l'autre des parties?

Les divergences qui opposent les parties au Sud-Vietnam sont... très pénibles et profondément enracinées. Nous croyons que seuls les intéressés peuvent les résoudre. La Commission internationale peut, à l'occasion, offrir son aide, mais elle ne devrait pas chercher à diriger le cours des événements au Sud-Vietnam, ni chercher à en déterminer l'issue.

Décision des Sud-Vietnamiens

Il appartient au peuple du Sud-Vietnam de décider de son propre avenir. La souveraineté du Sud-Vietnam est un élément que l'accord du cessez-le-feu nous commande de respecter. Ce sont les gens du Sud-Vietnam qui souffriront si les hostilités continuent, et ce sont eux qui y gagneront si l'on arrive à rétablir la paix. On ne peut rétablir véritablement la paix que grâce à un compromis et à une réconci-



Photo UPI

Le général McAlpine, chef du contingent militaire canadien au Vietnam, explique aux journalistes à l'aide d'une carte le

déploiement des équipes de surveillance de la CICS.

liation consentis de part et d'autre. Nul autre moyen conçu et présenté par une Commission internationale formée d'étrangers ne peut aboutir à une paix authentique et durable.

La Commission internationale doit, à mon avis, se concentrer sur le rôle qui lui a été confié. Ce rôle consiste à rappeler à l'ordre ceux qui violent l'Accord et les protocoles de Paris. Le principal moyen que la Commission possède sous ce rapport est son droit d'enquête.

L'Accord de Paris (accord mettant fin à la guerre et rétablissant la paix au Vietnam), malgré toutes ses imperfections, est le seul document à notre disposition qui ait été accepté par toutes les parties au différend.

Par conséquent, c'est ce document qui

doit guider la conduite de la Commission de même que celle des parties en cause. Toutes les parties ont affirmé que si l'on se conforme rigoureusement à l'Accord de Paris, il est possible d'instaurer une paix durable au Vietnam.

Il est clair que dans les circonstances actuelles, chacune des parties interprète à sa façon l'Accord de Paris et le résultat auquel donnerait lieu son application rigoureuse. Cependant, cet accord offre le moyen de résoudre pacifiquement le conflit vietnamien. Le rôle de la Commission dans cette entreprise est limité et précis; il consiste à juger si l'on respecte les formalités prévues dans l'accord tant pour mettre fin à la guerre que pour résoudre toutes questions en litige, sans que la Commission elle-même n'intervienne.



Section de référence

I. LIVRES

Beaton, Leonard: *The reform of power; a proposal for an international security system*. Préface du très honorable Lester B. Pearson. New York, Viking Press, 1972. 242 p.

Cameron, Donald: *China revisited*. 1972. 82 p.

Carr, Jack, Frank Mathewson and John C. McManus: *Cents and nonsense: the economics of Canadian policy issues*. Toronto, Holt, Rinehart and Winston of Canada, 1972. 124 p.

Gluek, Alvin C., Jr.: *Minnesota and the manifest destiny of the Canadian northwest; a study in Canadian-American relations*. Toronto, University of Toronto Press, 1965. xi, 311 p.

Grey, Rodney de C.: *The development of the Canadian anti-dumping system*. Montréal, Comité sur la politique économique canadienne. Private Planning Association of Canada, 1973. xi, 112 p., bibliographie.

Hawkins, Freda: *Canada and immigration; public policy and public concern*. Montréal et London, McGill-Queen's University Press, 1972. xvi, 444 p., bibliographie.

LeBlanc, Hubert: *La pensée politique de l'aide canadienne au développement: motifs, institutions, structures, perspectives*. Toulouse, 1972. 293, xiv p., bibliographie.

Neill, Robin: *A new theory of value; the Canadian economics of H. A. Innis*. Toronto, University of Toronto Press, 1972. viii, 159 p., bibliographie.

Preston, Richard A., ed.: *The influence of the United States on Canadian development: eleven case studies*. Durham, N. C., Duke University Commonwealth Studies Center, Duke University Press, 1972. xii, 269 p.

Richardson, Boyce: *Baie James: sans mobile légitime*. Outremont, Éditions L'Étincelle, 1972. 165 p.

Smiley, Donald V.: *Canada in question: federalism in the seventies*. Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1972. 190 p.

II. ARTICLES

«Canada and Asia». Dans *Far Eastern economic review* 78: no 51, 16 décembre 1972. 22 pages section spéciale.

Crookell, Harold «Responding to foreign investment». Dans *Business quarterly* 37: 22-29 février 1972.

De Bondt, John. «Canada's aid to developing countries». Dans *Canadian geographical journal* 85: 164-171 novembre 1972.

Diebold, William, Jr. et al. «Canada-U.S. relations: options for the future». Dans *Behind the headlines* 32: no 1. American reaction. 1er février 1973. 10 p.

Dwivedi, O. P. «The Canadian government response to environmental concern». Dans *International journal* 28: 134-152 hiver 1972-73.

«The EEC». Dans *Canada commerce* 136: 2-22 octobre 1972.

Kavic, Lorne J. «Canada and Asia; evolving awareness and deepening links». Dans *Pacific affairs* 45: 521-534 hiver 1972-73.

Leroy, Vély. «Le Rapport Gray: prélude d'un nouveau testament». Dans *Canadian banker* 1973 no 1: 25-27.

Schultz, J. A. «Canadian attitudes toward empire settlement, 1919-1930. Dans *Journal of imperial and commonwealth history* 1: 237-251 janvier 1973.

Stairs, Denis. «Pierre Trudeau and the politics of the Canadian foreign policy review». Dans *Australian outlook* 26: 274-290 décembre 1972.

Townson, Donald Weir. «1973: The year of the plucked eagle and the cooked goose». Dans *Business quarterly* 37: 5, 7 hiver 1972.

Wilder, William et al. «Canada's debatable pipeline». Dans *International review* 2: 34-38 26 février 1973.

Wigley, Philip. «Whitehall and the 1923 Imperial Conference». Dans *Journal of imperial and commonwealth history* 1: 223-235 janvier 1973.

DOCUMENTS D'INFORMATION

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

No 12 (31 janvier 1973) Accord de principe entre le Canada et la Yougoslavie en vue d'entamer des négociations concernant le règlement des réclamations de citoyens canadiens résultant de la nationalisation de leurs biens, droits et intérêts par le Gouvernement yougoslave.

No 13 (2 février 1973) Négociations entre le Canada et Cuba en vue d'un accord sur les actes de piraterie aérienne.

No 14 (7 février 1973) Le Canada et les deux Vietnams.

No 15 (7 février 1973) Agence de coopération culturelle et technique: réunion de Bamako.

No 16 (12 février 1973) Visite du ministre des Affaires étrangères du Luxembourg à Ottawa.

No 17 (12 février 1973) Déclaration faite à Helsinki le 8 février par M. E. A. Côté, représentant du Canada aux entretiens multilatéraux préliminaires pour la préparation de l'éventuelle Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

No 18 (14 février 1973) Accord canado-cubain relatif aux détournements d'aéronefs et de navires.

No 19 (15 février 1973) Signature de l'Accord canado-cubain relatif aux détournements d'aéronefs et de navires.

No 20 (16 février 1973) Don de livres canadiens aux écoles secondaires américaines.

No 22 (21 février 1973) Agence de coopération

culturelle et technique — Conférence de la politique de documentation scientifique et technique des pays francophones, Paris, 26, 27 et 28 février 1973.

No 23 (23 février 1973) Réouverture du bureau du gouvernement canadien à Berlin-Ouest.

No 24 (23 février 1973) Conférence internationale sur le Vietnam.

No 25 (2 mars 1973) Extraits de la déclaration du représentant canadien devant le Comité de rédaction de l'Acte de la Conférence internationale sur le Vietnam, Paris, le 1^{er} mars.

No 26 (2 mars 1973) Acte de la Conférence internationale sur le Vietnam.

No 27 (8 mars 1973) Visite au Canada du premier ministre adjoint de Hongrie.

No 28 (9 mars 1973) Déclaration de M. l'ambassadeur Gauvin à Saigon, le 10 mars. Demande d'enquête à Khe Sanh.

No 29 (9 mars 1973) Réunion du Comité sur les défis de la société moderne.

No 30 (12 mars 1973) Visite de M. Sharp au Vietnam et au Laos.

No 31 (15 mars 1973) Visite au Canada du ministre norvégien des Affaires étrangères.

No 32 (15 mars 1973) Visite au Canada du premier ministre adjoint de la Hongrie.

No 33 (15 mars 1973) Accord Canada-Indonésie concernant l'assurance-investissement.

No 34 (20 mars 1973) Nomination de M. Louis Rasminsky au poste de président du Conseil des gouverneurs du Centre de recherches pour le développement international.

No 35 (26 mars 1973) Signature d'un nouvel accord sur les services aériens entre la République fédérale d'Allemagne et le Canada.

No 36 (26 mars 1973) Ratification de l'accord international sur le cacao par le Canada.

No 37 (30 mars 1973) Le Canada vient en aide aux victimes de l'éruption volcanique d'Islande.

No 38 (2 avril 1973) Visite à Ottawa du ministre britannique chargé des affaires de la Communauté européenne, Monsieur John Davies.

No 39 (2 avril 1973) Note diplomatique concernant une entente consulaire entre le Canada et le Mexique.

No 40 (2 avril 1973) Mémoire d'entente entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Mexique concernant un programme d'échanges de jeunes spécialistes et techniciens.

No 41 (4 avril 1973) Délégation canadienne d'observation à l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains.

No 42 (6 avril 1973) Séance plénière du Comité sur les défis de la société moderne de l'OTAN à Ottawa — Exposition de voitures futuristes.

No 43 (9 avril 1973) Notes pour la déclaration de M. Pierre de Bané, secrétaire parlementaire du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, chef de la Délégation canadienne d'observation à l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains (OEA) du 4 au 14 avril 1973 à Washington.

No 44 (18 avril 1973) Le Canada signe un accord sur les réclamations avec la Tchécoslovaquie.

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

No 72/20 Le Canada affirme son espoir dans les Nations Unies. Discours du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, à la vingt-septième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, le 28 septembre 1972.

No 72/21 Le Canada face à une nouvelle puissance mondiale: la Chine. Déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, devant la Jeune Chambre de Commerce du Canada, à Toronto, le 14 octobre 1972.

No 72/22 Le Canada et l'Amérique latine. Texte du discours du directeur général du Bureau des Affaires de l'hémisphère occidental du ministère des Affaires extérieures, M. Klaus Goldschlag, à la Troisième conférence annuelle de l'Association canadienne pour l'Amérique latine. Ottawa, le 19 octobre 1972.

No 72/23 Le Canada, le Marché commun et les États-Unis. Texte du discours du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, à l'Institut canadien des Affaires internationales. Toronto, le 18 novembre 1972.

No 72/24 Travaux préparatoires à la Troisième Conférence sur le droit de la mer. Texte de la déclaration du représentant suppléant du Canada, M. J. A. Beesley, devant la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, le 30 novembre 1972.

No 73/1 Les vues du Canada sur les perspectives de paix au Vietnam. Déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, à la Chambre des communes, le 5 janvier 1973.

No 73/2 Les premiers 60 jours au Vietnam. Déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, à la Chambre des communes, le 1^{er} février 1973.

No 73/3 Le Canada et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Déclaration de M. E. A. Côté, représentant du Canada aux entretiens multilatéraux préliminaires pour la préparation de l'éventuelle Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

No 73/4 Revue de l'économie du Canada en 1972 et perspectives de 1973. Déclaration du ministre de l'Industrie et du Commerce, M. Alastair Gillespie, le 31 décembre 1972.

No 73/5 Conditions de la participation du Canada à la Commission internationale de contrôle et de surveillance au Vietnam. Discours

du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, à la séance inaugurale de la Conférence internationale sur le Vietnam, Paris, le 26 février 1973.

No 73/6 Conférence internationale sur le Vietnam. Déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, à la Chambre des communes, le 5 mars 1973.

No 73/7 Demande d'enquête à Khe Sanh. Déclaration de l'ambassadeur du Canada à Saigon, M. Michel Gauvin, le 10 mars 1973.

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

No 129 Conférences prochaines auxquelles le Canada sera partie. (Novembre 1972).

TRAITÉS

Bilatéraux

Allemagne

Accord relatif aux transports aériens entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne. Fait à Ottawa, le 26 mars 1973.

Bulgarie

Accord de commerce entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Bulgarie. Fait à Sofia, le 12 février 1973. En vigueur provisoirement le 12 février 1973.

États-Unis d'Amérique

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique visant à assurer la sécurité sur les Grands lacs par la radio 1973. Ottawa, le 26 février 1973.

Guatemala

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Guatemala afin de permettre aux stations radio d'amateurs du Canada et du Guatemala d'échanger des messages ou d'autres communications émanant de tierces parties ou destinés à des tierces parties. Guatemala, le 8 novembre 1972.

Indonésie

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Indonésie constituant un Accord concernant les investissements canadiens en Indonésie assurés par le Gouvernement du Canada par son agent, la Société pour l'expansion des exportations. Djakarta, le 16 mars 1973.

Mexique

Mémoire d'entente entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Mexique concernant un programme d'échanges de jeunes spécialistes et techniciens. Ottawa, le 2 avril 1973. En vigueur le 2 avril 1973.

Échange de Notes concernant une entente consulaire entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Mexique. Ottawa, le 2 avril 1973.

Tchécoslovaquie

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République socialiste tchécoslovaque concernant le règlement de questions financières (avec échange de lettres). Ottawa, le 18 avril 1973.

URSS

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques sur la coopération en matière de pêches entre les deux pays, signées le 22 janvier 1971. Ottawa, le 15 février 1973. En vigueur le 19 février 1973.

Venezuela

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Venezuela constituant le renouvellement du *Modus vivendi* commercial entre les deux pays, en vigueur le 11 octobre 1950 et amendé le 30 septembre 1966. Caracas, le 22 janvier 1973. En vigueur à compter du 11 octobre 1972.

Multilatéraux

Convention internationale sur la sécurité des conteneurs (CSC). Faite à Genève le 2 décembre 1972. Signée par le Canada le 13 février 1973.

Acte de la Conférence internationale sur le Vietnam. Fait à Paris le 2 mars 1973. Signé par le Canada le 2 mars 1973. En vigueur le 2 mars 1973.

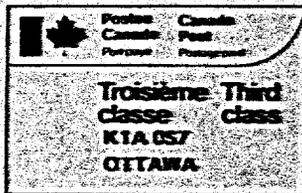
Accord international sur le cacao. Fait à New York le 15 novembre 1972. Signé par le Canada le 12 janvier 1973. Instrument de ratification du Canada déposé le 23 mars 1973.

Accord sur la cessation de la guerre et le rétablissement de la paix au Vietnam et les Protocoles concernant la Commission internationale de contrôle et de surveillance. Fait à Paris le 27 janvier 1973. Notes canadiennes adressées aux parties à l'Accord, acceptant comme État tiers les obligations des Protocoles, signées à Ottawa le 27 janvier 1973. En vigueur pour le Canada le 27 janvier 1973. Notes canadiennes prolongeant davantage la participation du Canada à la Commission internationale de contrôle et de surveillance signées à Ottawa le 28 mars 1973.

Accord financier de l'Organisation des télécommunications du Commonwealth. Fait à Londres le 30 mars 1973. Signé par le Canada le 30 mars 1973.

Accord mettant fin aux accords relatifs aux services télégraphiques du Commonwealth. Fait à Londres le 30 mars 1973. Signé par le Canada le 30 mars 1973.

Modifications à la constitution de l'Organisation des télécommunications du Commonwealth du mois de mars 1966 préparées et acceptées par la Conférence de 1972. Le Canada a fait part par lettre, le 27 mars 1973, de son acceptation des modifications.



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

juillet/août 1973

Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires extérieures

CA1 EA
I56F
Juil.-Aou
1973
DOCS



Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada

Nouveaux rapports de puissance
dans le monde

Besoin d'une politique canadienne
de l'énergie

Effervescence en Amérique
latine

L'Inde commence à s'affirmer

Perspectives internationales

Directeurs de rédaction:

E.-R. Bellemare
Murray Goldblatt

Comité éditorial:

M. L. A. D. Stephens, président
Mlle Patricia Dunn
Mlle N. Sénécal
M. L. H. Amyot
M. Arthur J. Andrew
M. A. E. Blanchette
M. G. Choquette
M. J. W. Graham
M. D. B. Hicks
M. D. R. Hill
M. R. Harry Jay
M. G. H. Pearson
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

LIBRARY DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

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, États-Unis et Mexique, \$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 1973

Nouvelles relations de puissance dans le monde:	
L'évolution du système international/ <i>André P. Donneur</i>	2
Le Canada dans un monde changeant/ <i>John Halstead</i>	9
Rencontre avec les diplomates/ <i>Gordon Hawkins</i>	12
Une entente à approfondir/ <i>François Bouvier</i>	14
Dialogue avec les universitaires	16
<hr/>	
Asie du Sud-Est:	
L'impasse cambodgienne/ <i>Robert Garry</i>	19
Le Laos, théâtre d'hostilités secondaire/ <i>David Van Praagh</i>	27
Le Canada se retire du Vietnam	31
<hr/>	
Pour une politique canadienne de l'énergie/ <i>David Crane</i>	33
<hr/>	
Amérique latine:	
Le Chili au lendemain des élections/ <i>James Goodsell</i>	40
Réorientation politique de l'Argentine/ <i>James Neilson</i>	44
<hr/>	
Évaluation du nouveau rôle de l'Inde/ <i>Ashok Kapur</i>	49
Les relations canado-indiennes	53
<hr/>	
Préliminaires d'une mission diplomatique/ <i>R. M. Macdonnell</i>	56
<hr/>	
Section de référence	59

Les 17 et 18 mai, des représentants d'universités et d'institutions dont les programmes d'études portent sur les relations internationales se sont réunis à Ottawa pour un échange de vues avec des agents du ministère des Affaires extérieures. Le ministre, M. Mitchell Sharp, a présidé le dîner d'ouverture et répondu aux observations et critiques au sujet de son article sur les relations canado-américaines, publié en octobre 1972, dans un numéro spécial de *Perspectives internationales*.

«Les nouvelles relations de puissance dans le monde et leur impact sur diverses régions» constituaient le thème de cette conférence, à laquelle participaient une cinquantaine d'universitaires et de hauts fonctionnaires du ministère.

A la première session du colloque sur l'évolution du système international, le directeur sortant de charge du Groupe d'analyse politique du ministère, M. James E. Hyndman, a présenté et commenté brièvement quelques idées sur le sens et les répercussions possibles des changements en cours. Il s'agissait là de vues préliminaires développées au sein du Groupe d'analyse politique dans le cadre d'une étude en cours, présentées pour ouvrir et stimuler la discussion. L'article du professeur Donneur reprend et développe cette analyse. Selon la formule consacrée, l'auteur s'exprime ici à titre personnel.

Associé au Groupe d'analyse politique du ministère des Affaires extérieures depuis septembre 1972, le pro-

L'évolution du système international

par André P. Donneur

La transformation du système international bipolaire

Il est manifeste que le système international tel qu'il a fonctionné depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, a connu des changements importants ces dernières années, à tel point que chefs politiques et spécialistes des relations internationales s'accordent pour reconnaître que l'ordonnance de ce système a vu son temps et est en voie de céder la place à un ordre international fort différent. L'on est assez généralement d'accord aussi que la période actuelle en est une de transition, assez rapide d'ailleurs, et que les caractéristiques du nouveau système en voie d'instauration ne peuvent être prévues de façon précise et sûre: à part les difficultés inhérentes à la prévision dans un domaine aussi complexe, différentes possibilités paraissent exister. et celle qui en fait incarnera l'avenir dépend sans doute autant des interprétations et des décisions des dirigeants politiques que des conditionnements imposés par des facteurs de changements qui échappent largement à leur contrôle.

La question qui se pose, et qui fait

l'objet de cette étude, est celle de discerner quelles sont les différentes structures possibles ou plausibles du système international qui pourraient résulter des changements en cours, lequel ou lesquels paraissent les plus vraisemblables, et quelles en seraient les conséquences pour une puissance intermédiaire comme le Canada.

Il y aurait, bien sûr, différentes manières d'aborder cette vaste question. Dans cet article, la démarche suivie sera tout d'abord d'essayer de dégager les caractéristiques marquantes de la structure bipolaire d'après-guerre du système international et les facteurs principaux qui semblent agir ou avoir agi pour le transformer. Plusieurs modèles seront alors esquissés du système, tel qu'il pourrait se développer durant les prochaines années. Après quoi, la vraisemblance de chacun de ces modèles sera discutée, en examinant tour à tour la position, les problèmes, les buts des principales puissances ou groupes et en analysant les tendances et les problèmes majeurs que l'on peut observer

fesseur Donneur a collaboré aux diverses études du Groupe depuis lors, et plus particulièrement à celle portant sur le système international. Il vient de quitter le ministère pour reprendre ses fonctions de professeur agrégé en relations internationales et politique étrangère à l'Université du Québec à Montréal.

Outre l'exposé de M. Hyndman, d'autres communications ont été faites à ce sujet et étudiées par les participants en fonction de la politique étrangère des États-Unis et de son impact sur l'Asie et le Pacifique, l'Europe et le Canada.

Ce numéro de *Perspectives internationales* publie le mémoire du professeur Donneur ainsi qu'une analyse de M. John Halstead, sous-secrétaire d'État

adjoint aux Affaires extérieures, qui traite de l'impact sur le Canada et des possibilités d'action découlant des relations changeantes des puissances mondiales.

La nature même de la conférence fait l'objet de deux exposés, dont les auteurs sont respectivement M. Gordon Hawkins, directeur exécutif du Centre d'études de la politique étrangère de l'Université Dalhousie, et M. François Bouvier, du Département de science politique de l'Université du Québec, à Montréal. Ce numéro donne également un aperçu des activités de la Direction des relations avec les universités, qui s'emploie à entretenir le dialogue entre le monde universitaire et le ministère des Affaires extérieures.

aujourd'hui dans les relations internationales, dans les domaines stratégique, politique et économique en particulier.

Le système bipolaire d'après-guerre

Il est quelque peu arbitraire de parler d'un système s'appliquant à toute la période depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, jusqu'à la période présente: la situation n'a pas cessé d'évoluer, et les historiens de la guerre froide, par exemple, distinguent différentes périodes durant ce quart de siècle d'histoire. Il reste, cependant, que la prépondérance et la rivalité des deux «superpuissances» se sont affirmées dès la fin de la guerre. Très vite, deux blocs ou groupes d'alliés et «États-clients» se sont constitués. Un troisième groupe d'États, en marge de ce conflit, — les pays en voie de développement — s'est distingué, et a vu son nombre croître rapidement avec la décolonisation. Malgré leur désir, pour la plupart, de rester à l'écart de la guerre froide, et de forcer l'attention sur leurs problèmes de développement, ces

États se sont vus imbriqués dans l'affrontement plus général des deux premiers groupes et certains ont pu en tirer parti pour obtenir une aide accrue, économique et militaire.

Les deux blocs et leur affrontement constituaient toutefois l'essentiel du système. Sur le plan stratégique et militaire, la paix dépendait d'un équilibre de dissuasion relatif des forces nucléaires et classiques. Au début, la prépondérance en Europe des forces classiques de l'URSS et de ses alliés, était compensée par la prépondérance nucléaire américaine. Même à l'époque de la supériorité américaine incontestée sur le plan nucléaire, les pays occidentaux avaient jugé essentiel de réduire la prépondérance soviétique classique en Europe par un réarmement européen et une alliance étroite — l'OTAN — qui de plus comportait une importante présence de forces classiques américaines (et de forces canadiennes) en Europe. Outre leur contribution, celles-ci constituaient une garantie d'intervention américaine en cas

d'agression soviétique (directe ou indirecte). Au fur et à mesure que l'écart nucléaire entre l'URSS et les États-Unis s'est réduit, et qu'avec les fusées intercontinentales, ils ont acquis une capacité de plus en plus forte de se détruire l'un l'autre, les données de l'équilibre de dissuasion se sont modifiées. Une course intense d'armement nucléaire a marqué l'évolution vers la parité nucléaire des deux super-grands, dont l'aboutissement fut l'équilibre de la terreur: la capacité de chacun d'infliger des dommages inacceptables à l'autre, même au cas où il serait victime d'une attaque surprise massive. Chacun possédait une capacité suffisamment grande et invulnérable de deuxième riposte.

Cette évolution s'accompagnait de tensions et de problèmes nouveaux au sein des blocs: les deux superpuissances avaient chacune conclu qu'elles avaient intérêt à éviter la prolifération. Le problème de la crédibilité de la dissuasion nucléaire américaine et celui du partage des responsabilités devaient envenimer les relations au sein de l'OTAN et encourager les partisans en France et en Angleterre de forces nationales nucléaires. La crainte d'une entente russo-américaine pour maintenir le statu quo, par-dessus la tête des Européens, hantait certains esprits dont de Gaulle bien sûr, mais aussi Adenauer. Le gaullisme faisait son apparition et la France se retirait des forces intégrées de l'OTAN. Le refus de l'Union soviétique de fournir à la Chine les connaissances nécessaires à la confection d'armes nucléaires jouait un rôle non négligeable dans la genèse du conflit sino-soviétique.

Le système était bipolaire en ce sens qu'il était dominé par les États-Unis du côté occidental, et par l'URSS du côté communiste. Du côté occidental, la prépondérance américaine était incontestable tant sur le plan militaire qu'économique, et son leadership évident, et assez largement accepté. La position soviétique était encore plus forte dans le camp communiste, bien que la Chine ait toujours conservé une indépendance considérable par rapport à Moscou. La rupture sino-soviétique, le défi gaulliste aux États-Unis au début des années '60, marquaient le début de l'érosion du système bipolaire.

Ce système était centré sur l'Europe. En Europe les lignes de démarcations étaient précises, et dans la pratique étaient respectées. En Asie, la situation était beaucoup moins claire et les efforts américains pour construire un dispositif équivalent d'alliance s'avéraient d'une efficacité limitée. Ils tenaient insuffisamment compte de la réalité nouvelle d'une Chine unifiée et en voie de modernisation. Toute l'Asie

d'ailleurs était en ferment; où fallait-il tracer la ligne?

Déjà le Proche-Orient et l'Indochine démontraient que la dissuasion nucléaire permettait les guerres localisées et limitées. L'Afrique et l'Asie de l'Est étaient dans l'aire d'affrontement est-ouest, mais les deux super-grands étaient tacitement d'accord pour limiter les risques. L'Amérique latine, hormis Cuba, était chassée gardée américaine.

Sur le plan économique, les échanges est-ouest étaient très limités; les pays en voie de développement comptaient pour peu. Le système économique était essentiellement occidental et intéressait surtout les pays occidentaux, le Japon, quelques pays latino-américains. Les États-Unis étaient le leader incontesté de cet ordre économique.

Si l'on veut résumer, les caractéristiques principales de ce système international «bipolaire» étaient:

1. La prépondérance des deux super-grands, seules puissances vraiment mondiales, activement engagées en Asie comme en Europe, rivalisant dans le Tiers Monde, seules grandes puissances nucléaires.
2. L'affrontement des deux blocs qu'elles dirigent, dans un conflit où l'idéologie joue un grand rôle.
3. La stabilité relative de la dissuasion à l'ère nucléaire, entre les deux grands, et la reconnaissance de plus en plus marquée que la guerre ne peut plus être un instrument rationnel de la politique («La guerre impossible»). Conséquence corollaire: possibilité de petites guerres hors de l'Europe, en dehors des aires clairement délimitées.
4. La prépondérance des préoccupations stratégiques, militaires et politiques par rapport aux problèmes économiques et sociaux internationaux, et aux problèmes internes des États principaux.
5. Le cloisonnement marqué des trois groupes de pays sur le plan économique: le système économique est surtout occidental et unipolaire, un système intéressant les pays développés. Le leadership américain est accepté et nécessaire.
6. L'importance du Tiers Monde est surtout manifeste comme enjeu dans le contexte de la guerre froide. L'interaction entre le Tiers Monde et les pays occidentaux sur le plan économique est limitée, mais sensible dans certains domaines: pétrole, matières premières, certaines manufactures simples.
7. Les exigences de l'interdépendance en matière de coopération et de réglementation internationale sur les plans économiques, techniques et sociaux (e.g. communications, santé, agriculture, droit de la mer, tourisme, immigration . . .) s'affir-

ment graduellement, mais ne pèsent pas d'un grand poids par rapport aux questions stratégiques et politiques.

Les facteurs d'érosion et de changement du système

Les principaux paraissent être:

1. Les effets de la parité nucléaire et de l'équilibre de la terreur sur les politiques des deux super-grands. Ils sont beaucoup moins dépendants pour le maintien de cet équilibre, sur leurs alliés, et sur le contrôle de territoires ou de bases hors de leurs frontières. Ils ont un intérêt commun manifeste au maintien de la stabilité de la dissuasion, et à en minimiser le coût économique croissant. Les risques de déstabilisation sont avant tout ceux de la prolifération nucléaire. Il en résulte une zone croissante d'intérêts communs à la stabilisation et à une normalisation de leurs relations. Par contre, ces tendances facilitent et encouragent le polycentrisme au sein des deux blocs et le désengagement du Tiers Monde. Elles mettent aussi l'accent sur l'importance d'équilibres régionaux en Europe, au Proche-Orient, en Asie, et sur l'utilité de forces classiques et nucléaires hautement mobiles. (Aviation de transport, flotte, sous-marins).

2. Le déplacement du foyer d'intérêt américain et russe vers l'Asie.

3. La rupture sino-soviétique et l'émergence de la Chine comme grande puissance en Asie, et superpuissance éventuelle avec le développement de sa capacité nucléaire, et la force de son exemple, de son idéologie, de sa vieille civilisation.

4. L'émergence de la Communauté européenne et du Japon en tant que grandes puissances économiques, capables de rivaliser avec les États-Unis.

5. L'importance accrue des problèmes économiques dans la formulation des politiques étrangères, qui tendent à supplanter les problèmes de sécurité. Le décroissement partiel entre les économies des trois groupes de pays, occidentaux, communistes et en voie de développement. L'URSS en particulier devient un acteur dans le système économique. La Chine se profile à l'horizon, loin derrière une puissance intermédiaire comme le Canada.

6. Les problèmes internes des grandes puissances (manque de matières premières, accès à de nouvelles technologies, environnement . . .) se font de plus en plus pressants et conditionnent leur politique étrangère.

7. Les exigences de coopération et de réglementation internationales dans de multiples domaines économiques, techniques et sociaux se font beaucoup plus fortes. (droit de la mer, ressources marines, pollu-

tion, communications, science et technologie . . .)

8. En dernier lieu, il faut mentionner les changements majeurs des politiques américaines, soviétiques et chinoises, alors que les affrontements États-Unis—URSS et États-Unis—Chine sont devenus moindres que les affrontements URSS—Chine. Dans le cas américain, ces changements assez dramatiques, symbolisés par les visites du président Nixon à Pékin et à Moscou, reflètent une réévaluation fondamentale du système international et du rôle des États-Unis. (Doctrines Nixon-Kissinger).

Cette réévaluation par les États-Unis et sans doute aussi l'URSS et la Chine, quels qu'en soient le bien fondé et la justice, aura nécessairement une très grande influence sur l'évolution du système. Il nous faut noter aussi que les facteurs de changement du système international en rendent la structure plus complexe. Alors que, dans l'après-guerre, la configuration stratégique modelait à elle seule le système international, actuellement et dans le proche avenir, les problèmes économiques d'une part et ceux posés par la recherche de ressources et l'environnement d'autre part ont tendance à déterminer d'autres configurations distinctes du domaine stratégique. Enfin, la configuration stratégique elle-même est devenue plus compliquée. La guerre froide, avec ses deux pôles nettement marqués, nous avait habitués à une évaluation globale de l'équilibre stratégique mondial. Aujourd'hui — et cela est valable pour l'avenir qui nous intéresse — les zones asiatique et européenne méritent un examen séparé. En Europe, les deux pôles de Washington et Moscou restent les déterminants majeurs de la configuration stratégique, l'Europe occidentale n'ayant pas une force militaire suffisante pour résister à l'URSS. En Asie, la Chine développe une force de dissuasion pour se protéger de l'URSS; celle-ci joue un rôle de protecteur à l'égard de l'Inde contre la Chine; les États-Unis protègent le Japon, encore relativement faible sur le plan militaire, contre la Chine et l'URSS.

Il est temps de tâcher de définir plus précisément quelle structure le système international est en train de prendre et aura; disons, vers 1980. On peut envisager plusieurs possibilités et nous allons présenter quatre modèles possibles du système international de l'avenir.

Les modèles

On peut tout d'abord minimiser l'importance des nouvelles grandes puissances et considérer que le système international restera axé sur les deux super-grands. Tout au plus, concédera-t-on que la Chine, le

Japon et les pays de la Communauté européenne ont et auront tendance à jouer un rôle plus grand qu'au temps de la guerre froide. On parlera d'un bipolarisme atténué ou souple où, cependant, les États-Unis et l'URSS conserveront le pouvoir de décision ultime, en l'occurrence leur capacité thermo-nucléaire. Les deux super-grands, par des ententes directes, telles que celles résultant des SALT (Pourparlers sur la limitation des armes stratégiques), continueront de renforcer le statu quo. Après l'Europe, au sein de laquelle le statu quo territorial est pratiquement consacré, les deux super-grands s'efforceront d'éliminer les frictions qu'ils peuvent avoir, notamment au Moyen-Orient et au Sud-Est asiatique. En outre, ils empêcheront de concert tout autre État de modifier l'ordre international actuel. Nous avons donc là un *modèle bipolaire souple*.

A l'opposé de ce modèle, on peut envisager une configuration multipolaire du système. La Chine, le Japon et la Communauté européenne tendraient à rejoindre les États-Unis et l'URSS comme grands du système. Comme au XIX^e siècle, à l'échelle du continent européen, un jeu subtil d'équilibre entre plusieurs grandes puissances redonnerait à la diplomatie un grand mouvement. Des alliances de circonstance entre deux ou trois de ces puissances sur des questions limitées et des objectifs précis permettraient d'imposer aux autres telle solution à un problème. Sur une autre question, les alliances se noueraient entre d'autres partenaires. Ce *modèle multipolaire* serait donc caractérisé par une grande fluidité mais serait très stable si on se réfère à l'exemple des XVIII^e et XIX^e siècles.

Un troisième modèle met l'accent sur le tripolarisme du système international. Sans nier que le bipolarisme est en train de disparaître, on restreint dans ce cas l'émergence de nouvelles puissances à la seule Chine. La capacité nucléaire de dissuasion est, dans ce modèle, le critère décisif. Si la Chine peut se doter et se dote effectivement d'une force de frappe nucléaire significative à laquelle elle peut joindre des effectifs militaires considérables, la Communauté européenne et le Japon sont dans une situation différente. Les forces de frappe britanniques et françaises ne font pas le poids et ne sont pas près d'être fusionnées; la faible dimension du territoire de la Communauté restreindrait de toute façon le pouvoir de dissuasion d'une force combinée. Quant au Japon, pour des raisons internes — constitution, forte opposition de l'opinion publique — et externes — réactions prévisibles de la Chine et de nombreux États du Sud-

Est asiatique et de l'Océanie, il ne peut envisager la constitution d'une force de frappe; de plus, l'exiguïté de son territoire restreindrait aussi l'efficacité d'une telle force. Le *modèle tripolaire* considère donc que les États-Unis, l'URSS et la Chine seront les trois pôles du système international et que leurs rapports seront décisifs vers 1980.

Un quatrième modèle de système peut être envisagé. Ce modèle prend en considération le développement de nouveaux pôles (Chine, Japon, Communauté européenne), mais tient compte de la puissance dominante des États-Unis et de l'URSS *en matière militaire*. Si la Chine tend à combler cette disparité de puissance militaire, elle ne peut espérer égaler les super-grands en 1980. Quant au Japon et à l'Europe occidentale, ils resteront dépendants de la protection militaire, en tout cas nucléaire des États-Unis. Cette protection est indispensable à l'équilibre stratégique tant en Asie qu'en Europe. Cependant, dans le domaine *commercio-monnaire*, les pôles significatifs seront les États-Unis, la Communauté européenne et le Japon avec une émergence encore relative de l'URSS, la Chine restant hors course. Un troisième domaine *«fonctionnel»*, celui des ressources, de l'environnement, des communications et de la technologie, dessinera une troisième configuration. En effet, ces divers phénomènes appellent un nouveau type de relations fondées principalement sur la coopération, bien qu'ils comportent aussi des aspects conflictuels. En ce qui concerne les ressources, les États-Unis, la Communauté européenne et le Japon qui sont demandeurs, devront tenir compte de l'URSS, mais aussi de certaines moyennes et petites puissances détentrices de matières premières-clés, comme le pétrole. Les besoins en technologie et en céréales de l'URSS et de la Chine leur feront rechercher des accords avec les autres grands. Toutes sortes de problèmes liés à l'environnement, à l'exploitation des ressources situées en territoire international (fonds des mers) et aux communications, impliquent une certaine coopération entre les États, grands et petits. Enfin, les entreprises multinationales et d'autres acteurs transnationaux joueront un rôle grandissant. Est-ce que les problèmes de développement se dérouleront au sein de cette troisième configuration ou auront-ils un rôle autonome? Il semble provisoirement que dans l'optique du quatrième modèle, ils seront liés au problème des ressources parce que les grandes puissances seront impliquées directement dans ce problème. Ce modèle, qui comporte trois configurations distinctes, sera appelé pour la com-

modité de la discussion, *modèle complexe à trois dimensions* (comportant à la fois des éléments de bipolarité et de multipolarité).

Discussion des modèles

La question qui se pose et à laquelle notre analyse devra répondre est celle de savoir quel modèle correspondra le mieux à la réalité vers 1980.

A la lecture des messages sur l'état du monde et des déclarations du président Nixon, ainsi que des écrits d'Henry Kissinger, il semble bien que les États-Unis voient le monde en fonction de cinq grands centres ou pôles de puissance: les États-Unis, l'URSS, la Chine, l'Europe et le Japon. Mais il y a eu une certaine évolution dans l'évaluation américaine du rôle que doivent jouer ces cinq grands centres. Dans une interview à *Time Magazine* (janvier 1972), le président Nixon évoquait l'exemple du concert européen du XIX^e siècle, alors qu'Henry Kissinger, en proposant une nouvelle Charte de l'Atlantique, affirmait que l'Europe et le Japon n'avaient que des intérêts régionaux. N'était-ce pas reconnaître implicitement que seuls les États-Unis, l'URSS et la Chine relevaient du système international global dans lequel seuls les États-Unis pouvaient être le porte-parole de l'alliance occidentale?

Toujours est-il que pour les États-Unis, l'ordre international et la paix reposeraient surtout à l'avenir, sur les politiques de ces cinq centres, et sur un jeu subtil d'équilibre mondial et régional. Le rôle et l'influence des États-Unis devraient s'exercer de façon plus discrète, et indirecte, le plus fort des responsabilités de défense dans chaque région devant être assumé par les pays de ces régions. Les États-Unis parlent de modération et d'autodiscipline des grands, d'une collaboration fonctionnelle entre eux. Précisée d'abord pour l'Asie, cette doctrine américaine est beaucoup plus ambiguë en Europe, et dans ses incidences entre pays occidentaux. Les préoccupations dominantes des États-Unis semblent être avant tout de réduire les frais et les exigences de leurs engagements internationaux, militaires et économiques, de redresser leur balance de paiements et leur situation économique, et de commencer à résoudre leurs problèmes internes.

Vue de Washington, l'évolution des dernières 10 ou 15 années apparaît comme une érosion majeure et dangereuse de leur position internationale et de leur cohésion et équilibre internes. Il faut enrayer cette évolution, replacer les États-Unis dans une position de leadership durable, bien que

sans doute moins prédominante que par le passé. Vue de Moscou, cette évolution paraît sans doute beaucoup moins décisive. La consolidation de la position soviétique et l'extension de son influence ont beaucoup progressé. Les problèmes internes sont plus contrôlables. Les foyers de préoccupation sont sans doute principalement la Chine, et le maintien de la position soviétique dans le glacis est-européen. S'agit-il pour eux de reconnaître le multipolarisme et de s'en accommoder, ou de consolider le mieux possible le statu quo européen, tout en perpétuant autant que possible le bipolarisme? Les États-Unis veulent-ils vraiment le multipolarisme ou surtout économiser leurs forces en profitant du schisme sino-soviétique et restaurer le leadership américain?

La Chine, le Japon, l'Europe sont-ils en mesure d'assumer vraiment le rôle de pôles comparables dans un avenir prochain? Pour beaucoup, l'Europe de la Communauté élargie est le seul candidat sérieux à un rôle comparable à celui de l'URSS et des États-Unis, grâce à sa richesse, son niveau de technologie, sa culture, sa géographie, son talent diplomatique, ses liens avec l'Europe de l'Est, l'Afrique. Toute la question est celle de savoir si elle sera politiquement capable de mener une politique cohérente, compte tenu de la lourdeur et du caractère assez peu développé de son processus décisionnel. Le Japon serait trop dépendant économiquement pour l'obtention d'énergie et de matières premières, trop suspect en Asie après son agression de la deuxième guerre mondiale et dépourvu d'une culture à vocation et retentissement universalistes. Quant à la Chine, elle n'aurait tout simplement pas le degré de développement et la puissance économique nécessaires, son principal atout étant son potentiel diplomatique, à partir de sa valeur d'exemple et de modèle pour les pays pauvres.

Peut-on d'ailleurs se limiter à un examen de ces cinq centres et ne faut-il pas faire entrer dans les calculs, toute une série d'autres pays, importants dans certains domaines et (ou) certaines régions?

Il paraît donc évident que le multipolarisme appelle des objections trop sérieuses pour correspondre à la réalité de 1980. D'autre part, le modèle bipolaire ne tient pas compte de la force économique acquise par le Japon et l'Europe occidentale, ainsi que du développement de la puissance militaire chinoise. Le modèle tripolaire répond bien à ce renforcement de la Chine, mais est incapable d'englober la montée du Japon et de l'Europe occidentale sur le plan économique qui sont des réalités qu'on ne peut esquiver. Il est exclu que

l'Europe et le Japon se contentent de jouer un rôle de second des États-Unis dans un système tripolaire. De toute façon, il est loin d'être sûr que les problèmes commerciaux-monétaires entre l'Europe, le Japon et les États-Unis s'harmoniseront rapidement; il y a plutôt là source de conflit que d'harmonie.

En fait, le défaut majeur des modèles bipolaire et tripolaire est qu'ils reposent sur une analyse du monde dans lequel la dimension stratégique continue à dominer totalement. Or, s'il est vrai que cette dimension a déterminé la structure du système international de l'après-guerre, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les rapports économiques qui, dans l'après-guerre, reflétaient la domination absolue des États-Unis, sont devenus beaucoup plus complexes par le nouveau départ de l'Europe et la montée du Japon. Le modèle multipolaire tient compte de ce nouvel équilibre économique, mais cherche à le fondre dans une structure du système qui continue à reposer sur une dominance de la dimension stratégique. Ce modèle, en outre, laisse totalement de côté le domaine des ressources, de l'environnement, des communications et de la technologie qui joue un rôle croissant aujourd'hui et qu'on ne peut oublier.

Reste donc le *modèle complexe à trois dimensions* qui, comme son nom l'indique, est le seul à pouvoir contenir la complexité du système international en devenir. Il répond bien aux évaluations de puissance tant sur le plan militaire qu'économique et tient compte des disparités entre ces deux dimensions. Sa troisième dimension prend en considération les liens multiples qui se tissent entre États dans le domaine de la coopération technologique, scientifique et culturelle. Elle rend compte des problèmes internationaux posés par l'exploitation des fonds marins, la protection de l'environnement, le droit de l'espace... Dans ce genre de question, les grandes puissances ne sont pas seules à compter et les moyennes et petites puissances ont leur mot à dire. De même et surtout, quand on envisage les problèmes posés par la recherche de sources d'énergie et de matières premières en général, on voit que les petites puissances sont même groupées dans des organisations comme l'Organisation des pays producteurs de pétrole, et jouent un rôle majeur dans le système international. D'autres acteurs non étatiques comme les sociétés multinationales auront aussi la possibilité d'exercer leur influence. Trois domaines distincts appellent ainsi trois configurations au sein du système international.

On peut s'interroger sérieusement sur

l'opportunité d'ajouter une quatrième configuration à ce modèle, qui serait fondée sur le problème du sous-développement. Nous avons écarté cette idée. Il nous semble, en effet, que si le sous-développement joue un rôle dans le système international, ce sera par incidence au problème des ressources. Certains pays sous-développés pourront être appelés à monnayer des ressources vitales — nous pensons au pétrole — pour financer un plan de développement accéléré. La question du développement par elle-même ne joue plus le rôle majeur qu'elle a pu avoir à la fin des années cinquante et au début des années soixante, lorsque les deux super-grands se disputaient les faveurs des pays sous-développés. Aujourd'hui, en grande partie à la suite d'échecs tant économiques que politiques, mais aussi à cause de l'accent mis sur leurs problèmes internes et à cause de leur rapprochement, les deux super-grands ne se livrent plus à une lutte sérieuse concernant l'aide. La Communauté européenne a des liens traditionnels privilégiés et contractuels avec l'Afrique qui ne seront pas sérieusement attaqués par les autres grands. Une politique limitée d'aide du Japon à l'Asie du Sud-Est ne devrait pas non plus soulever l'opposition d'autres grands. Enfin, la Chine n'aura pas les moyens de pratiquer une politique d'aide spectaculaire et génératrice de conflits avec les autres grands. Ainsi donc, le problème du sous-développement, si important en soi restera-t-il, ne sera pas suffisamment aigu pour susciter une quatrième configuration de rapports entre États.

Le rôle des puissances moyennes

Quel sera le rôle des puissances moyennes, et en particulier du Canada, dans cette nouvelle structure du système international? Sans entrer dans le vif du sujet qui nécessiterait à lui seul un article séparé, on peut donner ici quelques indications. Dans la perspective d'un modèle bipolaire souple, la politique du Canada ne devrait pas tellement différer de celle qu'il a suivie dans l'après-guerre, puisque les alliances partant des deux grands pôles resteraient déterminantes. L'influence canadienne continuerait à se fonder sur la multiplicité de ses relations au sein de l'OTAN, du Commonwealth, de la francophonie et des Nations Unies. Le modèle tripolaire conduirait à un comportement similaire, puisque du côté occidental l'alignement sur le pôle de Washington resterait prépondérant. En modèle multipolaire, on pourrait craindre que les États-Unis soient portés à considérer toute l'Amérique du Nord ou les Amériques comme faisant partie de leur aire stratégique réservée. Avec ce repli des

États-Unis sur la forteresse Amérique, le Canada devrait faire face à des pressions américaines qui pourraient restreindre notre liberté de manœuvre.

Cependant, dans l'optique du modèle complexe à trois dimensions, que nous jugeons plus probable, les cinq pôles principaux ne seront pas capables de dominer et contrôler l'évolution par eux-mêmes. Par conséquent, les puissances moyennes ou intermédiaires comme le Canada, le Brésil, l'Inde, les groupements d'influence, comme par exemple l'Organisation des pays producteurs de pétrole, ou des acteurs non-gouvernementaux, comme les entreprises multinationales, joueront un rôle important. Le seul danger qui peut sérieusement menacer le Canada dans un tel modèle, serait une rivalité très accentuée sur le plan économique entre les États-Unis, l'Europe occidentale et le Japon dégénérant en une guerre commerciale qui réduirait notre liberté de manœuvre.

Dans l'hypothèse plus probable du maintien d'un système multilatéral du commerce et des monnaies, il semble que le Canada devrait pouvoir suivre une politique de diversification de ces relations. Il semble déjà évident que le développement de nos relations avec l'Union soviétique, la Chine et le Japon rehausse considéra-

ment notre capacité d'influence et d'action sur la scène internationale. Ainsi, alors que dans l'après-guerre l'influence canadienne se fondait sur la multiplicité de ses relations au sein de l'OTAN, du Commonwealth et des Nations Unies, dans l'optique du modèle complexe à trois dimensions, notre influence reposerait sur une multiplicité de contacts sur le plan mondial avec l'accent mis surtout sur les relations bilatérales.

Professeur à l'Université du Québec à Montréal, M. Donneur détient un Ph.D. de l'Institut universitaire des Hautes Études Internationales de Genève. Il est l'auteur de l'Histoire des Partis socialistes pour l'action internationale et a contribué aux deux ouvrages collectifs Fédéralisme et Nations et États multilingues: problèmes et solutions. Il a publié une dizaine d'articles portant sur la politique étrangère du Canada, le système international, la sécurité et la coopération en Europe et le socialisme international. Actuellement président de la Commission de la recherche du Centre québécois de relations internationales et membre du Conseil canadien de recherches en sciences sociales, M. Donneur a présidé de 1970 à 1972 la Société canadienne de science politique.

Le Canada dans un monde changeant

par John Halstead

Lors de la dernière séance de la réunion de consultation tenue entre les universitaires et les fonctionnaires du Ministère, M. John Halstead, sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures, a parlé des conséquences pour le Canada de l'évolution des rapports de puissance dans le monde. M. Halstead a d'abord passé en revue quelques-uns des facteurs les plus importants de l'évolution du système mondial, tentant ensuite d'évaluer à la fois les possibilités nouvelles et les dangers qu'ils ont pu poser pour le Canada. Ce faisant, il s'est adressé surtout aux aspects qui touchent le Canada plus particulièrement, négligeant les facteurs de portée plus générale. Voici un résumé de son exposé: Le premier changement qui s'est opéré est celui du passage d'une structure interna-

tionale bipolaire, dominée par les États-Unis et l'URSS et due en grande partie à la confrontation idéologique entre les deux superpuissances, à une structure multipolaire plus souple, de plus en plus ouverte au dialogue et à la négociation fondés davantage sur les intérêts nationaux que sur l'idéologie. En ce qui concerne les relations Est-Ouest, un tel changement offre des avantages évidents pour un pays comme le Canada dans ses relations avec les pays communistes. En effet, il nous laisse une plus grande liberté de manœuvre, plus de chances de poursuivre nos propres intérêts et de contribuer aux échanges et à la coopération sur le plan international sans être accusés pour autant (ou du moins soupçonnés) d'impureté idéologique.

Déjà, nombre d'exemples témoignent

de notre évolution dans cette direction: nos relations avec Cuba, notre reconnaissance de la République populaire de Chine et notre appui à son adhésion aux Nations Unies; notre rapprochement avec l'URSS, ainsi que notre appui, très tôt proclamé, de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Dans chaque cas, nous avons suivi une ligne de conduite radicalement différente de celle des États-Unis, non pour le plaisir de nous en distinguer, mais parce que nous avons une conception différente de ce qui est souhaitable et réalisable. J'estime qu'en plus d'être réaliste, notre façon d'envisager ces questions a permis à d'autres, dont les responsabilités ne sont pas les mêmes, de s'engager plus facilement dans la bonne voie.

Pour ce qui est des incidences de cette évolution sur les relations entre les États-Unis et ses alliés, la situation se complique davantage pour le Canada. Il s'agit, tout d'abord, de savoir quelles conséquences auront pour nous les nouveaux rapports de puissance et d'influence entre les États-Unis, la Communauté européenne et le Japon. En résultera-t-il une situation plus stable et équilibrée dans le monde non communiste ou, au contraire, une plus grande instabilité marquée de rivalités plus intenses? Voilà en effet l'essence du récent discours de M. Kissinger sur *l'Année de l'Europe*. L'issue dépendra en grande partie du succès des négociations que mèneront les États-Unis et ses principaux alliés pour trouver à leurs problèmes militaires et économiques des solutions qui font appel à une plus grande coopération. Il est certes dans l'intérêt du Canada d'assurer le triomphe de l'esprit de coopération sur celui de la rivalité et la concurrence, et on ne devrait ménager aucun effort à cette fin.

Possibilités de diversification

Cela ne veut pas dire qu'il faille nécessairement appuyer les États-Unis dans tous leurs démêlés avec la Communauté européenne et le Japon, même si un grand nombre de Canadiens estiment que le maintien de la prédominance des États-Unis est essentiel au bien-être du Canada. Il me semble, au contraire, que le nouvel état de choses nous offre l'occasion de diversifier nos relations et de réduire notre vulnérabilité aux revirements d'une puissance étrangère quelconque. Nous serions ainsi amenés à choisir nos partenaires de façon pragmatique parmi les pays dont les intérêts convergent avec les nôtres ou du moins les complètent. D'autre part, il est vrai, qu'à court terme l'élargissement et l'essor de la Communauté européenne posent de sérieux problèmes d'adaptation

pour le Canada sur le plan du commerce, bien que la prospérité et la cohésion accrues de l'Europe semblent devoir susciter à longue échéance de plus grandes possibilités d'échanges et de coopération, pourvu que la tendance à la libéralisation se poursuive. Au même titre, il est peu probable que le degré d'intégration politique prévisible de la Communauté européenne nous cause des problèmes insurmontables, pourvu que le cadre général de l'Alliance atlantique soit maintenu et renforcé, si possible, par un nouveau consensus sur les objectifs communs.

Reste le danger, toutefois, que l'élévation de la Communauté européenne et du Japon au rang des grandes puissances économiques, capables de concurrencer les États-Unis, entraîne dans le monde non communiste la création d'une structure de pouvoir tripolaire où le Canada aurait plus de mal à prendre place ou à se faire entendre. Certains Américains ont déjà adopté, semble-t-il, une telle optique. M. Kissinger a bien mentionné le Canada dans son discours, mais une seule fois, et Washington nous assure que les Américains veulent que nous participions à la recherche de «principes communs» de coopération. Il n'en reste pas moins que les trois grandes puissances économiques non communistes seront fortement tentées de négocier entre elles les questions les plus importantes.

Il y a aussi le danger que la coopération entre les États-Unis, la Communauté européenne et le Japon échoue en raison de leurs rivalités croissantes, donnant ainsi lieu à de plus larges groupements régionaux qui finiraient par se transformer en blocs protectionnistes. Une telle situation n'est pas impossible si le gouvernement américain n'obtient pas les pouvoirs nécessaires du Congrès ou si d'autres principaux partenaires refusent de participer pleinement aux prochaines négociations multilatérales sur le commerce. Il se peut aussi que les négociations elles-mêmes avortent surtout si la stabilité monétaire, déjà fragile, est détruite, sapant ainsi par la base toute libéralisation commerciale ultérieure. Si les tendances protectionnistes devaient l'emporter sur celles de la libéralisation, le Canada trouverait de plus en plus difficile d'écouler ses produits sur les marchés étrangers, particulièrement les marchés européens. Il serait alors forcé de se retrancher dans le bloc continental nord-américain.

Risque de guerre amoindri

Le deuxième changement qu'il convient d'examiner est celui de la probabilité décroissante d'une guerre entre les super-

puissances, étant donné leur parité nucléaire et l'usage de plus en plus restreint qu'elles font de la force militaire dans leurs relations. Bien que cela n'élimine pas nécessairement le risque de guerres classiques entre les petites puissances (on peut, en effet, alléguer l'inverse) le Canada a moins de chances d'y être engagé malgré lui, car la seule menace militaire qui le guette est celle d'un conflit entre les superpuissances nucléaires. La sécurité du Canada se trouve donc rehaussée par les circonstances actuelles.

Il est probable aussi que le développement des relations internationales (entre pays industrialisés du moins), délaissant les facteurs militaires, mette davantage l'accent sur d'autres secteurs tels les domaines économique, technologique et écologique. En ce qui touche ces domaines qu'on a qualifiés de «fonctionnels», le Canada avec son territoire étendu et relativement peu peuplé, ses énormes ressources notamment en énergie et son économie développée se trouvera, à beaucoup d'égards, comparativement favorisé. Il serait donc possible pour le Canada de jouer un rôle relativement plus influent dans un monde où le problème de la sécurité, bien que vital, ne dominera plus la marche quotidienne des affaires internationales. Déjà, des signes de cette évolution se dessinent, si on en juge par la place toujours plus importante que le Canada occupe dans les domaines de l'aide technique et économique aux pays du Tiers monde, la protection de l'environnement, la gestion des ressources nationales et autres.

D'autre part, il se pose une interrogation importante: avons-nous l'indépendance économique nécessaire pour prendre les décisions qui importent et le moyen de les mettre à exécution? Sommes-nous en mesure d'élaborer nos politiques commerciales et monétaires d'une façon qui avantage, au maximum, les intérêts canadiens, ou bien la marge de manœuvre laissée aux autorités canadiennes est-elle si étroite que nos intérêts devront être soit délaissés soit confiés à d'autres? Ce genre de question prendra une importance croissante à mesure que s'épuiseront les réserves mondiales de ressources naturelles, notamment en énergie.

Troisième facteur

Le troisième facteur d'évolution que j'aimerais signaler, et qui est étroitement relié au second, est celui de l'importance croissante de la coopération et de la réglementation internationales spécialement dans les domaines «fonctionnels», visant à compenser la prolifération des petits États-nations et leur incapacité de résoudre

les nouveaux problèmes qui surgissent à l'échelle mondiale. Il me semble qu'il serait dans notre intérêt de favoriser un tel système international qui permettrait au Canada d'influencer l'environnement global en faveur de la création d'un monde interdépendant convenant mieux à ses intérêts. Un domaine où nous avons été particulièrement actifs, par exemple, est celui du droit de la mer. Je ne saurais dire si nous pourrions apporter également une contribution utile à la solution du problème que posent les groupes de puissance non nationaux (soit les entreprises multinationales, les groupes de contestation civique et les organisations de terroristes) que mentionnait Naomi Black ce matin. Il est certain cependant que le Canada, peut-être plus que tout autre pays, a intérêt à faire un effort en ce sens.

Je devrais maintenant tâcher de formuler une synthèse des diverses considérations que comportent toutes ces conséquences, tant bonnes que mauvaises, pour le Canada. La tâche n'est évidemment pas facile, d'autant plus que la tournure des événements sur la scène internationale notamment dans les domaines commercial et monétaire (en grande partie imprévisibles) comptera pour beaucoup. Plus important encore, à mon sens, est le fait que le résultat final dépendra en grande partie des démarches que nous entreprendrons.

Nous *devrions* en tout cas accentuer le positif et éliminer le négatif, c'est-à-dire poursuivre des objectifs destinés à renforcer les tendances positives et prévenir, contrer ou contrebalancer les tendances négatives. Par quels moyens? Pour ne mentionner que quelques-unes des possibilités du côté positif, il s'agirait de diversifier les relations extérieures du Canada et de réduire sa vulnérabilité conformément à la «troisième option», tout en maintenant d'harmonieuses relations avec les États-Unis; d'approfondir nos relations dans tous les domaines et de rester en dialogue constant avec la Communauté européenne et le Japon; d'encourager et de contribuer à la détente, tant dans nos relations bilatérales avec les pays communistes que dans le cadre d'assemblées multilatérales comme la CSCE (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe) et les MBFR (Pourparlers sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces); de promouvoir la coopération et la réglementation internationales aux Nations Unies et au sein d'autres organisations, notamment en ce qui touche les nouveaux problèmes mondiaux dans les domaines de l'économie, de la technologie et de l'environnement. Du côté négatif, nous pouvons prendre des mesures défen-

sives et mettre en garde nos amis et nos partenaires contre les dangers que posent le régionalisme et le protectionnisme pour la stabilité et la sécurité.

Politiques internes

Mais est-ce assez? Pour ma part, je ne le crois pas. Les mesures dont j'ai parlé relèvent essentiellement de la politique étrangère et j'estime que le résultat dépendra, en dernière analyse, de la politique intérieure plutôt que de la politique étrangère. Pouvons-nous prendre les mesures nécessaires pour appuyer une «stratégie à long terme» selon les grandes lignes tracées par la «troisième option»? Notre système fédéral et notre situation géopolitique le permettent-ils? Enfin, y sommes-nous décidés?

Ces interrogations soulèvent à leur tour bien d'autres questions que les Canadiens débattent souvent, ouvertement ou implicitement. L'une d'elles consiste à savoir si notre vif désir d'indépendance canadienne fait figure d'anomalie dans un monde de plus en plus interdépendant, où la coopération internationale n'est pas seulement souhaitable mais de plus en

plus essentielle. L'autre question est de savoir si la fusion du Canada et des États-Unis est tout aussi inévitable qu'opportune. On pourrait être tenté à cet égard d'établir une analogie entre l'Amérique du Nord et l'Europe occidentale, au moment où les pays de la Communauté européenne fusionnent leurs économies et fondent leurs souverainetés en une entité plus vaste visant à une plus grande unité. Sans toutefois répondre à ces questions, j'aimerais conclure en soulignant deux distinctions fondamentales. La première est que l'interdépendance entre un certain nombre de pays de puissance inégale mais comparable est radicalement différente de l'interdépendance exclusive entre deux pays de puissance tout à fait disparate. La seconde distinction est qu'il n'existe aucune comparaison possible entre les liens culturels, économiques et politiques unissant le groupe de pays qui forment la Communauté européenne, d'une part, et le Canada et les États-Unis de l'autre. Il serait peut-être plus juste d'établir des comparaisons sur ce plan entre les pays de la Communauté européenne et les provinces du Canada!

Rencontre avec les diplomates

par Gordon Hawkins

Si les Capulets et les Montaigus n'avaient fait que se traiter simplement de mal éclairés et de mal avertis, cela aurait causé de l'étonnement sur les places publiques de Vérone. C'est avec la même incrédulité que certains milieux canadiens accueilleraient la nouvelle voulant que les relations entre les diplomates et les universitaires s'améliorent depuis quelques années. Mais tôt ou tard la vérité se fait jour. L'importance du programme de relations avec les universités que poursuit le ministère des Affaires extérieures en fait foi. Cette affirmation n'a d'ailleurs rien d'absolu, car on craint encore de trouver quelque ver au cœur de ce nouveau fruit.

Il n'en reste pas moins que les professeurs ont appris à mieux s'y reconnaître parmi les bureaux des directeurs généraux, et maintenant que le Ministère lui-même est en train de déménager à son nouveau siège central de la promenade Sussex ces

rapports importants (dyadiques, dirait-on dans le métier) acquièrent plus d'envergure. D'ores et déjà plus concrets et plus compliqués, ils ont davantage besoin d'être soumis à un constant examen.

Au moins deux problèmes connexes de forme et de substance semblent ressortir des dernières «rencontres de consultation» entre les deux professions, tenues à Ottawa au mois de mai. Le premier a trait à la consultation et à la manière de l'aborder.

M. Gordon Hawkins est directeur du Centre d'études de politique étrangère de l'Université de Dalhousie. Lors de la rencontre de consultation entre universitaires et représentants du gouvernement, à la mi-mai, il a présidé la séance générale sur l'évolution des rapports de puissance dans le monde. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



Le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. A. E. Ritchie (à gauche) et M. Gordon Hawkins, directeur administratif du Centre d'études sur la politique étrangère de l'Université Dalhousie, assistent au dîner d'ouverture de la rencontre avec les universitaires.

Le pouvoir non étatique

Presque au tout début des discussions, on a soutenu de façon fortuitement brillante qu'il fallait considérer les États comme des organismes contraints de se défendre contre le pouvoir non étatique autant que contre d'autres États. Cette thèse a été illustrée par des arguments qui ont éclairé non seulement cette proposition, mais aussi l'orientation que prendrait la rencontre entière.

Préparé par le Groupe d'analyse politique du Ministère, l'essai sur l'évolution des rapports de puissance dans le monde avançait une thèse selon laquelle la structure du nouveau système international pouvait valablement s'expliquer grâce à un modèle comportant trois dimensions: stratégique, commerciale-monnaire et fonctionnelle; on y commentait ensuite l'utilité de ce modèle pour la définition des nombreux liens qui unissent les États. Il va de soi que la critique «non étatique» opposait un défi à cette proposition.

Plus intéressantes, il me semble, que la valeur du modèle sont les conséquences de ce débat sur les futures rencontres entre diplomates et universitaires.

L'argument voulant que les modèles axés sur la prise de décisions au niveau étatique mésestiment l'importance des organismes non gouvernementaux a mis en lumière l'insuffisance de l'ordre du jour ainsi que l'absence malencontreuse de représentants de disciplines connexes. Sans

doute le nombre de participants doit-il être limité, mais il est apparu entre autres qu'il eût été plus enrichissant de faire porter la discussion sur une question internationale en particulier et sur l'interaction d'organismes, étatiques ou non, à l'égard de cette question. Les communications par satellites et le droit de la mer sont des sujets qui viennent à l'esprit. Ces questions exigeraient, bien sûr, la participation d'experts en droit international et de spécialistes de l'écologie et des ressources.

Débat interdisciplinaire

On pourrait soutenir que, pour être valable, une réunion de consultation devrait être un exercice verbal embrassant plusieurs ministères et disciplines. Une telle perspective est sans aucun doute inquiétante. Il s'est agi jusqu'à présent d'un jeu qu'aucun des deux camps n'a bien mené sur son propre terrain. Mais ne serait-ce pas là justement le meilleur terrain d'essai?

Un programme de cet ordre imposerait, bien entendu, un lourd fardeau politique et administratif au Service des relations avec les universités, déjà limité et surchargé de travail. Mais si l'on veut réaliser des progrès sensibles au Canada dans le domaine des relations entre diplomates et universitaires, ne serait-ce pas le filon à exploiter? Il y a toujours le risque d'un déboire, mais la participation d'un plus grand nombre de joueurs donnerait davantage aux modèles tridimensionnels une apparence de réalité pratique.

Le second problème posé par ces réunions se rapporte aux réalisations des universitaires et présente deux aspects. En premier lieu, comme les deux groupes sont très nombreux, le Service des relations avec les universités doit trier sur le volet les participants éventuels. Comptant comme il se doit sur les contacts universitaires avec lesquels il entretient des rapports efficaces et permanents, il tend naturellement à choisir ses appuis parmi les universitaires haut placés qui ont plus de prestige et d'expérience. A moins de posséder une valeur intellectuelle exceptionnelle ou d'être sollicité pour renforcer la représentation régionale, le jeune universitaire a peu de chance d'être invité.

Accord sur l'Atlantique

Ces rencontres offrent un autre inconvénient. Pour des raisons bien compréhensibles, la plupart des professeurs plus âgés se spécialisent dans les questions de l'Europe orientale et occidentale, ou dans celles de l'Amérique du Nord. Ce sont surtout des spécialistes de la région atlantique.

Ainsi, lorsque l'examen de l'évolution des rapports de puissance dans le monde a

porté sur les nations de l'Asie et du Pacifique, la participation des universitaires au débat a été médiocre. Même si les spécialistes canadiens de l'Asie et du Pacifique sont assez peu nombreux, il y en a davantage qu'il n'y a paru à cette occasion. Jeunes, attirés surtout par l'histoire et ayant moins de relations avec les institutions sur lesquelles le ministère des Affaires extérieures doit compter le plus, nos spécialistes de l'Asie et du Pacifique se trouvent fortement sous-représentés. La faute en est beaucoup moins attribuable au Ministère qu'à l'état de cette discipline au Canada. Il s'ensuit cependant que les évaluations les plus pertinentes ont davantage rapport à la conduite des affaires de l'Atlantique par le Canada. Tout en reflétant peut-être la réalité passée et présente, cette carence écourte les spéculations qu'encouragerait une meilleure représentation de spécialistes d'autres régions.

Il y a un troisième aspect de la réunion de consultation qui, s'il ne pose pas à proprement parler un problème, mérite quelque attention.

Le fonctionnalisme en vedette

A en juger par les discussions de fond à cette réunion, on semble disposé à remettre à l'honneur l'élément fonctionnel parmi les principaux facteurs de la politique étrangère du Canada. On a cité le rôle créateur, pour ne pas dire revendicateur, du Canada dans les négociations sur le droit de la mer comme le plus remarquable

des nombreux exemples de la façon dont le fonctionnalisme canadien, dont les titres justificatifs remontent à l'époque de Mackenzie King, paraît acquérir encore plus d'importance ces temps-ci. S'agirait-il donc d'une réalité nouvelle ou du rêve d'un retour à notre politique de puissance moyenne? De reprendre notre rôle d'intermédiaire utile sous de nouveaux atours? Ou encore d'un saut vers la liberté par-dessus le mur d'une Amérique du Nord à sécurité maximale?

À la lumière des choix possibles dans nos relations avec les États-Unis, tels qu'on nous les a réitérés, il apparaît sans doute que le litige du Golfe du Maine, par exemple, vu sous l'angle du fonctionnalisme, est une contestation entre égaux se déroulant hors du cadre des rapports entre alliés. Elle n'est pas reliée de façon significative à l'indépendance économique. Le Canada est ici l'égal des États-Unis, de la même manière que l'Islande est, du point de vue fonctionnel, l'égal de la Grande-Bretagne. Dans le domaine du droit de la mer aussi, le Canada a montré de façon générale qu'il est l'égal des grandes puissances sur le plan fonctionnel.

Sauf erreur quant à l'attribution des commentaires sur le fonctionnalisme canadien, ce sont les universitaires et les pédagogues qui ont soulevé cette question. S'il y avait là matière à réflexion, cela donne sûrement raison à ceux qui voudraient raffiner davantage les rencontres entre ces deux vieilles professions.

Une entente à approfondir

par François Bouvier

If the intellectual is to deepen national policy he faces a delicate task. He must steer between the Scylla of letting the bureaucracy prescribe what is relevant or useful and the Charybdis of defining these criteria too abstractly (Henry Kissinger - «The policy-maker and the intellectual», *The Reporter*. 5 mars 1959).

L'occasion ne se présente pas tous les jours d'une rencontre entre théoriciens et praticiens, entre ceux qui analysent les relations internationales et la politique étrangère dans une perspective générale et à long

terme et ceux dont l'action consiste à chercher au jour le jour à imprimer une direction aux événements aussi bien qu'à dégager et à appliquer une volonté politique. À cet égard, l'initiative du Service des relations avec les universités du ministère des Affaires extérieures d'organiser une «réunion de consultation» avec les universitaires, les 17 et 18 mai derniers à Ottawa, était bienvenue.

Il est certain qu'une telle initiative s'inscrit parfaitement dans le cadre des

objectifs du Service des relations avec les universités qui sont «d'augmenter la compréhension et la coopération entre le Ministère et le milieu universitaire» et de «favoriser la participation des spécialistes universitaires et autres à l'analyse et l'élaboration à long terme de la politique étrangère canadienne».

Interaction

Une première constatation: le fossé que l'on a souvent décrit comme séparant praticiens et théoriciens, diplomates du Ministère et analystes du secteur académique, n'est pas aussi profond qu'on l'aurait cru. Par delà des diversités de vues, il existe dans beaucoup de cas un parallélisme dans l'approche des problèmes. Si l'identité de la plupart des participants n'avait été connue d'avance, il n'aurait pas toujours été facile à l'observateur de distinguer entre l'exposé du professeur ou les considérations du diplomate.

Sans doute cela s'explique-t-il par la préférence qui semblait se dégager, de part et d'autre, à quelques exceptions près, pour une approche relativement pragmatique des questions, axée sur l'analyse factuelle et la réflexion empirique. Certes il est difficile de nier que les tentatives d'analyser les relations internationales en termes plus systématiques, d'utiliser une approche volontairement théorique et ne dédaignant pas la mesure quantitative au besoin n'ont semblé donner que peu de résultats immédiatement opérationnels jusqu'ici. Il y a nécessité, cependant — et c'est là un souci auquel les analystes du secteur académique sont plus sensibles — de chercher à dépasser les approximations pour arriver à des évaluations méthodologiquement plus rigoureuses et mieux intégrées à une perception globale de l'interrelation des phénomènes.

En ce sens, il faut souhaiter que la confrontation, au lieu de s'estomper comme ce fut un peu le cas lors de la dernière rencontre, ressorte clairement: le point de vue des diplomates, issu d'une expérimentation quotidienne des affaires internationales, peut offrir un défi stimulant aux efforts de systématisation et aux échafaudages théoriques dont la correspondance avec la réalité demande à être vérifiée. Réciproquement les universitaires peuvent faire profiter les diplomates de présentations et d'analyses plus globales, moins fragmentaires que celles qu'ils sont habitués à manier, en utilisant des indicateurs qui parfois jettent une lumière nouvelle sur la réalité. En somme l'écueil que doit éviter ce type de réunion réside moins dans l'affrontement que dans un *consensus* acquis trop facilement.

Le système international

La préférence pour une approche concrète des problèmes fut démontrée assez tôt par l'accueil réservé au document préparé par le *Groupe d'analyse politique* du Ministère sur *l'évolution du système international*. Retenant, parmi plusieurs choix possibles un modèle à trois dimensions: *stratégique* (dominé par les États-Unis et l'URSS), *commerciolo-monétaire* (triangulaire: États-Unis, Europe, Japon) et «fonctionnel» (ressources, environnement, technologie, etc. . . .), modèle «ayant l'avantage de rendre compte de la complexité croissante de la structure du système international», le document fut un peu perdu de vue au profit d'une discussion moins formalisée des rapports de forces réels. La tendance se précisa au fur et à mesure que le débat se poursuivait, au sujet particulièrement de l'évolution du système international en rapport avec l'Asie et l'Europe.

Le caractère transitionnel de la période actuelle, le fait que de nouveaux rapports de forces soient en voie de s'établir à l'échelon supérieur du système international furent dûment enregistrés. L'évaluation de la puissance américaine, de son poids relatif dans l'arène internationale retint l'attention: le caractère décisif de ce facteur, particulièrement pour la politique étrangère canadienne, réapparaissait par ce biais.

En même temps, plusieurs intervenants soulignèrent que la baisse des tensions au niveau supérieur aurait pour effet de déplacer l'accent sur les aspects «fonctionnels»: questions commerciales et monétaires, problème de l'énergie, conflits à l'intérieur des sociétés nationales, etc. . . . Or l'une des particularités de ces champs d'action est de faire appel à des connaissances très spécialisées et donc de se prêter encore moins que la diplomatie plus proprement «politique» à une vision globale des problèmes.

Politique canadienne

Au cours de cette rencontre, les universitaires ont écouté et interrogé autant qu'ils sont intervenus. Reflétant peut-être l'attraction naturelle des intellectuels pour

M. François Bouvier est professeur au Département de science politique et directeur du module science politique de l'Université du Québec à Montréal. Membre du Centre interuniversitaire d'études européennes (UQAM-SGWU), M. Bouvier effectue des recherches sur la politique étrangère comparée et plus particulièrement sur la politique étrangère de la France et de la Grande-Bretagne.

l'action concrète, ils ont cherché à obtenir des éclaircissements sur la manière dont est formulée la politique extérieure canadienne, les analyses sur lesquelles elle repose et les objectifs qu'elle vise. La discussion qui suivit l'exposé de M. Mitchell Sharp, ministre des Affaires extérieures, sur les relations canado-américaines, montra que les universitaires gardent le sens critique face aux initiatives ou aux propositions officielles. La crainte existe par exemple, que la troisième option défendue par M. Sharp — celle de l'affirmation de l'indépendance canadienne tout en maintenant de bonnes relations avec les États-Unis — ne soit en réalité qu'un thème politique nouveau recouvrant la persistance de pratiques anciennes.

On perçoit aussi chez les universitaires un certain désir de voir la politique extérieure du Canada présenter des arêtes plus vives, s'aligner sur des options plus radicales ou dynamiques. Ce désir alimente une sorte de frustration qui, aux yeux des fonctionnaires, ne tient sans doute pas suffisamment compte de la difficulté qu'il y a à «dramatiser» une politique étrangère dont les coordonnées sont aussi étroitement définies au départ. Le seul thème qui a pu susciter des débats un peu passionnés ces dernières années a été celui de l'indépendance économique et politique du Canada à l'égard des États-Unis. Or, il ne semble pas que le document produit par le ministère des Affaires extérieures sur ce sujet ait suscité des réactions unanimement favorables ni qu'il n'ait réussi à polariser l'opinion.

Ce sentiment de frustration risque de durer: dans la mesure où le consensus s'établit autour de l'idée que la vocation d'une puissance comme le Canada s'exerce

surtout au niveau de l'aire «fonctionnelle», il faut renoncer à la «grande» diplomatie, secrète ou spectaculaire, pour s'attaquer à des tâches moins séduisantes pour l'opinion et dont la rentabilité ne se perçoit qu'à long terme.

Répercussions

Il en est de même pour ce type de rencontre: son impact ne se mesure qu'à long terme. Dans l'immédiat, au-delà de la connaissance mutuelle et du développement de l'estime réciproque, les répercussions sont plus difficiles à saisir; toutefois, le bilan est certainement positif. Les fonctionnaires ont l'occasion d'expliquer à un auditoire attentif et articulé leurs vues sur les affaires internationales et donc les fondements de la politique du Ministère. En ce sens d'ailleurs, s'agit-il bien d'une réunion de «consultation»? Sans verser dans le plaidoyer *pro domo* les fonctionnaires ont naturellement tendance à présenter une analyse de la situation qui s'agence avec la politique qu'ils appliquent ou qu'ils préconisent.

Moins encadrés par les contingences de l'action, les analystes du monde académique peuvent opérer une plus grande distanciation et aboutir à comprendre les faits selon des modèles moins traditionnels et plus critiques. Étant donné les perspectives différentes d'où l'on se place de part et d'autre, il est normal et il faut souhaiter que le choc se produise. En somme, il est essentiel que la rencontre évite de prendre les allures d'une réunion où les universitaires seraient appelés à *légitimer* intellectuellement en quelque sorte des politiques déjà établies. Pour ce faire, la confrontation doit être maintenue ouverte, quelle qu'en soit la rudesse.

Dialogue avec les universitaires

Au ministère des Affaires extérieures, la Direction des relations avec les universités s'emploie à entretenir un dialogue entre deux mondes: la diplomatie et l'université. Depuis ses débuts en 1967, elle s'est efforcée d'encourager des communications plus étroites entre les enseignants, qui s'adonnent aussi à la recherche dans le domaine des relations internationales, et les hauts fonctionnaires servant à titre de conseillers officiels, qui appliquent aussi les décisions gouvernementales dans le même domaine.

En pratique, cela consiste à intensifier les échanges d'idées entre le Gouvernement et le monde universitaire. Ainsi, dans certains cas, on a envoyé des techniciens de la politique étrangère dans le monde universitaire; dans d'autres, des universitaires versés dans les affaires étrangères ont prêté leur concours au ministère.

Un moyen d'échange a été l'instauration du programme de visites des agents du service extérieur (fonctionnaires supérieurs du ministère détachés auprès des

universités canadiennes). Dans le cadre de ce programme, les agents sont libérés de leurs tâches au ministère pendant toute une année universitaire (une sorte d'année d'étude) et participent aux activités d'une faculté ou d'un département. Ils consacrent leur temps à la lecture, à la recherche, à l'enseignement, à la rédaction, à la tenue de colloques et de consultations dans le domaine des relations internationales, conformément aux dispositions prises avec l'université d'accueil. Pendant les trois premières années du programme, on n'a nommé chaque année que deux visiteurs du service extérieur, mais en 1972-1973 ce nombre fut porté à trois, lesquels se trouvent respectivement à l'Université de Montréal, à l'Université d'York et à l'Université de la Colombie-Britannique. On procède au choix de trois autres pour l'année 1973-1974 et on projette d'en augmenter progressivement le nombre à l'avenir.

Le programme de conférences du ministère est un autre moyen de liaison entre le Gouvernement et le monde universitaire. Des agents du service extérieur sont prêts à s'adresser aux auditoires universitaires et à d'autres groupes intéressés, à assister aux conférences sur la politique étrangère et à participer aux colloques touchant les affaires internationales. Depuis septembre 1971, plus de 125 agents ont accepté de visiter des universités et d'autres centres d'études.

En outre, les membres de la Direction des relations avec les universités et d'autres agents du ministère ont maintenu des rapports avec les institutions et les universitaires qui s'intéressent aux affaires internationales. Les chefs du Service des relations avec les universités ont successivement fait des visites de liaison afin d'établir des rapports avec certains centres et universités et de stimuler leurs échanges avec le ministère.

Professeurs invités à Ottawa

Pour encourager les universités à partager certains résultats de leurs analyses de politique étrangère, le ministère invite les professeurs à faire des causeries à Ottawa et à y diriger des colloques. Les sujets de discussion varient des questions de politique étrangère aux théories des relations internationales. Parmi les thèmes déjà discutés, notons les Affaires extérieures et le Parlement; on a aussi conjecturé des tendances de la politique étrangère, critiqué notre approche maladroite en matière de développement et traité de l'évolution des tendances dans l'élaboration des décisions. Le ministère tient à élargir ces domaines d'études afin d'y inclure ceux de l'environ-



M. John Holmes, directeur général de l'ICAI et ancien haut fonctionnaire au ministère des Affaires extérieures, est professeur invité au Département de science politique de l'Université de Toronto. Il a présidé l'une des séances de la conférence.

nement, de l'économie internationale, de la technologie et de l'énergie.

Le ministère songe aussi à établir, à certaines conditions, un genre de colloque qui offrirait aux universitaires l'occasion de travailler pendant une ou deux semaines dans une direction du ministère. Cela leur permettrait de se familiariser avec le travail du ministère grâce à des séances d'information, de participer à des réunions et d'avoir un certain accès aux documents, aux dépêches et aux dossiers de politique courante.

On a déjà donné suite à cette idée lorsqu'il s'est agi de tâches à accomplir à plus long terme. Le ministère a offert aux universitaires certains postes à remplir pour des périodes déterminées à Ottawa et à l'étranger. Pendant l'année universitaire 1972-1973, le ministère s'est assuré les services d'un expert en science politique de l'Université du Québec à Montréal pour une tâche spéciale à exécuter au sein de son Groupe d'analyse politique. On a également affecté un professeur de droit à la Direction des affaires juridiques. Un spécialiste en affaires de l'Asie de l'Est, le professeur William Saywell de l'Université de Toronto, s'est joint au personnel de l'ambassade du Canada à Pékin pour l'année 1972-1973, et un autre sinologue, M. Brian Evans de l'Université de l'Alberta



M. Louis Balthazar, directeur du Département de science politique de l'Université Laval.

Lui succédera l'an prochain à titre d'universitaire résidant. D'autres professeurs dans diverses disciplines seront probablement invités à passer un certain temps à l'administration centrale d'Ottawa ou dans des missions à l'étranger. Une formule qui serait également à envisager consisterait à échanger les services, durant une année entière, d'un agent du service extérieur contre ceux d'un professeur ou d'un diplômé d'une université donnée.

Ouvrages historiques

Des historiens et adjoints à la recherche sont engagés sous contrat à la Direction des affaires historiques du ministère, où ils collaborent à l'édition de la série des *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada*. D'autres directions ont également passé des contrats de recherche pour la préparation d'études spéciales. Un des plus récents avait pour objet l'examen de la politique soviétique à l'égard du projet de Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe; un autre traitait des activités des sociétés multinationales et de leurs rapports en fonction de la politique canadienne.

Le ministère a participé à l'organisation de colloques et de conférences à Ottawa et ailleurs au Canada. A trois reprises en 1970, en 1971 et à la mi-mai 1973, on a tenu à Ottawa des réunions de consultation au cours desquelles les universitaires invités et les hauts fonctionnaires du ministère ont discuté des thèmes de politique étrangère et des relations avec

les universités. La rencontre de cette année a traité de l'évolution des rapports de puissance dans le monde et de leur impact sur l'Asie, l'Europe et le Canada. En 1969 et en 1970, quatre colloques concernant les divers aspects de la politique étrangère du Canada ont été organisés avec la coopération de l'Institut canadien des affaires internationales (ICAI) à l'époque où le Livre blanc du Gouvernement, intitulé *Politique étrangère au service des Canadiens*, était en voie d'élaboration.

La Direction des relations avec les universités a parfois participé à l'organisation de réunions et de conférences tenues par des universités et des centres d'études des affaires internationales. Cette coopération a consisté à dresser divers programmes, à fournir des participants du ministère et à aider à régler certaines des dépenses administratives subies par les universités et les professeurs concernés. Parmi ces activités conjointes, citons entre autres le symposium traitant des aspects juridiques de la pollution à l'échelle internationale qui a eu lieu à Vancouver en 1970; le colloque portant sur l'unification du système monétaire européen et la zone dollar, tenu à Ottawa au cours de la même année; les discussions d'un groupe de travail qui s'est réuni à Ottawa en 1971 pour étudier les possibilités de réforme de la Cour internationale de Justice; un colloque inter-universitaire traitant des relations canado-américaines, tenu à Ottawa en 1972; une rencontre organisée par l'ICAI au cours de la même année pour examiner la question des études et des recherches canadiennes et leur influence sur les relations canado-américaines; enfin, un colloque portant sur l'Accord du NORAD (Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord), qui a eu lieu à Victoria en mars 1973.

Indépendamment de ces programmes, le ministère se penche sur la question des subventions à accorder aux universités et aux centres d'études pour aider la recherche avancée dans le domaine des relations internationales. A cet égard, il a déjà pris des mesures conformes à la ligne de conduite préconisée dans *Politique étrangère au service des Canadiens*, section du Pacifique, et voulant que les programmes d'études relatifs à l'Asie et au Pacifique soient consolidés dans les universités canadiennes. Le gouvernement a approuvé l'octroi d'une subvention spéciale de 400,000 dollars visant à la création d'un Centre d'études asiatiques à Vancouver. Toutefois, on n'a pas encore réussi à établir un programme général de subventions à accorder aux centres de recherche sur les relations internationales.

L'impasse cambodgienne

par Robert Garry

Le Cambodge est un petit pays dont la superficie totale excède à peine celle des états de la Nouvelle-Angleterre; par sa situation géographique, par la disposition de son réseau de communications fluviales, routières et ferroviaires, il occupe cependant une position stratégique exceptionnelle qui explique la décision des États-Unis de faire rentrer ce pays dans leur dispositif militaire au cours des opérations du mois de mai 1970. Dans son numéro du 30 mai 1967, le magazine américain *Look*, publiait une carte de l'Extrême-Orient sous le titre *Our new Western Frontier*. On y voyait une ligne qui, partant des Aléoutiennes, passait par le détroit de La Pérouse, entre Sakhaline et Hokkaido, puis, englobant l'archipel japonais, remontait en Corée, le long du 38^e parallèle, et passait au large des îles Ryu-Kyu et Taiwan. Elle suivait ensuite le 17^e parallèle au centre Vietnam, puis la frontière entre le Laos et le Sud-Vietnam, séparait le Sud-Vietnam du Cambodge et rejoignait enfin la frontière entre la Thaïlande et le Cambodge à travers le Golfe du Siam; elle englobait ensuite la Thaïlande et la Malaisie. Le long de cette ligne enveloppante qui, de la Haute Birmanie à la mer de Béring encerclait la Chine, figurait un seul hiatus: le Cambodge. L'invasion du 1^{er} mai 1970 l'a supprimé; désormais, la ligne est continue; le long des grands axes de communications du Cambodge les liaisons sont sans solution de continuité, de la Thaïlande au Sud-Vietnam et des rivages du Golfe du Siam vers le centre du Cambodge et du Laos. Malheureusement pour la stratégie américaine les révolutionnaires cambodgiens et vietnamiens ont coupé ces voies de communications et rendu l'intervention américaine à peu près sans effet.

Le Cambodge est une des charnières essentielles dans le dispositif militaire des deux belligérants; il est devenu un enjeu, auquel aucun d'eux ne veut renoncer; c'est ce qui fait sa valeur stratégique, mais aussi son tragique destin. Si l'on veut bien comprendre le sens et la portée de la lutte dont il est le théâtre il faut savoir que le Cam-

bodge d'aujourd'hui n'est que le reste minuscule du Grand empire khmer qui, au XIII^e siècle, occupait, outre son territoire actuel, une grande partie du Vietnam du Sud, du Laos et de la Thaïlande; il faut ne jamais oublier que cet empire a été dépecé par les Thaïlandais et les Vietnamiens voisins, moins civilisés peut-être, mais plus nombreux et plus dynamiques, qui l'eussent fait disparaître en tant que pays indépendant, n'eût été l'intervention de la France en 1863. Il en est resté un profond antagonisme entre Cambodgiens et Vietnamiens et entre Cambodgiens et Thaïlandais. On comprendra dès lors la nécessité vitale pour le Cambodge d'échapper aux empiétements de ces voisins en s'assurant de la protection d'une grande puissance. Le vide laissé par le départ de la France n'a pas été comblé; cela explique les efforts frénétiques du prince Sihanouk dans sa quête de la reconnaissance internationale de ses frontières et le maintien d'une position non alignée dont la difficile neutralité serait garantie par les grandes puissances.

La difficulté d'être neutre

En 1953, le Cambodge, ayant rompu ses liens avec la France devient indépendant; il fut immédiatement l'objet de la sollicitude intéressée des grandes puissances. Les États-Unis, désireux d'inclure le Cam-

M. Robert Garry, professeur de Géographie et de Civilisations extrêmes-orientales à l'Université de Montréal, a étudié et travaillé en Asie, particulièrement en Asie du Sud-Est. Il a été administrateur des Services civils de l'Indochine de 1931 à 1946; directeur des Services économiques du Cambodge de 1936 à 1943, période au cours de laquelle il a enseigné le droit à l'École d'administration cambodgienne durant six ans. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



bodge dans leur dispositif militaire visant à l'encerclement de la Chine, se déclarèrent prêts à apporter leur aide militaire et économique. L'Inde voyait dans le Cambodge une dépendance spirituelle, une parcelle de cette «Inde extérieure» qui, au haut Moyen Âge, avait constitué un immense empire politiquement peu structuré mais spirituellement homogène, s'étendant jusqu'à la mer de Chine. Le pandit Jawaharlal Nehru affectait volontiers de jouer le rôle de tuteur du prince Sihanouk. C'est auprès de lui qu'au cours des années qui suivirent l'indépendance du Cambodge, il alla chercher son inspiration et les principes de la coexistence pacifique de ce «Pancha Sila», si chers au premier ministre indien.

Parmi les autres puissances, seul le Japon entendait se manifester au Cambodge par une aide économique et technique; l'Union soviétique et la Chine n'étaient pas encore présentes, car elles n'entretenaient à cette époque aucune relation officielle avec le Cambodge; quant à la France ses ambitions étaient modestes: elle ne songeait qu'à sauvegarder ses intérêts économiques et à maintenir ses positions culturelles.

Le Cambodge et les États-Unis

Désireux d'embrigader le Cambodge dans leur croisade anticomuniste, les États-Unis insistèrent pour qu'il définisse sa position vis-à-vis de l'OTASE, mais le prince Sihanouk ne céda pas à la pression américaine et refusa tout engagement. John Foster Dulles, dépêché à Phnom Penh en février 1955, repartit les mains vides. Quelques mois après, le prince Sihanouk participait à la Conférence de Bandoeng où il rencontra le premier ministre de Chine, Chou En-lai; celui-ci le séduisit et lui promit de soutenir en toute occasion sa position de neutralité. Cependant, à peine rentré à Phnom Penh, et sous la pression de quelques hommes politiques et des militaires, Sihanouk consentit, le 16 mai 1955, à signer un accord avec les États-Unis prévoyant une aide militaire et économique directe au Cambodge. L'attitude maladroite, impolie et arrogante des diplomates américains de l'époque rejeta bientôt le prince Sihanouk vers la Chine où il se rendit en 1956. Le 21 avril 1956, le III^e congrès national cambodgien approuvait sa politique de neutralité et de coexistence pacifique, donnait son accord au refus de participer à l'OTASE et d'accepter sa protection et souscrivait à l'ouverture de relations diplomatiques avec l'URSS et les pays socialistes. Jusqu'en 1958, cependant, le Cambodge maintint des relations privilégiées avec le monde «libre». Les États-Unis avaient à Phnom

Penh une grande ambassade généreusement dotée en personnel, un bureau de l'USOM gérant l'aide économique, un bureau de l'USIS et une branche de l'*Asia Foundation*. Cette situation privilégiée fut compromise par l'insistance des États-Unis à faire accepter par le Cambodge des bases militaires et navales sur son territoire. Par ailleurs, leur refus d'intervenir pour faire cesser les incursions de leurs alliés sud-vietnamiens en territoire cambodgien et le soutien accordé aux tentatives de subversion au Cambodge, amenèrent le prince Sihanouk à s'opposer aux États-Unis. En 1963, il dénonce l'accord du 16 mai 1955 et demande la cessation de l'aide américaine dans les domaines militaire, technique et culturel. Le 11 mars 1964, une manifestation populaire anti-américaine déferle sur Phnom Penh; les manifestants attaquent les ambassades américaine et britannique et mettent à sac les bureaux de l'USIS; le 3 mai 1965, les relations diplomatiques sont rompues entre le Cambodge et les États-Unis.

En dépit de ses attaques réitérées contre l'impérialisme américain, Sihanouk voulait rester neutre et désirait arriver à un certain arrangement avec les États-Unis. A la suite de la visite de Jacqueline Kennedy en 1967, dont Sihanouk fit une manifestation politique, et de la réception chaleureuse réservée à l'ambassadeur Chester Bowles, les relations entre les deux pays furent rétablies le 11 juin 1969. Malgré les attaques quasi quotidiennes de l'aviation américaine contre les villages frontaliers cambodgiens. A cette occasion les États-Unis reconnurent les frontières du Cambodge suivant leur tracé actuel. L'anti-impérialisme de 1965 avait vécu. Ainsi couvert sur sa droite, le prince Sihanouk se lança dans une violente campagne contre les implantations et les infiltrations vietcong et nord-vietnamiennes en territoire cambodgien. Ce «virage» dans la politique du prince s'explique par la crainte d'un désengagement américain qui aurait laissé le Cambodge, seul, face à face avec ses plus mortels ennemis. Il mit sur pied un gouvernement pro-américain qui n'hésiterait pas, croyait-il, à faire basculer le Cambodge dans le camp américain dans le cas où la subversion communiste se préciserait. Cependant, dans son for intérieur, avec un sens politique qui lui fit rarement défaut, le prince penchait vers une politique de non-alignement, seule capable de sauvegarder la paix et l'indépendance de son pays.

Le 18 mars 1970, le prince Sihanouk, en voyage à Moscou, était déposé par l'Assemblée nationale cambodgienne; le 1^{er} mai suivant les troupes américaines et

sud-vietnamiennes envahissaient le Cambodge sous prétexte de s'emparer du PC des Nord-Vietnamiens, de détruire les «sanctuaires» où ils se réfugiaient et les caches d'armes qu'ils avaient constituées. L'opération fit long feu; on en verra plus loin les conséquences et les enseignements.

Le Cambodge et la Chine

La Chine a toujours entretenu avec le Cambodge d'amicales relations; les Chinois se sont établis en pays khmer dès l'époque angkorienne et il suffit de lire les mémoires de l'ambassadeur de la dynastie des Yuan, Tcheou-Ta-Kouan, pour savoir en quelle estime il tenait ce pays. En dépit des déclarations anticommunistes du prince Sihanouk au lendemain de l'indépendance, la Chine considérait le chef de l'État cambodgien comme un nationaliste sincère qu'il fallait aider en l'encourageant discrètement à sauvegarder l'intégrité territoriale de son pays et son indépendance politique. Les premiers contacts qu'il eut avec la Chine à la Conférence de Genève, en 1954, lui laissèrent une impression favorable qu'il conserva jusqu'à la Révolution culturelle et même après.

Lors de la Conférence de Bandoeng, en 1955, le premier ministre chinois Chou En-lai fit une forte impression sur le prince Sihanouk par la modération de son attitude et sa largeur de vues, ce qui l'incita à se rendre à Pékin, en 1956, où il fut fort bien reçu. Au cours de ce voyage, Chou En-lai lui affirma que la Chine ne s'immiscerait jamais dans les affaires intérieures du Cambodge, déclaration qu'il réitéra quelques mois plus tard au cours de sa visite à Phnom Penh. Ce ne fut cependant que le 24 juillet 1958 que le gouvernement cambodgien établit des relations diplomatiques formelles avec la République populaire. La crise laotienne et l'évolution de la situation au Vietnam amenèrent un resserrement des liens du Cambodge avec la Chine. En mai 1960, Chou En-lai revint à Phnom Penh et promit l'aide de la Chine au cas où le Cambodge serait menacé; six mois plus tard le prince Sihanouk signait à Pékin un traité d'amitié et de non agression avec la Chine. De nombreux autres voyages de Sihanouk à Pékin et des dirigeants chinois à Phnom Penh firent faire un pas de plus à l'amitié sino-cambodgienne. La politique chinoise s'en tint dès lors à un respect scrupuleux de la neutralité cambodgienne, se refusant à une alliance formelle qui l'eût méconnue. Des accords successifs apportèrent au Cambodge une aide économique et technique substantielle qui se doubla, à partir de 1964, d'une aide importante en matériel militaire. Les prêts consentis par la Chine ne comportaient pas



Téléphoto AP

Le prince Norodom Sihanouk, chef du gouvernement cambodgien déposé en 1970, est photographié au cours d'un de ses voyages dans le nord-ouest de la Chine.

d'intérêt, bénéficiaient de longs délais de remboursement et n'étaient assortis d'aucune servitude de quelque nature qu'elle fût.

L'arrivée au pouvoir du général Lon Nol en 1966, les retombées de la Révolution culturelle chinoise et la révolte paysanne de Samlaut, que Sihanouk crut fomentée par les gardes rouges, amenèrent un revirement dans la politique cambodgienne. Le prince Sihanouk expulsa certaines notabilités chinoises, ferma des écoles, interdit les journaux chinois, prononça la dissolution de l'Association khméro-chinoise et menaça de rappeler son ambassadeur. Il fallut l'intervention personnelle de Chou En-lai pour que la rupture soit évitée. Il ne semble pas toutefois que Sihanouk ait été, à ce moment-là, pleinement rassuré sur le sort de son pays après le règlement du conflit indochinois; bien que les relations entre la Chine et le Cambodge se fussent considérablement améliorées, les attaques verbales de Sihanouk contre le communisme sino-vietnamien ne cessèrent pas; ces «maoïstes» étaient impitoyablement pourchassés et emprisonnés. Sihanouk cherchait avant tout à provoquer les Chinois et à obtenir ainsi un satisfecit d'anticommunisme qu'il pourrait ensuite monnayer auprès des États-Unis et de leurs alliés. Les Chinois, faisant preuve d'infiniment de patience et de subtilité, ne

se laissèrent pas manœuvrer et conservèrent leur sourire jusqu'à la déposition de Sihanouk.

Le Cambodge et l'Union soviétique

Les relations entre le Cambodge et l'Union soviétique ont été officiellement amicales mais toujours réservées. Il semble qu'il y ait toujours eu une certaine incompatibilité et une incompréhension réciproque entre slaves et cambodgiens; l'Union soviétique n'a pas cessé cependant de soutenir la neutralité khmère qui convenait à sa politique et a accordé une aide militaire, économique et culturelle substantielle au Cambodge, mais il faut le souligner, sans grande chaleur.

L'Union soviétique fit pression sur le Cambodge pour l'inviter à signer le Traité de Moscou sur l'interdiction des essais nucléaires atmosphériques, mais sans aucun succès. Après une période de froideur, marquée par un affront fait à Sihanouk lors des fêtes du 48^e anniversaire de la Révolution d'octobre, les relations s'améliorèrent sensiblement. L'Union soviétique se contenta de faire des démarches officielles et discrètes pour exprimer son émotion devant la répression exercée au Cambodge contre les forces de gauche et les attaques contre le Gouvernement provisoire révolutionnaire; Sihanouk, de son côté, ne souffla mot lors de l'invasion de la Tchécoslovaquie. Cependant, en avril 1969, une mission cambodgienne envoyée à Moscou pour solliciter une aide importante en matériel militaire, assortie d'un prêt à long terme, reçut un accueil assez froid; les dirigeants soviétiques se montrèrent extrêmement réticents à fournir armes et munitions qu'ils soupçonnaient devoir être utilisées dans la lutte contre leurs alliés. Il est fort probable qu'ils n'avaient pas confiance en Sihanouk; ils ne se sont en fait jamais départis envers lui d'une attitude extrêmement prudente.

Le coup d'État du 18 mars 1970

Ce n'est point le lieu d'analyser ici les raisons profondes de la déposition du prince Sihanouk le 18 mars 1970, alors qu'il était allé demander l'intervention des Soviétiques et des Chinois pour faire cesser les incursions vietcong et nord-vietnamiennes sur le territoire du Cambodge. Ces raisons sont avant tout reliées à la politique intérieure, aux rivalités entre notabilités politiques, à la détérioration du climat social et à la précarité de la situation économique. Obsédé par le désir de maintenir le Cambodge hors du conflit indochinois, Sihanouk ne put se consacrer à la solution des problèmes intérieurs, pour aussi graves et urgents qu'ils aient été. Le maintien de

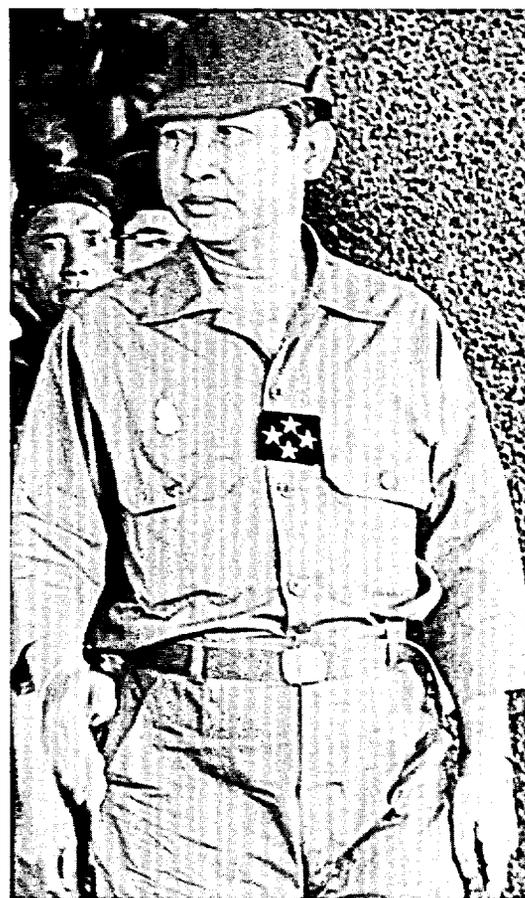


Photo UPI

Le général Lon Nol, chef actuel du gouvernement cambodgien, photographié au cours d'une tournée militaire.

la neutralité cambodgienne était pour lui une priorité, mais c'était une tâche extrêmement difficile à laquelle, pendant seize ans, il s'attacha avec un remarquable succès; il dut pour cela s'appuyer tour à tour sur la Chine et les États-Unis et parfois sur l'Union soviétique; la partie n'était pas égale et lorsque la politique cambodgienne vint en contradiction avec les intérêts supérieurs des États-Unis, ceux-ci n'hésitèrent pas à l'écraser et à faire entrer de force le Cambodge dans leur dispositif militaire. On comprend mal d'ailleurs l'intervention américaine; il n'est pas douteux que l'élimination de Sihanouk était depuis longtemps l'objectif des services spéciaux et il est probable que ces derniers ont joué un rôle majeur dans sa déposition; il n'en demeure pas moins que ce fut une erreur stratégique, car le PC des Nord-Vietnamiens n'a jamais été capturé et les «sanctuaires» aussi bien que les caches d'armes ne furent qu'en partie détruits: la situation militaire en est aujourd'hui la preuve. Ce fut aussi une faute politique grave, d'autant plus que les troupes sud-vietnamiennes envahirent le territoire cambodgien. Un

tract diffusé à Phnom Penh soulignait à juste titre que le régime de Lon Nol «sous prétexte d'évacuation de quelques bases vietcong de la frontière livre le pays tout entier au Sud-Vietnam».

Le 19 mars 1970, le prince Sihanouk, à qui la veille Kossyguine avait appris sa déposition par l'Assemblée nationale khmère, arriva à Pékin où il fut bien accueilli par les Chinois. A leur invitation, il décide de constituer un gouvernement en exil et de demeurer à Pékin pour y représenter l'opposition légale au régime Lon Nol.

Il dira plus tard qu'il ne faisait en cela qu'imiter le général de Gaulle qui avait gagné Londres à la suite de la débâcle française. Comme lui, il eut son appel du 18 juin! Dès le 21 mars, il fait diffuser une déclaration politique dans laquelle il affirme qu'il ne recherchera pas à retrouver le pouvoir qu'il a perdu «ni à conserver le titre désormais dérisoire de chef de l'État». Il ajoute «Notre peuple et notre jeunesse peuvent être sûrs que je les aiderai de toutes mes forces à installer chez nous ce pouvoir nouveau, sans passé et pur, d'où moi-même je serai totalement exclu». Il est superflu de multiplier les citations, mais il faut remarquer que depuis cette déclaration faite au lendemain de sa déposition le prince Sihanouk n'a pas varié et qu'il est résolu, ou résigné, à ne jamais reprendre sa place au Cambodge en qualité de chef d'État et à laisser aux forces progressistes de son pays le pouvoir de le gouverner.

Le 23 mars, le prince lança une proclamation en cinq points qui allait désormais servir de base à la lutte contre le régime usurpateur issu du coup d'État:

- Dissolution du gouvernement Lon Nol et du Parlement qui ont trahi leur serment et violé la constitution du royaume;
- appel à tous les Khmers et étrangers résidant au Cambodge pour qu'ils refusent de reconnaître la législation issue du nouveau régime;
- constitution d'un Gouvernement royal d'union nationale khmère (Grunk) et d'une Assemblée consultative représentant toutes les couches de la société khmère;
- formation d'une armée de libération;
- formation d'un Front uni national khmer (Funk) rassemblant sous sa bannière tous les Khmers épris d'indépendance, de démocratie, de neutralité et de progrès, et prêts à lutter contre l'impérialisme et le néocolonialisme.

Le gouvernement en exil comprend des hommes de grande valeur, sous la présidence d'un homme universellement res-

pecté, Samdech Penn Nouth. Les uns résident à Pékin et les autres, appartenant à la gauche cambodgienne, sont dans les maquis du nord du Cambodge qui ont été récemment visités par le prince Sihanouk. La projection du film qui a été tourné à cette occasion a permis de constater que les trois députés de la gauche, qui avaient disparu de Phnom Penh en 1967, et que l'on disait avoir été exécutés par la police de Sihanouk, sont bien vivants et qu'ils sont à la tête de l'armée populaire de libération.

Le régime de Lon Nol

Il n'est pas douteux que le régime du général Lon Nol ait été mis en place, au moment du coup d'État du 18 mars 1970, par les ennemis personnels du prince Sihanouk, les intellectuels et les jeunes qui s'insurgeaient beaucoup plus contre le pouvoir personnel du prince Sihanouk et contre la corruption généralisée que contre la ligne politique suivie par le chef de l'État. La désaffection envers le nouveau régime ne tarda pas à se manifester; en dépit de remaniements ministériels, de mini-coups d'État intérieurs, de proclamations de la loi martiale et d'état d'urgence, le gouvernement Lon Nol est de plus en plus isolé et n'a aucun appui populaire. Il ne se maintient au pouvoir que grâce à l'appui massif des États-Unis, dont il est, en fait, le prisonnier. Les étudiants et les intellectuels fuient la capitale pour rejoindre les forces de la résistance; la corruption, le désordre et le chaos politique sont chaque jour plus apparents; les manifestations des enseignants et des étudiants se succèdent non seulement à Phnom Penh, mais aussi dans les centres de la province encore occupés par les forces armées gouvernementales dont la répression se fait de plus en plus violente. Lon Nol ne tient le pays que grâce à l'armée et à la police. Cependant, cette armée n'est plus sûre; les soldats sont démoralisés, ne touchent pas leur solde, sont mal nourris, n'ont aucune conviction politique et ne sont pas enclins à défendre un régime pour les tares duquel ils n'ont que mépris. Il y a quelques semaines 500 soldats cambodgiens n'ayant pas mangé depuis trois jours et n'ayant pas été payés depuis deux mois ont quitté leurs positions, se sont rendus à Phnom Penh et, tiraillant dans les rues de la capitale, ont réclamé leur dû. Ce genre de mutinerie n'est pas un acte isolé; il révèle un moral inquiétant et une bien faible ardeur à défendre les institutions. Le régime de Lon Nol se targue d'avoir une armée de 200,000 hommes, mais 100,000 d'entre eux seraient des soldats fantômes, ne figurant que sur les listes de paie. Il n'est donc pas surprenant



Radiophoto UPI

Un soldat du gouvernement cambodgien aide un camarade blessé à se retirer vers l'arrière au cours de combats livrés entre le port de Kampong Som et la capitale assiégée, Phnom Penh.

que 85 pour cent du territoire échappent au contrôle de son gouvernement; en fait, celui-ci n'exerce son autorité que sur la capitale dont la population, composée en majeure partie de réfugiés, dépasse deux millions d'habitants et sur quelques villes de l'intérieur qui, accessibles seulement par avion, sont en fait des cités assiégées et parfois même investies.

La situation économique est catastrophique; la hausse des prix et ses corollaires, la corruption et le marché noir, sévissent plus que jamais auparavant; le ravitaillement devient très difficile et les denrées essentielles sont rationnées. La population n'a qu'un désir: retrouver la paix, peu importe qui soit à la tête du gouvernement. Deux sénateurs américains, MM. Loewenstein et Moose, venus enquêter au Cambodge, affirment que le retour de Sihanouk à Phnom Penh est envisagé sans émoi par la population. Elle n'oublie pas que de peine et de misère le prince Sihanouk avait réussi, au prix certes de nombreux compromis, à maintenir la paix au Cambodge; elle lui en est reconnaissante, lui a conservé sa confiance et compte sur son retour qui signifierait la fin des hostilités.

Le gouvernement en exil

Ce serait une grave erreur de ne voir, dans ce gouvernement en exil à Pékin, que le

prince Sihanouk et ceux qui se sont ralliés à lui au moment du coup d'État du 18 mars 1970. Quelle que soit la valeur intellectuelle et politique de ces personnalités dont certaines sont de premier plan, tel Samdech Penn Nouth, président du Grunk, que le journaliste Jean Lacouture appelait avec admiration le «connétable», elle ne saurait faire oublier les anciens députés de la gauche qui vivent dans les maquis du nord du Cambodge. Ils ont constitué une armée de libération de 50,000 hommes bien équipés et bien entraînés qui, sans la présence américaine, balayeraient comme un fétu de paille l'armée de Lon Nol. Le triumvirat «Khmer rouge» Khieu-Samphan, Hou-Youn et Hu-Nim, constitue le noyau intelligent et compétent d'un parti populaire qui semble tout désigné pour la négociation et la direction d'un futur gouvernement. Au cours de la «Longue marche» de six semaines accomplie par le prince Sihanouk au Cambodge, de la mi-février à la fin de mars, un compromis a été négocié et un gouvernement de coalition formé avec les dirigeants de la gauche cambodgienne. Le prince Sihanouk y apporte la «légitimité» de son gouvernement royal d'Union nationale khmère et le prestige et la popularité dont il jouit auprès des masses paysannes du pays; les dirigeants de la gauche apportent de leur côté aux intellectuels et aux jeunes du Cambodge, l'espoir d'un régime honnête et pur que n'ont pas su instaurer les auteurs du coup d'État de mars 1970. Lorsqu'un régime progressiste sera mis en place à Phnom Penh, il apparaît certain que le prince Sihanouk ne sera qu'un chef d'État nominal, sans aucun pouvoir et ne pourra parler qu'au nom de la coalition de gauche à qui la tâche de gouverner le Cambodge sera désormais dévolue. A la table des négociations le pouvoir de décision ne lui appartiendra plus, il sera exercé par les dirigeants de la gauche. Tels sont, semble-t-il, les résultats du séjour de six semaines que le prince Sihanouk vient d'effectuer au Cambodge.

Il n'apparaît pas que des négociations puissent s'engager entre le régime de Phnom Penh et le gouvernement en exil. Le prince Sihanouk se refuse à tout contact avec Lon Nol et ses collaborateurs, ainsi qu'il vient encore de le déclarer à Rabat où il était en voyage officiel, le 29 mai dernier; le régime de coalition qu'il vient de construire avec les «Khmers rouges», ne négociera qu'avec les États-Unis. De son côté le régime de Lon Nol serait enclin à négocier avec les dirigeants de la gauche car il n'ignore pas qu'ils sont seuls capables de transformer les Khmers rouges en une force susceptible de lui faire échec sans l'aide des Nord-Vietnamiens, mais

les Khmers rouges ne sont pas disposés à l'écouter car ils n'y voient qu'une grossière tentative de semer la désunion parmi eux.

Que veulent les États-Unis?

Les États-Unis voudraient maintenir à Phnom Penh un régime qui leur soit favorable. Voilà pourquoi ils soutiennent le régime de Lon Nol en attendant de lui trouver un substitut valable, lui apportent une aide militaire et économique massive et, pour éviter sa chute se livrent à des bombardements aériens qui dépassent en intensité et en horreur tout ce qu'on avait vu jusqu'ici dans la guerre d'Indochine. L'opinion mondiale blasée, indifférente ou ignorante, ne peut imaginer les pertes civiles causées par le bombardement des berges du Mékong, du Tonlé Sap ou du Bassac qui sont les zones les plus riches et les plus densément peuplées du pays. Depuis la mi-mars, le Cambodge subit 240 bombardements par jour; 80 pour cent des sorties totales de l'aviation américaine ont lieu sur ce malheureux pays. Les Américains ne se rendent pas compte que ces bombardements accroissent le nombre de réfugiés dans les villes (600,000 de plus au cours des derniers mois dans la ville de Phnom Penh) et rejettent les populations bombardées dans l'opposition. Au surplus, en favorisant les incursions des troupes sud-vietnamiennes en territoire cambodgien ils renforcent le vieil antagonisme entre Cambodgiens et Vietnamiens, rendant ainsi plus difficile le retour à la paix dans la péninsule.

Le conflit cambodgien est une guerre civile dans laquelle les États-Unis interviennent militairement en soutien direct de l'une des parties. L'appui au régime branlant du général Lon Nol, qui eût pu autrefois être accueilli avec faveur dans les milieux qui avaient contribué à le porter au pouvoir, suscite aujourd'hui un grave mécontentement notamment au sein de l'armée, des intellectuels et des étudiants désabusés. Les États-Unis ne savent que faire; parfaitement conscients des vices profonds du régime qu'ils soutiennent, ils ont tenté de persuader le général Lon Nol d'élargir son équipe gouvernementale en y incluant une certaine opposition, d'entrer en contact avec les hommes du maquis, de mettre sur pied un gouvernement de réconciliation nationale qu'ils pourraient appuyer efficacement; mais aucune personnalité parmi les «républicains» n'est acceptable à la population et ne possède le prestige et la stature voulus pour diriger le pays et prendre la tête d'un gouvernement de réconciliation nationale; les dirigeants du maquis se refusent et il n'apparaît pas qu'une solution puisse être trouvée

à ce problème de personnes tant que les décisions seront prises à Washington et que les Américains seront à Phnom Penh pour les faire appliquer.

Les États-Unis et leurs alliés de Saigon ne peuvent, on le conçoit, assister passivement à l'installation à Phnom Penh d'un régime populaire qui serait susceptible de remettre en cause le programme de vietnamisation entrepris dans le sud, et même de mettre en jeu l'existence du régime du président Thieu. Par ailleurs, les révolutionnaires indochinois ne peuvent non plus laisser le Cambodge se transformer en base américaine menaçant leurs positions dans l'ensemble de la péninsule indochinoise: l'impasse est totale et on ne voit pas comment, et quand, la paix pourra être rétablie.

L'attitude soviétique

Il semble bien que depuis Khrouchtchev les dirigeants soviétiques aient manqué de moyens et d'imagination pour faire obstacle à l'action des puissances rivales dans le Sud-Est de l'Asie. Défavorisés par leur éloignement, par l'absence d'intérêt qu'ils ont manifesté jusqu'ici pour cette région du monde, ils ont tenté d'embrigader les nations asiatiques dans un vaste plan de sécurité collective imaginé par M. Brejnev; ils comptaient ainsi neutraliser les grandes puissances, notamment la Chine, tout en excluant les États-Unis. Ce plan ne souleva aucun enthousiasme; les Soviétiques en ont pris acte et tacitement reconnu l'hégémonie américaine dans le Sud-Est de l'Asie; ils cherchent une entente avec les États-Unis en vue de faire échec à l'influence chinoise. Ils se sont contentés de dénoncer les bombardements sauvages des Américains en Indochine, de lancer un appel pour combattre l'agression mais n'ont entrepris aucune action positive pour matérialiser cette prise de position.

L'opposition à la Chine et la froideur marquée à Sihanouk semblent bien être les clefs de la politique soviétique. Après avoir rappelé son ambassadeur à Phnom Penh, après le coup d'État du 18 mars 1970, l'Union soviétique a maintenu un chargé d'affaires auprès du régime de Lon Nol et a continué de lui accorder son aide économique. La diplomatie soviétique s'est attachée à susciter l'apparition d'une troisième force qui lui serait favorable et à faire pression sur Lon Nol pour qu'il tolère l'existence d'un parti communiste pouvant s'opposer aux leaders de la gauche révolutionnaire du gouvernement de Sihanouk. En dépit d'efforts considérables par une ambassade pléthorique, jouant sur les deux tableaux, cette politique n'a pas encore été couronnée de succès.

Par contre, la diplomatie chinoise semble avoir fait merveille; tout en soutenant le prince Sihanouk, elle a réussi à pousser de l'avant un gouvernement populaire qui ne lui sera pas hostile. Les Chinois sont quelque peu indifférents à la forme et au nom que prendra le gouvernement futur du Cambodge; ils le jugeront à ses actes. Ce qu'ils désirent avant tout c'est maintenir en Indochine une sorte de statu quo avec un Cambodge neutre et indépendant qu'ils pourraient soutenir et qui constituerait une limitation aux entreprises d'un Vietnam ou d'une Thaïlande trop puissants.

Une lueur d'espoir

Il ne semble pas impossible que le régime de coalition établi entre Sihanouk et les Khmers rouges soit de nature à satisfaire, dans une certaine mesure, les intérêts de toutes les parties en cause. Selon certaines rumeurs, qui pourraient à bref délai prendre consistance, Washington accepterait le retour du prince Sihanouk au Cambodge en échange du départ de Lon Nol en villégiature prolongée aux États-Unis, à condition que Sihanouk ne soit qu'un symbole et ne dispose pas d'un pouvoir réel. Tout pourrait s'arranger entre Khmers s'ils étaient laissés à eux-mêmes.

Dans les déclarations faites à Rabat, le 29 mai dernier, le prince Sihanouk affirme que son gouvernement est prêt à négocier avec les États-Unis; il leur propose, contre l'abandon des traîtres de Phnom Penh, un rétablissement immédiat des relations diplomatiques et une paix sans vainqueur ni vaincu; il ajoute que la future politique du Cambodge sera fondée «sur le non-alignement, le neutralisme positif et la neutralité dynamique».

Les signes évidents d'une détente sont

apparents; d'une part, une notabilité cambodgienne bien connue, M. Son-Saan, ancien ministre de Sihanouk et ancien directeur de la Banque du Cambodge, qui s'était retiré en France au moment du coup d'État de 1970, vient de revenir à Phnom Penh. Dès son arrivée, il a lancé un appel à la réconciliation nationale. Il pourrait bien être l'intermédiaire attendu pour amorcer les négociations entre les États-Unis et le prince Sihanouk. Par ailleurs, et la portée de ce geste ne doit pas être minimisée, le gouvernement de Phnom Penh vient de mettre en liberté tous les membres de la famille royale, notamment les fils et les filles du prince Sihanouk et les deux fils aînés de Samdech Penn-Nouth, premier ministre du Grunk, qui avaient été emprisonnés au lendemain de l'attentat manqué contre Lon Nol, le 17 mars dernier, perpétré par le lieutenant d'aviation So Potra, gendre du prince Sihanouk.

Quelle que soit la forme que prendra le gouvernement futur du Cambodge, quelles que soient les personnalités qui seront à sa tête, la politique cambodgienne devra sauvegarder à tout prix l'indépendance et la neutralité du pays. Le Cambodge pourra alors s'intégrer dans un ensemble indochinois dont la neutralité sera garantie par les grandes puissances. Cela présuppose le départ des Américains et la cessation de toute intervention dans la politique du pays.

La paix ou la guerre sont aujourd'hui à la discrétion du président Nixon; il n'a d'autre choix que de continuer à soutenir un régime branlant qui ne représente rien ni personne au prix d'une destruction systématique du Cambodge ou d'engager des pourparlers en vue d'un cessez-le-feu avec le prince Sihanouk.



Le Laos, théâtre d'hostilités secondaire

par David Van Praagh

Le salon du prince Souvanna Phouma, qui s'ouvre sur le Mékong près de Vientiane, est orné entre autres d'une collection des œuvres de Mohandas K. Gandhi et de photos autographiées de trois présidents des États-Unis, MM. Kennedy, Johnson et Nixon.

Il arrive aussi que les avions d'entraînement T-28 de l'aviation royale laotienne, munis de bombes et de mitrailleuses, survolent plusieurs fois par jour les paisibles temples bouddhistes et leurs moines, vêtus de bureaux orange, qui ne lèvent même pas les yeux.

A Luang Prabang, fréquemment isolée ou cernée de près par les guérilleros du Pathet Lao et leurs alliés nord-vietnamiens, un seul soldat monte la garde à la porte du palais du roi Savang Vatthana.

Ce ne sont là que des symboles, mais ils évoquent à la fois l'attachement du Laos à la paix et l'état de guerre qui sévit toujours dans ce royaume bouddhiste d'une beauté austère, avec sa population de plus de deux millions d'habitants.

Une phase de la guerre d'Indochine a pris fin avec la signature de l'Accord du cessez-le-feu au Vietnam, le 27 janvier 1973, et celle de l'Accord pour le rétablissement de la paix et de la réconciliation au Laos, le 21 février; mais rien ne dit que la guerre soit finie en Indochine ou que le Laos soit à l'abri d'un conflit militaire plus important, centré de plus en plus sur la Thaïlande plutôt que sur le Vietnam.

Advenant une conjoncture favorable, le Laos a à peine la chance d'atteindre l'état de paix, de neutralité, voire d'unité que l'Accord de Genève de 1962 entrevoyait pour l'avenir.

Mais sa situation géographique de même que différentes puissances, grandes et moyennes, ont concouru à déjouer cette entente et à entraîner le Laos dans une guerre bien pire que son propre conflit civil. Il y a fort à parier que cela se répétera à mesure que les hostilités en Asie se déplaceront vers l'ouest.

Je demandais récemment à un Laotien éminent quelle puissance étrangère lui

semblait menacer le plus son pays. Ayant réfléchi un moment, il m'a répondu: «L'Inde et la Chine bien sûr».

Entre deux géants

C'était là une vue objective, historique et assez mordante. Situé entre l'Inde et la Chine dans cette partie de l'Asie qu'on appelle l'Indochine, qu'on limite cette région aux anciens territoires français ou qu'on l'étende davantage, le Laos se trouve coincé entre les deux géants asiatiques.

L'ennui, c'est que les Laotiens ne peuvent plus se payer le luxe d'une vue objective sur quoi que ce soit. Et il est tragique que le royaume de Lan Chang — le Million d'éléphants — ait perdu toute possibilité de se créer une identité nationale qui lui soit propre.

De près ou de loin, des puissances étrangères ont enlevé aux Laotiens tout espoir de s'engager dans le XX^e siècle comme ils l'entendaient. Un grand nombre de ces gens vivent dans des conditions primitives et auraient eu besoin d'aide, de toute façon. Ce dont ils n'avaient pas besoin c'était de la guerre du Vietnam.

Mais la guerre n'est pas le seul facteur qui empêche les Laotiens, venus de la Chine du Sud au XIII^e siècle, et leurs cousins des tribus montagnardes de transformer leur patrimoine en entité nationale et culturelle distincte. Le frein sous-jacent est d'ordre géographique. Le Laotien qui donnait à la situation de son pays une dimension asiatique n'avait donc pas tout à fait tort.

Si l'on déploie une carte et que l'on

Journaliste depuis 20 ans et correspondant du Globe and Mail en Asie du Sud et du Sud-Est de 1965 à 1972, M. David Van Praagh a visité les pays de l'Indochine à de nombreuses reprises. Il est actuellement professeur adjoint invité à l'école de journalisme de l'Université Carleton et rédige un ouvrage sur les pays asiatiques non communistes. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



d'une horloge, le contour du Laos en partant de l'extrême nord de son territoire enclavé, on touche la Chine, le Nord-Vietnam, le Sud-Vietnam, le Cambodge, la Thaïlande et la Birmanie.

L'Inde n'est pas contiguë au territoire du Laos mais elle préside, à Vientiane, la dernière commission inefficace de trêve en Indochine. (Le Canada, qui y a encore deux représentants, et la Pologne sont aussi membres de la Commission internationale de contrôle. La Commission a pris naissance lors des Accords de Genève, en 1954; elle a repris ses activités en 1962, mais n'a publié aucun rapport depuis 1966; Souvanna et quelques autres Laotiens attendent d'elle qu'elle surveille l'établissement d'un nouveau cessez-le-feu et d'un gouvernement de coalition).

Influence américaine

Les États-Unis ne sont précisément pas des voisins non plus, mais on ne peut nier l'influence profonde qu'ils exercent sur le Laos et ses habitants. Dans son livre publié récemment et intitulé *Voices from The Plain of Jars*, Fred Branfman présente des déclarations de témoins oculaires des bombardements américains qui ont dévasté les villages de la plaine des Jarres, au centre nord du Laos. Au moins 50,000 personnes ont été chassées de leurs foyers.

Vu sous presque n'importe quel angle, le Laos fait figure de trait d'union en Asie du Sud-Est. Ses habitants ont subi la guerre civile presque aussi longtemps que les Vietnamiens, mais ce conflit interne qui oppose des factions politiques rivales, souvent même familiales, a trop facilement servi les intérêts divergents de puissances étrangères.

Le Nord-Vietnam a progressivement haussé le nombre de ses effectifs au Laos à 70,000 hommes. Certains de ces soldats, 20,000 peut-être, ont combattu aux côtés des guérillos du Pathet Lao, remontant leur moral ainsi que celui des troupes pro-communistes neutralistes, ou bien ont poursuivi leurs propres opérations dans la guerre civile laotienne. Mais l'objectif premier et immédiat de Hanoï au Laos a été de protéger la piste Hô-Chi-Minh, ou plus précisément les sentiers empruntés par les forces antigouvernementales se rendant au Sud-Vietnam et, de façon plus limitée, au Cambodge.

Les troupes sud-vietnamiennes ont envahi le sud du Laos en février 1971, au cours d'une vaine tentative de couper ces voies de communication passant du Mu Gia et d'autres cols de montagnes nord-vietnamiens, à travers la jungle classique, jusqu'aux zones de déploiement et de combat.

Les États-Unis ne seraient probablement pas engagés à ce point au Laos après l'Accord de Genève de 1962, qu'avait recherché le président John F. Kennedy et que l'ambassadeur Averell Harriman aida à négocier, s'ils n'étaient pas intervenus de plus en plus au Vietnam. De 1964 au début de 1973, près de deux millions de tonnes de bombes américaines ont été larguées sur le Laos. L'ambassade des États-Unis à Vientiane est devenue en fait, avec l'aide de divers agents de l'armée et de la CIA et même de deux lignes aériennes, le poste de commandement du gouvernement royal laotien.

Non seulement les États-Unis ont-ils organisé les forces gouvernementales, y compris les unités irrégulières composées surtout de Méos et d'autres membres de tribus montagnardes, et leur ont-ils fourni des abris antibombes, mais ils ont également payé les services des troupes thaïlandaises au Laos. Jusqu'à tout récemment, on croyait que le nombre des mercenaires thaïlandais se situait entre 5,000 et 8,000 hommes, mais un ancien ambassadeur américain a admis dernièrement devant un comité du Sénat que le chiffre réel se situe entre 15,000 et 20,000 hommes. Cela suppose que des unités complètes de l'infanterie thaïlandaise ainsi que de l'artillerie et peut-être des unités de l'aviation ont pris part à la guerre au Laos au même titre que les unités nord-vietnamiennes.

L'importance de l'aide militaire soviétique au Pathet Lao est incertaine, si on la compare à celle de la période d'avant l'accord de 1962 alors que les Russes livraient des armes ouvertement. Cependant, il est révélateur que le Neo Lao Haksat, l'organe politique du Pathet Lao, et dernièrement le Phak Pasason Lao (Parti révolutionnaire populaire du Laos) aient publiquement reconnu les liens étroits qu'ils entretiennent avec le parti communiste soviétique et le parti Laodong du Nord Vietnam.

Il est évident que la Chine aussi s'intéresse au Laos, bien que moins ouvertement que les autres puissances. Il existe entre le premier ministre Souvanna et les leaders chinois une sympathie déguisée sans doute en raison du lien qui unit le Pathet Lao à Moscou. Souvanna s'abstient ainsi de trop critiquer la présence chinoise dont témoignent une ou plusieurs routes construites par au moins 20,000 militaires chinois et protégées par des canons anti-aériens, qui vont de la province du Yunnan en passant par le nord du Laos jusqu'au fleuve Mékong un peu au-dessus de la frontière thaïlandaise. Une autre route de construction chinoise dans cette région éloignée mène vers la Birmanie.



Téléphoto AP

Le prince Souvanna Phouma arrivant à Paris pour une rencontre avec les dirigeants français en 1972. Selon M. Van Praagh, le prince cherche patiemment à

constituer un gouvernement d'union nationale composé d'éléments neutristes, communistes et de la droite.

Ces interventions étrangères pourraient être plus importantes pour l'avenir du Laos que la situation interne plus ou moins ratifiée par l'accord du 21 février. Les conditions de l'accord n'ont pas encore été exécutées, mais on a réalisé un certain progrès et la bonne volonté laotienne semble beaucoup plus évidente que la coopération requise au Vietnam pour que l'accord du cessez-le-feu puisse y fonctionner.

Emprise du Pathet Lao

Près des trois quarts des 91,000 milles carrés du Laos sont aux mains du Pathet Lao que dirige apparemment le Prince Souvanouvong, demi-frère de Souvanna, et d'autres forces communistes, la vallée du Mékong demeurant en grande partie sous le contrôle des forces gouvernementales. La population du Laos n'a jamais été recensée, mais elle se situe aux environs de 2.5 millions d'habitants, divisés à peu près également entre l'ethnie laotienne et les tribus montagnardes. Environ un tiers de la population se trouve en territoire communiste, et certains paysans ont été relogés. Un second tiers se compose de

réfugiés chassés de leurs foyers par les combats et les bombardements, qui vivent sur les terres du gouvernement. Les unités militaires des deux côtés ont subi des pertes considérables. Attardée et disloquée, l'économie du pays dépend fortement de l'aide américaine en ce qui concerne le secteur public.

Bien que l'accord du 21 février reconnaisse l'existence de deux zones au Laos, Souvanna, en homme patient, cherche à constituer un gouvernement d'union nationale composé de représentants neutres, communistes et de la soi-disant droite, et favorise la création éventuelle d'une seule zone. Le Pathet Lao préfère deux zones distinctes, même en régime de coalition nationale, comme le font aussi les gens de droite, y compris l'influente famille Champassak encore propriétaire de certaines parties du sud du Laos. Souvanna a l'appui du roi dont la garde symbolique révèle qu'il est accepté par tous les partis laotiens, et des États-Unis au sujet desquels de nombreux Laotiens entretiennent des sentiments ambivalents.

Les Américains ont bombardé le Laos

depuis l'accord du 21 février et continuent de bombarder régulièrement le Cambodge où il a été plus difficile d'en arriver à un accord distinct de cessez-le-feu. Si la lutte militaire et politique se poursuit au Sud Vietnam et si les troupes nord-vietnamiennes continuent d'utiliser certaines parties du Laos et du Cambodge pour mener ce combat, les deux hypothèses étant probables, il reste alors au moins la possibilité que l'aviation américaine continue à se déployer au-dessus du Laos et du Cambodge et peut-être aussi au Vietnam à partir de ses bases en Thaïlande, s'efforçant de réduire les avances communistes au Sud Vietnam. Si cela se produisait, il est difficile de concevoir l'éventualité d'une conciliation politique et militaire au Laos ou dans tout autre pays de l'Indochine.

Même si l'intervention américaine se poursuit, et peut-être surtout si elle disparaissait, les leaders nord-vietnamiens pourraient bien décider d'étendre leur emprise sur tout le Laos sans attendre qu'un revirement à leur avantage se produise à Saïgon.

Vientiane l'enjeu

Quoi qu'il arrive au Vietnam et au Cambodge, le Pathet Lao pourrait bien essayer d'étendre son emprise à Vientiane ou à d'autres villes, ou encore des généraux de droite pourraient monter un coup contre Souvanna comme dernière tentative pour sauvegarder leurs positions.

N'importe laquelle de ces différentes possibilités saperait les minces chances d'un règlement pacifique des dissensions nationales souscrit par toutes les parties intéressées. Il en serait de même de l'extension de leurs intérêts au Laos par ses deux voisins immédiats, la Thaïlande et la Chine.

De nombreux liens naturels unissent la Thaïlande et le Laos, et les dirigeants militaires à Bangkok ne toléreraient pas facilement l'installation d'une présence hostile sur les rives nord du Mékong. L'ethnie lao et la plupart des Thaïlandais appartiennent à la même famille raciale, et leurs langues se ressemblent. Les familles royales du Laos et de la Thaïlande sont parentes. Bien qu'il soit improbable que la Thaïlande organise une opération militaire importante en dehors de ses frontières sans l'encouragement et l'appui des États-Unis, il n'est pas inconcevable que des troupes thaïlandaises franchissent le Mékong autrement qu'en mercenaires clandestins.

Vulnérabilité de la Thaïlande

La vulnérabilité de la Thaïlande se trouve accentuée par les mouvements d'insurgés qu'animent les communistes dans le nord

et le nord-est et par la construction de routes au Laos par les Chinois. La route qui mène de Yunnan à Pak Beng sur le Mékong, en territoire laotien, conduit directement à la vallée de Nan au cœur de la Thaïlande. Les insurgés thaïlandais qui ne sont encore organisés que par petits groupes, mais qui contrôlent de nombreux villages des régions périphériques, appartiennent tout au moins de nom au Front patriotique thaïlandais qui a ses bureaux et une station de radio en Chine. La possibilité qu'un conflit militaire en Thaïlande s'étende et s'intensifie pourrait se concrétiser davantage par suite de l'utilisation par l'aviation américaine de ses huit bases en sol thaïlandais. Si la Thaïlande devenait le nouveau champ de bataille de l'Asie du Sud-Est, le Laos ne pourrait pas plus éviter cette guerre qu'il n'a pu celle du Vietnam.

Il n'est pas impossible, cependant, de concevoir un ensemble de circonstances impliquant la Thaïlande et la Chine (ainsi que les États-Unis dans un nouveau rôle) beaucoup plus que les anciennes factions guerrières du conflit vietnamien, et qui favoriserait un nouveau règlement au Laos plus durable que ne l'a été l'accord de 1962 pour un Laos neutre et tripartite.

Au moment de la visite du président Nixon en Chine, en février 1972, certains indices permettaient de croire que les dirigeants chinois étaient disposés à appuyer la garantie de gouvernements de coalition neutres au Laos et au Cambodge, hors de la sphère d'influence de Hanoï, pourvu que les États-Unis consentent à laisser les choses suivre leur cours au Sud Vietnam. Un arrangement de ce genre aurait assuré à Washington et à Bangkok l'avantage de pays tampons contre d'éventuelles menaces visant le territoire thaïlandais et les bases américaines. Mais M. Nixon décida de nouvelles interventions en Indochine, de sorte que la position des gouvernements appuyés par les États-Unis, surtout à Vientiane et à Phnom Penh, a continué de se détériorer au cours des bombardements américains, aussi bien avant qu'après les accords de cessez-le-feu de janvier et de février.

Le Congrès américain a puisé dans les révélations de l'affaire Watergate l'inspiration nécessaire pour obliger M. Nixon à faire cesser les bombardements en Indochine. Il faudra peut-être attendre la prochaine administration à Washington avant de pouvoir réaliser une véritable paix dans l'honneur en Asie du Sud-Est, mais entre temps la politique américaine a de bonnes chances de changer. Il en est de même de la coopération qu'offrirait la Chine et l'Union soviétique, pour des raisons diffé-

rentes, visant à apaiser les anciennes querelles et à en éviter de nouvelles. Bref, il est peut-être plus vrai que jamais que l'action concertée des grandes puissances est nécessaire pour freiner les plus petites, sauveguardant ainsi le Laos et même davantage dans cette partie du monde où sévit l'état de siège.

Ce scénario n'est peut-être pas très

convaincant comparativement à d'autres que pourrait connaître le Laos. Cependant, comme le déclarait un diplomate britannique, il y a un an, lorsque le gouvernement royal se trouvait presque acculé au Mékong: «Pauvre Laos. Il ne méritait pas cette maudite guerre.» Le Laos aurait encore moins de chance de survivre à une nouvelle guerre.

Le Canada se retire du Vietnam

S'adressant à la Chambre des communes à Ottawa, le 29 mai, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, a annoncé en ces termes la fin de la participation canadienne à la Commission internationale de contrôle et de surveillance:

Lorsque je me suis adressé à la Chambre, le 27 mars, j'ai déclaré que le Gouvernement avait décidé de prolonger la participation canadienne à la CICS jusqu'au 31 mai et que, d'ici là, le Gouvernement déciderait soit d'y demeurer soit de s'en retirer.

J'ai dit alors . . . que nous retirerions notre contingent le 30 juin à moins que la situation ne s'améliore sensiblement ou que certains indices ne permettent d'espérer un accord politique imminent entre les deux parties sud-vietnamiennes.

Il s'agit là d'une décision grave, et c'est ainsi que le Gouvernement la juge. Je crois que le Canada jouit d'une réputation de responsabilité dans les affaires internationales. Nous avons assumé des rôles d'observateurs et de responsables du maintien de la paix plus souvent qu'aucun autre pays et nous demeurons disposés à offrir nos services là où nous pouvons être utiles. Nous avons également appris, au cours de cette expérience variée et étendue, dont 19 ans en Indochine, certaines choses au sujet des conditions qui sont nécessaires pour le succès du maintien de la paix et de l'activité d'observateur de la paix.

. . . Les députés se rappelleront les efforts que le Gouvernement a déployés pour créer les conditions qui aideraient à améliorer la probabilité du bon fonctionnement de la Commission internationale de contrôle et de surveillance prévue dans l'Accord de Paris sur le Vietnam . . .

En bref, nous avons cherché à obtenir que la nouvelle Commission internationale

soit impartiale, qu'elle constitue un organisme d'enquête, appuyé par les parties à l'Accord de paix, et qu'elle dispose d'une liberté suffisante pour vérifier les faits au sujet d'une quelconque allégation de violation de l'Accord et pour en faire état rapidement, non seulement aux parties à l'Accord, mais aussi à l'ensemble de la communauté internationale. Bien que nous n'ayons pas atteint tous les buts que nous nous étions fixés, j'estime qu'il est juste d'affirmer que nous avons contribué à instituer certaines améliorations, dans la forme tout au moins.

Ce que la CICS et nous-mêmes n'avons pu obtenir, c'est de faire régner la paix au Vietnam. Il faut imputer ce fait aux parties à l'Accord de paix, et non à la CICS. Le Canada seul ne peut pas non plus obtenir que la CICS s'acquitte de la tâche de faire observer la paix et d'en faire rapport, tâche qui est prévue dans l'Accord de paix. Cela aussi dépend des parties à l'Accord et des autres délégations membres de la Commission.

Malgré nos hésitations et nos doutes, nous avons accepté de participer à la Commission pour une période d'essai de 60 jours. Au terme de cette première période de 60 jours, nos hésitations et nos doutes s'étaient enracinés, mais de nombreux pays nous ont pressés de faire preuve de patience. C'est pourquoi nous avons accepté de prolonger notre participation de deux mois, période qui tire à sa fin.

En général, la situation ne présente aucun changement sensible susceptible de modifier l'opinion que nous nous étions formée au terme des 60 premiers jours, malgré les efforts pénibles que le contingent canadien a déployés en vue de rendre possible le travail de la Commission internationale.

Permettez-moi de répéter que notre attitude découle de l'expérience antérieure que le Canada a acquise au sein de l'an-

cienne CISC et de la conception qu'il se fait du fonctionnement d'un organisme chargé de faire observer la paix. Nous ne critiquons pas l'Accord de paix. Nous avons accueilli cet Accord avec satisfaction, nous le considérons comme une entente valable qui prévoit une base de paix aussi saine et aussi honorable qu'il était possible d'en négocier une. Si les parties décident de l'appliquer, et nous espérons qu'elles puissent encore y parvenir, cela pourrait amener une paix durable au Vietnam. Nous espérons que les efforts déployés par M. Kissinger et M. Le Duc Tho pour obtenir une observation plus rigoureuse de l'Accord seront couronnés de succès.

Le concept canadien

Nous en sommes cependant venus à la conclusion que la conception canadienne du fonctionnement de la Commission internationale n'a pas été acceptée et qu'il serait dans l'intérêt de tous les intéressés que nous nous retirions maintenant. Nous ne croyons pas non plus que le retrait du Canada exercerait une action déterminante sur les chances de la paix au Vietnam. Celles-ci dépendent des parties à l'Accord de paix et non pas de la CICS. C'est seulement dans la mesure où les parties coopèrent à l'observation rigoureuse de l'Accord et où elles sont disposées à recourir à la CICS comme moyen de renforcer l'Accord que la Commission peut exercer ses fonctions avec quelque espoir de succès.

Pendant toute la durée de notre présence au sein de la CICS, nous avons surtout cherché à faire preuve d'objectivité. Nous n'avons représenté aucune des parties adverses. Nous avons insisté tout autant pour réclamer des enquêtes, et y participer, dans le cas des violations attribuées aux États-Unis et à la République du Vietnam que nous l'avons fait dans le cas de celles qu'on attribuait à la République démocratique du Vietnam et à l'autre partie sud-vietnamienne. Si la RVN ou les États-Unis étaient en faute, nous l'avons dit. S'il fallait blâmer les autres parties pour des violations du cessez-le-feu, nous l'avons dit également. Je tiens à assurer à la Chambre que nous n'avons pas à écouter sans mot dire, maintenant ou plus tard, les accusations, quelles qu'elles soient, selon lesquelles nous aurions fait preuve de partialité: nous avons lieu d'être fiers de l'attitude objective que nous avons conservée au sein de la Commission, et des efforts que nous avons déployés pour que cette impartialité fasse intégralement partie des activités de la Commission.

J'ai aussi affirmé, dans la déclaration que j'ai prononcée à la Chambre des communes le 27 mars, que le Canada serait

disposé à retourner au Vietnam afin de participer à la surveillance internationale d'une élection clairement conforme aux dispositions de l'Accord de Paris, ce qui signifiait avec l'accord et la participation des deux parties sud-vietnamiennes. Il va de soi que notre participation ne serait pas nécessaire si l'on réussissait à remplacer le Canada au sein de la CICS. Je ne crois pas très probable qu'une élection se tienne comme il est prévu dans l'Accord, mais si tel était le cas (et nous voudrions alors étudier la situation soigneusement pour nous assurer qu'il s'agisse bien d'une élection de ce type) et qu'aucun pays ne se soit montré disposé à prendre la relève du Canada, nous accueillerions avec sympathie une demande voulant que nous retournions temporairement à la CICS à cette fin, à la lumière des circonstances qui régneraient alors et des possibilités que nous verrions d'exercer une surveillance efficace.

Délai prolongé

L'Accord de paix prévoit lui-même le remplacement des membres désignés de la CICS, soit le Canada, la Hongrie, l'Indonésie et la Pologne, ou de l'un quelconque d'entre eux. J'ai aussi déclaré que nous serions disposés à demeurer membres de la Commission jusqu'au 30 juin de façon à ce qu'on puisse nous trouver un remplaçant. Nous avons appris depuis que les entretiens qu'ont eus récemment M. Kissinger et M. Le Duc Tho reprendront en juin. Nous souhaitons accorder à ces entretiens toutes les chances de réussir et nous ne voudrions rien faire qui puisse les compliquer en fixant ce qui pourrait sembler être un délai trop court pour permettre un accord sur le remplaçant du Canada à la Commission.

Étant donné cette difficulté éventuelle, nous sommes disposés, si les parties à l'Accord le souhaitent, à demeurer au sein de la Commission pour une période se terminant après le 30 juin, mais pas plus tard que le 31 juillet. La décision du Canada de se retirer est ferme et définitive, mais la nouvelle souplesse qui l'accompagne devrait donner aux parties le temps nécessaire pour remplacer la délégation canadienne. Si l'on devait nommer un successeur qui soit prêt à prendre la place du Canada avant le 31 juillet, nous serions évidemment disposés à ce que le transfert de nos responsabilités se fasse à une quelconque date antérieure qui serait acceptée de part et d'autre. Nous continuerons, il va sans dire, de nous acquitter de nos fonctions comme nous l'avons fait, au cours de la période de notre mandat à écouler au sein de la Commission. . .

Pour une politique canadienne de l'énergie

par David Crane

L'urgence des besoins mondiaux en matière d'énergie ajoute une dimension nouvelle et pressante aux exigences de la politique. La tendance qui se dessine n'a pas pour seul effet de perturber les marchés monétaires mondiaux et de modifier l'économie internationale, elle occasionne aussi des récessions énergétiques dans la plupart des grands pays industriels. Pis encore, étant donné que les pénuries occasionnent l'instabilité, la paix elle-même pourrait se trouver compromise si les pays producteurs de pétrole du Moyen-Orient dans le golfe Persique devenaient l'objet de prises de contrôle et de conspirations du type *realpolitik*.

Le Canada occupe une position unique parmi les puissances industrielles occidentales. Non seulement suffit-il à ses besoins en matière d'énergie, mais il exporte l'excédent. Ses richesses énergétiques inexploitées sont immenses, et les découvertes ne représentent à ce jour qu'une mince fraction de ce qui pourrait être mis en valeur.

Pour un pays riche en énergie comme le Canada, l'une des questions vitales des années 70 est celle de décider du rythme auquel le Canada doit exploiter ses ressources. Leur découverte ne se fera pas automatiquement, car elle exige des investissements considérables et pourrait appauvrir le reste du pays. Néanmoins, advenant une crise énergétique aux États-Unis, de nouvelles pressions s'exerceront sur le Canada pour le forcer à mettre ses richesses énergétiques en valeur le plus tôt possible. L'opinion américaine à l'égard du Canada peut difficilement demeurer bénévole, si la pénurie énergétique aux États-Unis crée de graves problèmes tandis que les Canadiens diffèrent l'exploitation de leurs ressources. La plupart des Américains prennent tout simplement pour acquis que s'ils ont besoin d'énergie et que le Canada accuse un surplus, cet excédent leur sera disponible.

Il est à peu près certain par ailleurs que si les États-Unis sombraient dans une récession énergétique le Canada lui-même en souffrirait, car la production et le niveau

de l'emploi au pays resteront vraisemblablement liés à la prospérité américaine.

Solution de compromis

De toute évidence, on recherchera durant les années 70 un moyen terme résultant d'un quelconque compromis entre l'objectif que se propose le Canada de procéder à un développement économique équilibré, de tirer meilleur parti de ses richesses et d'exercer un plus grand contrôle sur son économie, et le désir qu'ont les Américains d'avoir accès à des sources d'énergie sûres et diversifiées. La recherche de ce compromis ne sera pas facile, cependant, et leurs relations politiques et économiques pourraient se détériorer en cours de route.

Le rôle vital de la diplomatie énergétique se fait déjà sentir dans la politique mondiale. Les États-Unis, l'Europe et le Japon devront avoir recours à des négociations au plus haut niveau afin d'éviter une concurrence susceptible de les appauvrir réciproquement dans la recherche de ressources énergétiques de plus en plus rares, et afin d'être en meilleure position pour négocier avec les exportateurs de pétrole du cartel mondial le plus puissant, soit

Depuis 1971, M. Crane est à l'emploi du Toronto Star à titre de spécialiste des questions économiques à Ottawa. Ses reportages sur les événements se rattachant aux politiques énergétique, commerciale, économique et monétaire l'ont amené à visiter la plupart des régions du Canada et Washington. Durant cette période, il a suivi l'évolution des politiques américaines et canadiennes au chapitre de l'énergie. Cette année, M. Crane s'est vu attribuer le prix National Newspaper Award pour la série d'articles qu'il a rédigés au sujet des répercussions que pourrait avoir sur le Canada le projet de construction du pipe-line servant au transport du gaz dans la vallée du Mackenzie. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



Le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, M. Donald Macdonald, a déposé à la Chambre des communes, le 28 juin, une étude en deux volumes sur la politique énergétique du Canada.

Tout en indiquant que le Canada continuera d'exporter du pétrole, du gaz et de l'énergie électrique aux États-Unis, l'étude fait entendre que cet appoint ne saurait contribuer essentiellement à résoudre la crise énergétique qui commence à sévir dans ce pays.

En outre, il y est proposé que le Canada révise ses politiques fiscales et de redevances de manière à faire bénéficier ses citoyens de la valeur accrue des ressources en énergie. L'étude conseille aussi la prudence en ce qui concerne la mise en valeur des ressources non encore exploitées.

Des consultations se poursuivent actuellement avec les gouvernements provinciaux. De même que les travaux de la Commission d'enquête Borden ont conduit aux politiques énergétiques que le Canada a suivies au cours de la dernière décennie comme au début des années 70, cette nouvelle étude fédérale mènera vraisemblablement aux politiques énergétiques à appliquer durant le reste de cette décennie et au cours des années 80.

l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP).

Les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques sont aux prises avec des problèmes d'approvisionnement sûr dans l'éventualité de graves pénuries. Les hauts fonctionnaires du Fonds monétaire international s'inquiètent beaucoup des dizaines de milliards de dollars que les États du Moyen-Orient accumuleront grâce aux ventes de pétrole, et des répercussions de ce cumul sur la situation monétaire mondiale. Par ailleurs, à la Banque mondiale, on craint que la concurrence à laquelle se livreront les puissances industrielles conduira à des pénuries d'énergie ou à des approvisionnements trop onéreux pour les pays moins avancés.

Du Canada au Moyen-Orient, les pays riches en énergie acquièrent un sentiment croissant de puissance économique et la conviction que leurs ressources énergétiques seront le gage d'une importance politique accrue au chapitre des affaires mondiales; ou tout au moins, pour ce qui est du Canada, que le pays avancera quelque peu vers un pied d'égalité avec les États-Unis.

L'importance des richesses naturelles en matière de politique étrangère a été soulignée dernièrement par le premier ministre australien, M. Gough Whitlam, lorsqu'il déclarait à la Chambre des représentants de son pays:

Maintenant que l'approvisionnement en ressources naturelles pose un problème d'intérêt vital pour les pays industrialisés qui ne possèdent pas de richesses minières, toute législation intérieure que nous pourrions adopter touchera nécessairement nos relations avec ces pays. Il est clair que nous ne pouvons plus considérer l'exploitation des ressources naturelles dans un contexte purement national, mais qu'il faudra dorénavant tenir compte des répercussions de telles lois sur nos relations étrangères dans la planification de l'intervention gouvernementale.

Réactions de Washington

Cette déclaration visait les richesses minières de l'Australie, mais elle aurait pu aussi bien s'appliquer aux politiques intérieures et aux lois du Canada dans le domaine de l'énergie, lesquelles sont susceptibles d'influer sur nos relations avec les États-Unis. Les conditions posées par le Canada pour l'exploitation de l'énergie ou l'établissement des prix occasionneront inévitablement une réaction, d'abord à Washington puis chez les Américains en général.

Les Américains en sont venus à considérer le Canada comme une source assurée d'approvisionnement en énergie, bien qu'ils soient conscients de nos attitudes de plus en plus nationalistes en matière d'exploitation énergétique.

Pendant presque quinze ans déjà, le Canada a activement encouragé les Américains à se tourner vers lui pour l'acquisition de gaz et de pétrole et il a favorisé la recherche des hydrocarbures par leur industrie pétrolière. Les efforts diplomatiques du Canada à Washington, au cours de la dernière décennie, avaient en grande partie pour objet d'augmenter les ventes d'énergie. Le Canada a maintenant modifié sa position, ce qui entraînera nécessairement des répercussions politiques et peut-être même économiques. Cela est dû, entre autres, à la conception que se font les États-Unis des richesses énergétiques du Canada. Bon nombre d'Américains envisagent leur pénurie d'énergie dans l'optique des ressources énergétiques nord-américaines. Les leaders du Congrès préconisent l'adoption d'un pacte énergétique global avec le Canada. En outre, un ancien conseiller de la Maison Blanche a déclaré dernièrement «qu'il n'est pas logique que le Canada, qui possède un excédent d'énergie, n'en vende pas aux États-Unis qui en ont besoin».

Du point de vue de l'industrie pétrolière américaine, les richesses énergétiques inexploitées du Canada ont été prospectées

par les compagnies américaines dans le cadre d'une stratégie globale visant à mettre en valeur tout un éventail de sources d'approvisionnement pour les États-Unis. Monsieur T. D. Barrow, premier vice-président de la société Exxon a déclaré que, ayant reconnu ce problème il y a environ 10 ans, Exxon a entrepris, au début de la présente année, d'élargir son programme de prospection mondiale afin de parer aux pénuries d'énergie aux États-Unis.

Tout en reconnaissant que cela ne constituait qu'une solution partielle, M. Barrow a en outre signalé que « nous avons surtout fait porter nos efforts sur les gisements pétrolifères situés au large des côtes et dans les régions arctiques du monde où la possibilité de découvrir de grandes réserves de pétrole existe encore ». Il n'est donc pas étonnant que la filiale canadienne d'Exxon, c'est-à-dire *Imperial Oil Ltd.*, soit un des principaux détenteurs de permis d'exploration dans le delta du Mackenzie et au large des provinces atlantiques. L'administrateur d'Exxon a également attiré l'attention sur les gisements sablonneux de l'Alberta, riches en huile lourde et en goudron oléagineux à la mise en valeur desquels sa compagnie participe aussi.

Besoins continentaux

Du point de vue des compagnies pétrolières américaines établies au Canada, lesquelles contrôlent une grande partie de la prospection et de l'exploitation, ces ressources sont recherchées et exploitées afin de répondre à des besoins continentaux plutôt que strictement canadiens. Cette attitude a eu jusqu'ici l'encouragement du gouvernement canadien.

Aux termes de cette politique nationale, le Canada s'est activement employé à écouler son pétrole sur les marchés américains en soutenant, au cours des dernières années, que les exportations supplémentaires de pétrole pourraient donner lieu à de nouvelles exportations de gaz naturel. Par ailleurs, bien que les politiques américaines aient fermé le marché américain aux approvisionnements d'uranium, le Canada s'est efforcé énergiquement mais en vain de percer l'embargo américain. En outre, au cours des quinze dernières années, le Canada a vendu une plus grande quantité d'électricité aux États-Unis, renversant une décision adoptée il y a près de 50 ans lorsque sa politique d'exportation au cours de la première guerre mondiale avait entraîné des pénuries au Canada.

En 1963, lorsque le premier ministre Lester Pearson rendit visite au président John Kennedy à Hyannis Port, les deux chefs politiques ont convenu d'étudier la

possibilité de programmes continentaux ou conjoints d'exploitation énergétique et minière. Le communiqué émis à la fin de cette rencontre déclarait en somme:

Le président Kennedy et le premier ministre Pearson ont réaffirmé le désir des deux gouvernements de collaborer à l'utilisation rationnelle des ressources du continent en pétrole, gaz, électricité, minéraux et matériaux stratégiques.

Le rapport Heeney-Merchant de 1965 recommandait instamment que les deux pays envisagent une planification énergétique conjointe, et ses auteurs observaient:

Nous avons été impressionnés par les perspectives des avantages réciproques à escompter d'une coopération et d'une coordination plus étroites entre nos deux pays dans l'exploitation et la distribution de l'énergie.

Plusieurs années plus tard, soit en 1969, lorsque le premier ministre Trudeau a rendu visite au président Nixon à Washington, les deux chefs de gouvernement ont abordé le sujet de politiques énergétiques communes, et le président a par la suite ordonné au *State Department* de mettre au point un accord énergétique continental avec le Canada.

Changement de position

Toutefois, l'objectif canadien du début des années 60 s'était transformé en anathème politique au commencement des années 70. Au moment où les États-Unis adoptaient enfin le point de vue canadien, le Canada se rendait compte que la position des années 60 ne conviendrait probablement plus aux années 70 ou 80.

La dernière occasion où les deux pays semblent avoir étudié la perspective d'une mise en valeur conjointe de l'énergie eut lieu en 1970 lors de la rencontre ministérielle canado-américaine tenue à Ottawa. Le communiqué précisait que les deux pays convenaient qu'il fallait « poursuivre les discussions afin d'en arriver à des arrangements réciproquement acceptables, harmonisés aux attributions des organes de réglementation intéressés en vue d'accroître le commerce du pétrole brut, des produits du pétrole et d'autres combustibles, entre les États-Unis et le Canada ».

Témoignant devant le comité économique conjoint à Washington l'année dernière, M. James Akins, directeur du Bureau des combustibles et de l'énergie du *State Department*, a signalé une rencontre qu'il avait eue avec des fonctionnaires canadiens en septembre 1970. « Nous avons effectivement parlé aux Canadiens d'un vaste accord énergétique englobant toutes les formes d'énergie. Ils n'étaient cependant pas disposés à y souscrire, et nous avons par la suite déclaré que nous leur parlerions séparément de toutes les formes d'énergie qu'ils voudraient, que ce fût l'énergie atomique, le pétrole ou le gaz », a

déclaré M. Akins au comité.

Voilà quelle a été la position des États-Unis jusqu'à maintenant. Les fonctionnaires américains se déclarent disposés à discuter de tout produit énergétique en particulier et semblent avoir abandonné, du moins pour l'instant, toute idée d'un accord global sur l'énergie. Cependant, le secrétaire du Trésor américain, M. George Shultz, déclarait récemment au comité des voies et moyens de la Chambre que les États-Unis souhaitent augmenter leurs importations de produits énergétiques canadiens tout autant que le Canada désire accroître ses exportations de produits manufacturés. Il laissait entendre ainsi que les négociations bilatérales pourraient se révéler fructueuses à l'avenir.

Depuis un an, les États-Unis se sont penchés tour à tour sur l'offre canadienne, que certains Américains considèrent comme futile, d'utiliser le couloir de la vallée du Mackenzie pour le transport du pétrole de l'Alaska jusqu'aux États-Unis; sur l'échec des deux pays à négocier un accord d'approvisionnement sûr au cas où les importations de pétrole dans l'est du Canada, en provenance du Venezuela et du Moyen-Orient, seraient interrompues; sur les efforts canadiens visant à créer de grandes installations portuaires et de raffinage sur la côte atlantique, afin de traiter le pétrole étranger destiné aux marchés américains; enfin, sur le plafonnement des exportations de pétrole et de gaz imposé par le Canada.

Rythme accéléré

À l'avenir, toutefois, les thèmes de discussion seront différents. Ils porteront principalement sur les nouveaux gisements de pétrole et de gaz et, un peu plus tard, sur l'uranium et l'énergie nucléaire et viseront surtout à accélérer le rythme d'exploitation du pétrole et du gaz canadiens. Les projets autour desquels cette mise en valeur s'organisera ne sauraient porter fruit avant la fin des années 70 ou le début des années 80.

Même s'il y consentait, le Canada n'aurait de fait que très peu d'énergie nouvelle à offrir aux États-Unis pendant le reste de la présente décennie, ses ressources de l'Ouest ayant atteint leur plafond d'exploitation. Les exportations de pétrole et de gaz se poursuivront à peu près au niveau actuel, et les exportations de pétrole pourraient même diminuer un peu vers la fin des années 70. La prochaine décennie, toutefois, pourrait se révéler une tout autre histoire.

L'exploitation des réserves pétrolières canadiennes, probablement très riches si l'on tient compte du potentiel des régions frontalières et des sables goudronneux de

l'Alberta, est limitée pour le reste de la présente décennie. Plus tôt cette année, le gouvernement fédéral a réglementé les exportations de pétrole, car la demande américaine menaçait d'épuiser l'approvisionnement des raffineries canadiennes. À la fin de 1972 les réserves canadiennes de pétrole étaient plus faibles que l'année précédente, pour la troisième fois consécutive.

Selon l'Association canadienne du pétrole, les réserves contrôlées s'établissaient à 8 milliards de barils, et les réserves probables à environ 10 milliards de barils à la fin de l'année dernière. Comme on prévoit que la production atteindra 700 millions de barils cette année, les réserves canadiennes sont nettement limitées. Jusqu'à maintenant, on a découvert environ 13 milliards de barils. Selon le Conseil national de l'énergie, «de nombreux observateurs avertis estiment que ces 13 milliards de barils correspondent à environ 60 à 70 pour cent des dernières réserves de pétrole brut découvertes et exploitées en dehors des régions frontalières».

Pour le Conseil national de l'énergie, ces 13 milliards de barils de réserve, plus un autre cinq milliards de pétrole brut ainsi que de condensés et de concentrés de pentane pouvant s'ajouter aux réserves à l'avenir, mettent à la disposition du Canada environ 18 milliards de barils de pétrole jusqu'en 1985. Cela signifie, comme l'a indiqué le Conseil national, que les exportations de pétrole canadien à destination des États-Unis pourraient bien baisser à presque zéro au cours des années 80, à moins que l'on construise pour traiter les sables goudronneux de vastes usines qui coûteraient environ 650 millions de dollars au prix d'aujourd'hui, ou à moins que l'on découvre du pétrole dans le delta du Mackenzie et qu'on construise un oléoduc le long de la vallée du Mackenzie pour le transporter.

Espoirs américains déçus

C'est ainsi que les exportations de pétrole à destination des États-Unis sont susceptibles de décevoir les Américains dont les espoirs font l'objet de l'étude du Conseil national sur le pétrole; intitulée: *États-Unis: Perspective énergétique* et publiée en décembre 1972. Ce document, qui faisait une projection des importations de pétrole de 1975 en provenance du Canada, les établissait à 2.3 millions de barils par jour comparativement aux prévisions du Conseil canadien de l'énergie fixées à 1.3 million de barils. En outre, tandis que le Conseil national de l'énergie prévoit que les exportations à destination des États-Unis déclineraient vers la fin des années 70, le Conseil national du pétrole (É.-U.)

s'attend à ce qu'elles augmentent jusqu'à concurrence de 3.7 millions de barils par jour d'ici 1980 et à 4.7 millions de barils en 1985.

L'Association canadienne du pétrole fixe à environ 121 milliards de barils le total des réserves pétrolières canadiennes inexploitées, ce qui comprend 45 milliards de barils dans l'Ouest du Canada et dans le delta du Mackenzie, 43.5 milliards dans les îles de l'Arctique et 24.8 milliards au large des côtes de l'Atlantique.

Dans une étude moins optimiste, la Société canadienne des géologues du pétrole a fixé à 85 milliards de barils l'ensemble des réserves pétrolières inexploitées du Canada, y compris 20 milliards de barils dans l'Ouest du Canada, 8 milliards dans le delta du Mackenzie et la mer Beaufort, 22.5 milliards dans les îles de l'Arctique et 22 milliards au large de la côte atlantique. Même ces données, cependant, sont jugées trop élevées par certains géologues.

Ni l'un ni l'autre de ces tableaux ne fait mention des nappes de pétrole brut de l'Alberta qui sont réputées contenir un autre 20 milliards de barils de pétrole, non plus que des sables goudronneux de cette province qui contiendraient l'équivalent de quelque 85 à 175 milliards de barils de pétrole brut.

Les réserves canadiennes de gaz naturel sont également limitées à l'heure actuelle. L'année dernière, pour la première fois, le Canada a exploité plus de gaz qu'on en a découvert, ce qui fait que pour la première fois les réserves certaines ont diminué. Selon l'Association canadienne du pétrole, les réserves certaines de gaz dont disposait le Canada à la fin de 1972 s'élevaient à 53 trillions de pieds cubes et les réserves probables à 60.5 trillions. Un membre du Conseil pour la conservation des richesses énergétiques de l'Alberta a calculé qu'une hausse de prix de 10 cents le millier de pieds cubes de gaz donnerait un excédent de 10 trillions de pieds cubes de gaz à la province, mais cette opinion est jugée discutable par le Conseil national de l'énergie.

Environ 16 trillions de pieds cubes du restant des réserves canadiennes de gaz sont destinés à l'exportation aux États-Unis, et l'excédent est réservé à l'usage canadien. Cette année, le Canada exploitera environ 2.4 trillions de pieds cubes de gaz, dont 1 trillion de pieds cubes iront aux États-Unis et 1.4 trillion de pieds cubes seront consommés au Canada. Il y a deux ans, le Conseil national de l'énergie a mis un terme au nouveau contrat d'exploitation du gaz après être arrivé à la conclusion que le Canada ne possédait plus d'excédent

exportable de gaz naturel. «Tous en saisiront le danger, a déclaré le Conseil. Un engagement excessif à l'égard des marchés d'exportation, lesquels semblent en ce moment presque insatiables, pourrait empêcher les marchés canadiens en pleine expansion d'avoir accès au gaz canadien».

Le ministère de l'Intérieur américain est cependant optimiste quant à l'accroissement des importations de gaz en provenance du Canada. Une projection des besoins et des approvisionnements en énergie des États-Unis jusqu'en l'an 2000, selon les données publiées par ce ministère l'an dernier, indique que les importations de gaz acheminées par pipeline et provenant presque entièrement du Canada pourraient subvenir à 19.3 pour cent de la consommation américaine de gaz en l'an 2000 comparativement à 4 pour cent en 1971. L'étude escomptait des importations de 2 trillions de pieds cubes en 1975, de 3 trillions en 1980, de 4.1 trillions en 1985 et 7.4 trillions de pieds cubes en l'an 2000. Le Conseil national du pétrole, par contre, a estimé que les importations de gaz en provenance du Canada s'établiraient à 1 trillion de pieds cubes en 1975, à 1.6 trillion en 1980 et à 2.7 trillions de pieds cubes en 1985.

Réserves de gaz

On estime que les réserves canadiennes de gaz non encore exploitées sont importantes. L'Association canadienne du pétrole en établit le total à 724.8 trillions de pieds cubes, dont 270 trillions de pieds cubes dans les provinces de l'Ouest et la région du delta du Mackenzie, 260.7 trillions dans les îles de l'Arctique et 149.9 trillions au large des côtes de l'Atlantique. La Société canadienne des géologues du pétrole déclare que l'ensemble des réserves inexploitées du Canada s'élève à 577 trillions de pieds cubes de gaz, dont 124 trillions dans les provinces de l'Ouest, 64 trillions dans la région du delta du Mackenzie, 203 trillions dans les îles de l'Arctique et 132 trillions de pieds cubes au large des côtes de l'Atlantique.

Ce sont ces réserves inexploitées de pétrole et de gaz que les États-Unis voudront voir mettre en valeur dans les années 80. Témoignant devant le Comité économique conjoint, le secrétaire de l'Intérieur des États-Unis, M. Rogers Morton, a expliqué que le transport du pétrole de l'Alaska le long de la côte ouest du Pacifique et celui du gaz de l'Alaska en territoire canadien s'inscrivaient dans le cadre d'une stratégie américaine à long terme visant l'exploitation de ces ressources. M. Morton déclarait:

A mon avis, nous avons une politique valable

pour 15 ans. La solution qui en découle exige qu'on exploite dès maintenant le pétrole de l'Alaska, c'est-à-dire l'ensemble de ces ressources. Il faudrait ensuite installer le gazoduc aussitôt que possible et en assurer le financement, à la suite de quoi on aurait une idée plus juste des découvertes et des réserves de pétrole dans les îles de l'Arctique canadien, et l'on pourrait alors exploiter un autre système de pipeline pour desservir la région.

Pressions américaines

Voici les principaux objectifs que les États-Unis voudront peut-être voir poursuivre à un rythme d'exploitation dépassant celui que désire le Canada:

— Un gazoduc dans le delta du Mackenzie dont on estime le coût approximatif à 5 milliards de dollars. Ce dernier livrerait 4 milliards de pieds cubes par jour, dont une moitié provenant du delta du Mackenzie et l'autre de l'Alaska seraient acheminés vers les marchés américains, une petite partie seulement étant consommée au Canada au cours des premières années d'exploitation du gazoduc. Le consortium du pipeline soutient que le Canada aura besoin d'une certaine partie du gaz provenant du delta du Mackenzie au moment où le gazoduc atteindra son plein rendement en 1980, et il prétend aussi que, avec les 50 pour cent de gaz américain, cela rendra le coût du gazoduc plus avantageux pour le Canada. La position du Canada dans les négociations dépendra de ses besoins de gaz d'ici 1980 et pourrait être influencée par un projet concurrentiel visant à transporter le gaz de l'Alaska, sous forme liquide, par pétrolier jusqu'à la côte ouest des États-Unis, comme le propose *El Paso*, si cela constituait une solution de rechange satisfaisante.

— Un oléoduc dans le delta du Mackenzie afin de transporter le pétrole canadien de cette région et de celle de la mer Beaufort jusqu'aux marchés américains au début, puis aux marchés canadiens. Le Conseil national de l'énergie estime qu'un tel oléoduc pourrait être construit d'ici 1980 environ; il fournirait 293,000 barils par jour au départ, avec une augmentation graduelle pouvant aller jusqu'à 526,000 barils par jour en 1985.

— L'exploitation à grande échelle des réserves albertaines de pétrole brut et des sables goudronneux près de Cold Lake. Cependant, ces usines d'extraction peuvent éventuellement créer de graves problèmes écologiques et le gouvernement albertain pourrait décider d'en freiner l'exploitation afin que l'industrie albertaine puisse participer au maximum à la mise en place et à la construction. On estime le contenu des sables goudronneux à au-delà de 175 milliards de barils de pétrole, soit beaucoup

plus que l'ensemble des réserves potentielles attribuées au Canada.

— Un gazoduc partant des îles de l'Arctique et longeant le littoral de la Baie d'Hudson, soit à l'ouest soit à l'est, pour acheminer le gaz naturel vers les marchés américains du centre et de l'est. L'exploitation de ce gaz est en grande partie dirigée par *Panarctic Oils Ltd.* dont le gouvernement canadien est sociétaire dans une proportion de 45 pour cent. La compagnie estime que 10 trillions de pieds cubes de gaz ont déjà été découverts et qu'il serait possible de prouver cette année l'existence de réserves accessibles qui justifieraient l'installation d'un gazoduc.

— Un oléoduc dans les îles de l'Arctique. On compte découvrir du pétrole dans les îles de l'Arctique oriental. Le cas échéant, des pressions s'exerceront pour qu'on le transporte par pétrolier jusqu'à la côte ouest des États-Unis pour qu'on l'offre peut-être aux marchés européens également.

— Un gazoduc sur la côte atlantique à partir de la région de l'Île au Sable, où l'on a déjà découvert du gaz, jusqu'à la région de Boston. Il y a là possibilité de conflit également, si Montréal voulait obtenir ce gaz et Boston était disposé à payer un prix plus élevé.

— Un terminus de chargement pétrolier sur la côte atlantique, lequel drainerait ainsi les centres pétroliers éventuels de la région et favoriserait le transport du pétrole par pétrolier jusqu'aux marchés américains.

Bien que tous ces projets, dans leur ensemble, ne sauraient résoudre les problèmes énergétiques américains, ils contribueraient à réduire la dépendance des États-Unis à l'égard de sources politiquement instables comme l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient; par ailleurs, les autorités monétaires américaines croient que le Canada serait plus enclin à acheter des produits d'importation avec les recettes d'exploitation du pétrole et du gaz que ne le seraient les états du Moyen-Orient.

Il s'ensuit qu'une mise en valeur massive des richesses énergétiques du Canada pourrait créer dans ce pays de graves distorsions économiques s'échelonnant à partir d'une explosion permanente de richesses, qui engendrerait de graves problèmes inflationnistes et soustrairait les capitaux aux centres d'investissement peut-être plus importants, jusqu'à un amalgame d'exportations effrénées de ressources et d'importations massives de capitaux pour les mettre en valeur, ce qui contribuerait à hausser la valeur du taux de change du dollar canadien et défavoriserait l'industrie manufacturière canadienne.

Difficile de résister

Cependant, il sera difficile de résister aux pressions américaines exprimées directement ou par l'intermédiaire des grandes sociétés qui s'emploient à la découverte de richesses énergétiques, surtout si elles s'accompagnent d'offres commerciales et d'autres concessions utiles au Canada.

Les richesses énergétiques ont rapporté au Canada, l'année dernière, un excédent au chapitre du commerce de l'énergie avec les États-Unis, lequel était supérieur à l'ensemble de l'excédent commercial de 1.1 milliard du Canada avec les États-Unis. En réalité, l'excédent énergétique du Canada augmente progressivement par rapport aux États-Unis, étant passé de 300 millions de dollars à peine en 1968 à plus d'un milliard l'année dernière. En outre, au cours du premier trimestre de cette année seulement, il dépassait les 500 millions de dollars. Certains économistes affirment que l'accumulation massive par le Canada de réserves de devises étrangères provenant des ventes d'énergie au cours des 10 ou 15 prochaines années lui fournira suffisamment de dollars américains pour racheter les investissements américains dans ce pays.

Les répercussions de la crise américaine se feront sentir de plusieurs façons au Canada au cours des 15 prochaines années. Outre les pressions visant à accélérer la mise en valeur des ressources canadiennes, il se pourrait que l'Hydro-Ontario ait de la difficulté à obtenir pour ses usines thermiques tout le charbon dont elle a besoin et qu'elle importe des États-Unis; sans compter qu'il y aura des propositions visant à détourner les cours d'eau canadiens vers les États américains, afin que leurs grandes usines de dégazage du charbon puissent obtenir l'eau dont elles ont besoin pour l'utilisation planifiée des im-

menses richesses charbonnières des États-Unis.

De toute évidence, le Canada devra se doter de politiques énergétiques fermes et avantageuses avant de négocier avec les États-Unis. Quelles politiques de prix adopterons-nous? Nos politiques fiscales changeront-elles? Exigera-t-on des concessions commerciales ou de traitement? Quel sera le rythme d'exécution des projets? Établira-t-on de nouvelles exigences en ce qui touche le droit de propriété canadien? Découvrira-t-on de nouvelles méthodes pour s'approprier les loyers d'exploitation des richesses naturelles? Enfin, comment définirons-nous les intérêts particuliers du Canada?

Dès que le Canada sera en mesure d'établir ses politiques énergétiques propres, il lui faudra les expliquer aux États-Unis, trouver moyen de les mettre en œuvre de façon à aider les Américains à relever leur défi énergétique, et se mettre d'accord sur un mode de développement qui satisfasse à la fois les intérêts du Canada et donne aux États-Unis une idée assez juste des ressources canadiennes sur lesquelles ils pourront compter au cours de la prochaine décennie.

Il se pourrait bien que le Canada décide d'exploiter ses richesses énergétiques à un rythme plutôt lent. Cette décision sera difficile à faire accepter aux États-Unis, surtout si leurs grands centres urbains sont affligés de pannes et que leurs industries ont peine à fonctionner sans interruption en raison des pénuries d'énergie.

Mais il serait encore plus désastreux pour les deux pays si le Canada différait la définition de ses politiques énergétiques, sans tenir compte des besoins pressants des États-Unis. Rien ne serait probablement plus apte à exciter l'opinion américaine contre le Canada que de ne faire aucun cas de leurs problèmes.



Le Chili au lendemain des élections

par James Nelson Goodsell

Le président Salvador Allende Gossens s'est engagé à mettre le Chili sur la voie du socialisme. Élu pour six ans, il est au pouvoir depuis deux ans et demi et subit actuellement l'épreuve la plus critique de son mandat. En dépit du succès inattendu remporté par le gouvernement de coalition de l'Unité populaire aux élections législatives de mars et de l'appui qu'il tire d'une minorité sans cesse augmentée de Chiliens, on ne saurait se méprendre sur le sens de certains signes inquiétants.

En premier lieu, l'économie nationale vacille sous le poids de l'inflation; la pénurie de biens de consommation s'aggrave au point qu'on songe au rationnement; la production agricole et industrielle est en perte de vitesse; enfin, on remarque un amenuisement progressif des réserves de devises étrangères. Avec l'hiver qui approche à grands pas, la situation ne fera vraisemblablement qu'empirer.

Sur la scène politique, une opposition anti-marxiste de plus en plus intransigeante a déjà contrecarré bon nombre des mesures socialisantes parrainées par M. Allende. Centrée sur le puissant parti démocrate-chrétien dirigé par l'ancien président Eduardo Frei Montalva, elle ne cherche d'ailleurs qu'à durcir sa résistance.

Pour comble, l'Unité populaire est elle-même profondément divisée: les socialistes à tendances radicales rivalisent avec les communistes, d'allégeance plus conservatrice. On a vu ces dissensions s'aplanir en temps de crise; il n'en demeure pas moins, sous l'harmonie apparente de coalition, d'innombrables occasions de conflit (objectifs du parti, stratégie politique, etc.).

M. Allende ne s'est jamais fait d'illusions sur la difficulté d'instaurer le socialisme au Chili. A l'encontre de beaucoup de ses partisans auxquels un excès d'optimisme faisait croire en la réalisation instantanée des progrès économiques et sociaux promis par M. Allende lors des élections, le président s'est toujours montré réaliste. Depuis les débuts, il exhorte ses troupes à la patience: au milieu de

l'euphorie de ses premiers jours d'exercice, il répétait qu'il ne demandait rien de plus, pour les six ans à venir, que de pouvoir engager fermement le Chili dans la voie du socialisme. Il a réitéré ces propos au cours des derniers mois. Il n'est pas sans savoir que la réalisation de son programme électoral lui ménage encore une longue série d'offensives politiques et législatives, et il semble prêt à y faire face par la mise en œuvre du programme de l'Unité populaire.

Transformation des structures

Ce programme a pour objet de réaménager complètement l'ordre social et économique du Chili, en s'inspirant de l'idéologie marxiste; on garderait néanmoins certains types d'entreprises privées, placées sous contrôle de l'État. Un tel programme, qui reflète les options personnelles de M. Allende, plaît à beaucoup de Chiliens qui ne sont ni socialistes ni communistes. Il ne faut pas oublier qu'ils nourrissent envers les nations opulentes une solide antipathie engendrée d'une part par un idéal égalitariste et, de l'autre, par une tradition d'indépendance intellectuelle à laquelle n'est pas étrangère l'isolement relatif du pays sur la côte du Pacifique Sud. Prenons le cas des démocrates-chrétiens réformistes à tendance gauchiste. Ils appuieront M. Allende sur bien des questions — ils l'ont déjà prouvé maintes fois — mais ils tiennent quand même à limiter l'ampleur de la révolution socialiste. En outre, ce sont souvent des considérations d'ordre économique qui, de leur propre aveu, les incitent à s'opposer sur bien des questions au gouvernement.

L'examen des deux années et demie d'exercice du gouvernement Allende révèle une transformation déjà profonde de la structure économique et sociale du Chili. Beaucoup de changements sont survenus au cours de la première année, période que les énormes difficultés surgies depuis font apparaître en rétrospective plutôt comme une lune de miel. En juillet 1971, l'industrie du cuivre, qui représente 70 p. 100 des exportations et constitue à ce titre la prin-

cipale source de devises étrangères, a été nationalisée avec l'accord de presque tous les Chiliens. Loin de s'apitoyer sur le sort des anciens propriétaires de ces entreprises détenues par des intérêts américains depuis des décennies, un homme d'affaires conservateur déclarait sans ambages «qu'après tout, le cuivre appartient aux Chiliens», opinion que l'immense majorité des neuf millions de ses compatriotes ne peut manquer de partager. Les débuts de la nationalisation remontent à 1966, époque où le gouvernement démocrate-chrétien a commencé à racheter les mines de cuivre des États-Unis pour participer à la prise de décisions. La «chilisation» devait en principe s'étendre sur 20 ou 25 ans, mais à l'exception des dirigeants américains des entreprises minières tout Santiago s'attendait à ce que le vainqueur des élections de 1970, que ce soit Allende ou un autre, hâte le processus.

En revanche, certaines mesures préconisées par M. Allende ont soulevé la controverse, notamment la fusion du système bancaire en un complexe étatisé, le rachat graduel de quelque 91 sociétés, nationales et étrangères, et la prise en charge par le gouvernement de la distribution des aliments. Pendant la première année du mandat d'Allende, la plupart de ces transformations se sont effectuées sans heurts sérieux. Plutôt que de nationaliser les institutions bancaires par des dispositions législatives, comme cela avait été le cas pour le cuivre, on a procédé à l'acquisition progressive des actions émises par les banques à charte privée. Quelque 96 p. 100 des intérêts bancaires appartiennent maintenant à l'État, avec tout ce que cela comporte de conséquences pour le crédit, la vérification des comptes, et le reste. Les raisons sociales de bon nombre de banques nationales ont été conservées. On remarque cependant l'abandon fort révélateur de celle de la *Banco de A. Edwards*: cette banque appartenait autrefois à la famille Edwards, propriétaire de *El Mercurio*, quotidien de Santiago à tendance conservatrice.

Réforme agraire

Du côté rural, le gouvernement Allende a manifesté beaucoup de diligence dans la mise en œuvre de la réforme agraire adoptée par l'ancien gouvernement démocrate-chrétien de M. Eduardo Frei. M. Jacques Chonchol, patron de la réforme, avait quitté son parti en raison de la prudence dont M. Frei, soucieux de la stabilité économique, tenait à faire preuve à cet égard, et avait adhéré à l'Unité populaire plus disposée à mener rondement les opérations. Durant sa première année d'exercice, le

nouveau gouvernement a exproprié plus de propriétés foncières que les démocrates-chrétiens ne l'avaient fait au cours des six années précédentes. A la fin de 1972, M. Chonchol parlait de mettre fin en l'espace de quelques mois au régime des grands intérêts fonciers privés. Toutefois, les progrès en ce sens se sont beaucoup ralentis depuis le départ du ministre. Ce dernier a en effet été remplacé à l'occasion d'un remaniement ministériel destiné, comme beaucoup d'autres récemment, à apaiser les tensions qui se multiplient au sein du gouvernement et l'irritation grandissante de l'opposition. La politique de M. Chonchol avait d'ailleurs été vertement critiquée, tant par certains membres du gouvernement que par la population en général.

M. Allende semble avoir compris que l'application rapide de la réforme agraire, telle que souhaitée par M. Chonchol, risquait de devenir le cheval de bataille de l'opposition. L'accélération des opérations, l'accaparement illégal des terres par les paysans et la tendance de bon nombre d'entreprises agricoles privées à réduire leurs aires d'ensemencement, ont entraîné une chute verticale de la production nationale. Le parti communiste, élément le plus conservateur de l'Unité populaire, a récemment (peut-être sans le savoir) rendu hommage à l'ancien gouvernement démocrate-chrétien en réclamant publiquement le retour à «la réforme agraire moins hâtive des années passées». Les successeurs de M. Chonchol ne sont pas tranquilles pour autant. Les paysans sans terres, dont les exigences se font de plus en plus pressantes, veulent la fin définitive du régime des grandes propriétés privées. Ils sont appuyés par les jeunes du Mouvement de la gauche révolutionnaire (le MIR), lesquels ne cessent d'éperonner le gouvernement. Le MIR accuse celui-ci de lenteur à toutes sortes d'égards, mais ses attaques touchant la réforme agraire sont particulièrement âpres.

Avant d'être chargé de la chronique latino-américaine du Christian Science Monitor, M. Goodsell avait vécu dans plusieurs pays d'Amérique latine et voyagé partout sur le continent. Docteur en histoire d'Amérique latine de l'Université Harvard, il a publié en collaboration avec W. Raymond Duncan un ouvrage intitulé: The Quest for Change in Latin America. Un nouvel ouvrage, consacré au régime de Fidel Castro à Cuba, doit paraître à l'automne. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.



Grave impasse

M. Allende est pris entre deux feux: partisans du ralentissement de la réforme d'une part, promoteurs de l'accélération de l'autre. A cela s'ajoute le poids de l'histoire: bien que ses ressources agricoles soient suffisantes pour répondre à la demande nationale, le Chili est depuis longtemps un importateur de denrées alimentaires. Tous les efforts de l'ancien président Frei visant à libérer le pays de ce joug ont été vains. Les désordres du secteur agricole ont même forcé M. Allende à *accroître* les importations; depuis son arrivée au pouvoir, leur valeur est passée de 150 millions à plus de 400 millions de dollars, et les perspectives sont tout aussi sombres pour l'année courante. La production de denrées alimentaires a beaucoup baissé dans certaines régions du Chili: dans le territoire du Cautin par exemple (400 milles au sud de Santiago), fertile en blé et riche en bétail, la moisson de 1973 a été à plusieurs endroits inférieure de 40 p. 100 à celle de l'année dernière; or, la récolte de 1972 avait elle-même été mauvaise.

Les denrées alimentaires, déjà rares, continuent de s'amenuiser; on imposera probablement le rationnement. Pour sa part, l'opposition se plaît à grossir encore le problème. L'énorme appareil de propagande du parti manque rarement l'occasion de signaler les cas d'inventaires épuisés; les journaux parlent d'épiceries vides et montrent les Chiliens faisant la queue devant des comptoirs mal garnis.

Le gouvernement Allende soutient qu'une partie du problème tient de la redistribution des denrées disponibles. Jour après jour, les services de propagande de l'Unité populaire font état de l'amélioration du niveau de vie qu'elle aurait assurée aux 40 p. 100 de Chiliens considérés comme indigents.

Il ne fait aucun doute que les classes les plus pauvres ont tiré grand profit de ce programme durant la première année de sa mise en œuvre. Le fléau du chômage, qui les affligeait depuis longtemps, a beaucoup diminué après l'arrivée de M. Allende au pouvoir, grâce aux programmes d'emploi destinés aux sans-travail et à la main-d'œuvre sous-employée. Le pouvoir d'achat des classes défavorisées s'en est trouvé accru. Pendant la première année, non seulement M. Allende jouissait-il, comme tout nouveau président, d'une excellente cote de popularité, mais ses initiatives politiques semblaient aider rapidement les familles à faible revenu. De plus, l'opposition n'avait pas encore repris son souffle depuis la victoire inattendue de M. Allende qui, par un p. cent d'avance (quelque 36,000 votes) sur son plus proche rival,

s'était gagné la présidence et l'honneur d'être le premier marxiste élu dans l'hémisphère occidental.

L'opposition attaque

Les difficultés ont commencé à surgir au bout d'un an, les partisans de M. Allende se mettant à presser leur chef vers le socialisme tandis que ses opposants ralliaient leurs forces et se découvraient soudain une vigueur considérable. Après tout, ces derniers représentaient plus de la moitié des électeurs et détenaient une solide majorité aux deux assemblées du Congrès. Sans posséder les deux tiers des sièges, soit en principe le moyen de destituer Allende, ils étaient quand même suffisamment nombreux pour contrecarrer bon nombre de ses projets. Aussi ont-ils engagé des procédures de destitution contre trois ministres de l'Intérieur successifs; en outre ils ont réussi, en 1972 et au début de 1973, à mettre en échec d'importants projets de loi d'ordre économique et social présentés par le gouvernement.

La lune de miel avait pris fin et l'heure était maintenant à la polarisation politique. Sérieux en politique, les Chiliens avaient cependant toujours joué le jeu avec civilité. L'année dernière a marqué un tournant à cet égard. Les législateurs, que leurs divergences politiques n'empêchaient pas jadis de se réunir à l'heure du thé, fraternisaient de moins en moins avec leurs adversaires, et les insultes n'étaient pas rares au Sénat ou à la Chambre des députés. Il ne s'écoulait guère de jour sans que la presse ou les postes de radio ne lancent d'attaque contre un homme d'État quel qu'il soit — y compris M. Allende. Les esprits ne cessaient de s'échauffer, et les passions s'attisaient. En octobre, une grève nationale a engendré une crise dont l'ampleur a fait craindre le pire; M. Allende parlait de «l'imminence de la guerre civile au Chili». Partisans du gouvernement et de l'opposition s'affrontaient dans les rues de Santiago, imprégnées pendant des jours entiers, en octobre et novembre, de l'odeur du gaz lacrymogène. La campagne anti-gouvernementale gagnait chaque jour en fureur, cependant que l'opposition subissait une contre-attaque tout aussi violente amorcée par les socialistes, coreligionnaires politiques du président.

Recours aux militaires

La guerre civile prédite par Allende paraissant désormais inévitable, le président a soudainement appelé les militaires à assumer trois postes ministériels de première importance, dont celui de l'Intérieur. (Au Chili, comme dans bon nombre d'autres pays d'Amérique latine, le ministère

de l'Intérieur est responsable du maintien de l'ordre dans le pays; il régit également les opérations des carabiniers, force policière nationale de premier ordre qui fait depuis longtemps l'orgueil du Chili.)

La présence des militaires au sein du Cabinet et la façon qu'ont les Chiliens de se tirer des mauvais pas sans jamais y laisser leur honneur, a suffi à calmer les esprits et à restaurer un semblant d'équilibre dans le pays. La grève a pris fin. Magasins et usines ont rouvert leurs portes et l'on s'est mis à songer avec plaisir aux prochaines fêtes de Noël. Mais on sentait que les choses ne seraient jamais plus exactement comme avant et qu'une ligne de feu se dessinait entre la coalition gouvernementale et une opposition de plus en plus sûre d'elle. Les adversaires se mesureraient pour la première fois sous leurs nouvelles bannières à l'occasion des élections de mars, saison du scrutin provisoire que tout président doit affronter dans l'année qui suit son entrée en fonctions.

Les partis se disputaient la moitié des 50 sièges du Sénat et la totalité des 150 sièges de la Chambre des députés. Dès le début de janvier, l'attention du pays était tournée vers les élections. Des observateurs expérimentés ont affirmé que le pays n'en avait jamais connu d'aussi chaudement disputées. A quelques jours de la mise aux voix, l'opposition gardait bon espoir de s'assurer une majorité des deux tiers dans les deux chambres et, par là, le pouvoir de veto. De toute manière, on s'attendait qu'elle conserve les sièges déjà acquis.

Il s'en est fallu de peu qu'elle n'y parvienne. En effet, elle n'a perdu que deux sièges au Sénat et six à la Chambre des députés, ce qui ne modifiait pas sérieusement l'équilibre des forces. C'était quand même là une victoire morale indéniable pour M. Allende, tant en raison des quelques nouveaux sièges qu'il avait acquis que de l'augmentation des suffrages accordés aux partis de la coalition; il avait recueilli 36 p. cent des votes lors de l'élection présidentielle de 1970, et la coalition en récoltait 43 p. cent au scrutin du 4 mars. D'une certaine façon, les deux partis pouvaient prétendre à la victoire, ce qui est bien typique de la mentalité chilienne.

Vers la polarisation

Tout bien considéré cependant, les élections n'ont probablement fait qu'accentuer la polarisation politique du Chili. En effet, elles y confirment la présence de quatre grands partis seulement: les socialistes et les communistes du côté du pouvoir et, dans l'opposition, les démocrates-chrétiens et leurs alliés conservateurs du Parti na-

tional. Les partis intermédiaires ont été plus ou moins balayés. Fait plus significatif encore, les deux camps issus de cette nouvelle division se considèrent l'un et l'autre comme engagés dans une lutte à mort. L'expression peut paraître exagérée, mais elle a été suggérée à l'auteur de cette étude par les chefs de file eux-mêmes, juste après les élections. «Nous nous battons au bord du précipice, affirmait un démocrate-chrétien. L'un de nous culbutera, et ce sera la fin.» A peine quelques heures plus tard, un dirigeant communiste déclarait: «Le Chili est le théâtre d'un duel dans sa forme classique: des deux adversaires, l'un doit disparaître.»

Les prévisions de M. Salvador Allende pourraient bien s'avérer justes; la guerre civile paraît imminente. Tout cela doit être assez gênant pour le président qui continue en toute sincérité de parler de pluralisme idéologique. En mars, il soutenait lors d'une conférence de presse «qu'il y a place pour la diversité des orientations politiques». Il est peut-être de bonne foi, mais ses partisans, à l'instar de l'opposition, commencent à désavouer sa thèse. Au sein de la coalition même, les socialistes poussent le gouvernement vers la gauche. «Le temps est venu de frapper», soutenait le secrétaire général du parti, M. Carlos Altamirano, dans un échange de vues au sein de son parti sur les tactiques socialistes à utiliser. Malgré les réserves du parti communiste, le gouvernement de coalition se fait toujours plus radical.

Le parti démocrate-chrétien, noyau de l'opposition, représente encore la plus importante formation politique du Chili, et se raidit de plus en plus contre le gouvernement. Sitôt après les élections, l'ancien président Frei, qui venait de récupérer dans la province de Santiago son ancien siège de sénateur en recueillant un plus grand nombre de voix que tout autre candidat, a lancé des accusations virulentes contre le parti au pouvoir; selon lui, les politiques économiques de M. Allende auraient mené le Chili au bord de la crise. Après avoir dressé le bilan des faillites du gouvernement, il sommat le président de s'amender sous peine d'encourir la colère de ses adversaires et leur opposition massive à la Chambre.

Avenir compromis

L'avenir immédiat au Chili est des plus incertain. M. Allende a retiré les militaires du Cabinet, apparemment sur l'instance des éléments radicaux de son parti. La situation économique continue de s'aggraver: l'inflation fait rage et elle pourrait égaler le record de 163 p. cent atteint l'année dernière. Exagérée ou pas, l'importance

de la pénurie des aliments continue de hanter le gouvernement, car la situation empire depuis un an. Malgré la faveur obtenue auprès des petits salariés lors du scrutin de mars, il s'élève déjà des murmures de mécontentement dans les classes ouvrières. Les conflits du travail, mis en évidence par les grèves des travailleurs des mines de cuivre, considérés comme l'élite de la main-d'œuvre chilienne, se multiplient dans le pays.

Pendant ce temps, l'hiver approche avec son cortège habituel de problèmes économiques. «Voilà notre hiver de malheur qui arrive,» disait un dirigeant communiste en songeant aux mois qui viennent. Y a-t-il une solution au dilemme? C'est difficile à dire. La réponse viendra peut-être de M. Allende lui-même ou encore de l'ex-président Frei, sans doute le seul membre de l'opposition à commander le respect de toute la nation. M. Frei pour-

rait même être le vainqueur des élections présidentielles de 1976, s'il pose de nouveau sa candidature, comme la constitution le lui permet. Une tentative de réconciliation entre les deux chefs de file pourrait mettre fin à l'escalade du conflit politique et s'avérer bénéfique pour les deux parties. Après tout, le mandat de M. Allende n'expire que dans trois ans; le président ne saurait diriger les affaires de l'État efficacement jusque-là sans un minimum de calme politique. Autrement, ce seront des querelles internes incessantes dont personne ne tirera profit, ni les partisans du socialisme économique, ni les adversaires de l'économie dirigée.

Mais la réconciliation ne semble pas proche, bien au contraire. Le Chili semble plutôt se trouver au bord de l'abîme, sans que personne sache s'il survivra ou s'il s'y engloutira en entraînant à sa suite tant le gouvernement que l'opposition.

Réorientation politique de l'Argentine

par James Neilson

Le 12 mars, les Argentins apprenaient à leur très grande surprise que leur prochain président serait M. Hector J. Campora, péroniste en exil politique pratiquement ininterrompu depuis le renversement du régime de Juan Domingo Peron, en 1955. Son mandat de quatre ans, entrepris le 25 mai, marque le retour au pouvoir d'un parti qui a été systématiquement exclu de la vie politique depuis 17 ans; pendant cette période, la direction du pays était assumée par les forces armées soit directement soit avec la complicité de la nation, les péronistes n'ayant pas le droit de participer aux élections. Ces appels au peuple donnaient invariablement la victoire à l'*Union civica radical*, parti réformiste farouchement nationaliste qui dominait la scène politique argentine pendant les années vingt et trente.

A partir de 1966, le gouvernement militaire abandonne toute mascarade démocratique mais, au bout de cinq ans, les

vagues successives de dissension populaire ont miné le moral de ses dirigeants. Le président Alejandro Agustin Lanusse, général de cavalerie astucieux qui avait réussi à destituer ses deux prédécesseurs, décide d'organiser de nouvelles élections et, cette fois, d'admettre les péronistes dans la lutte, à la seule exception de Peron lui-même. Lanusse comptait sur la victoire du parti radical. Il se trompait. Le Front de libération justicialiste, composé surtout de péronistes, obtient plus de 49 pour cent des voix au premier tour du scrutin et semblait assuré de remporter une imposante majorité au deuxième tour. Après un jour d'attente dans une atmosphère lourde de tension, un Lanusse fort déconfit annonce l'accession de Campora au pouvoir.

Les péronistes héritent d'un pays au développement morcelé, encore engagé dans la transition difficile entre l'économie rurale et l'économie industrielle moderne. Depuis la Grande dépression, où la néces-

sité de l'industrialisation s'est fait sentir clairement, aucune administration n'a pu compter longtemps sur le double appui des militaires et de la population civile. Les péronistes, au pouvoir de 1946 à 1955, ont semblé y parvenir, mais le mépris des droits civils ouvertement affiché par Peron, son inimitié à l'égard de l'Église catholique, la corruption sans bornes de son régime et toute une série de catastrophes économiques ont incité ses principaux collaborateurs à se retourner contre lui.

La nouvelle gauche

Les péronistes sont maintenant de retour. A leur tête se trouve un Peron de 77 ans, quelque peu assagi, dont Campora est le vassal. Le parti accuse un déplacement vers la gauche depuis 1955, mais les traces de ses origines fascistes sont encore visibles: Peron est un *caudillo* de l'ancienne école, d'esprit pratique et arbitraire, qui doit sa popularité bien plus à son charme personnel qu'à l'originalité de ses idées. De son côté, l'Argentine a également changé de visage, ses aspirations à l'industrialisation s'étant enfin concrétisées.

Les élections du 11 mars, qui ont assuré aux péronistes non seulement la présidence mais de solides majorités au Sénat et à la Chambre des députés, sont peut-être les plus libres qu'ait connues l'Argentine. Les résultats, très révélateurs, ont fait paraître le pays sous un jour nouveau, bien différent de l'image que s'en faisait le régime militaire. Le parti radical, grand espoir de la droite, n'a recueilli que 21 pour cent des voix en dépit du fait que sa méfiance à l'égard de l'entreprise privée et des investissements étrangers est peut-être encore plus forte que celle des péronistes; il ne lui reste plus qu'à méditer dans l'ombre son humiliante défaite. Le troisième candidat, Francisco Manrique, a obtenu 15 pour cent des suffrages; modérément conservateur, son parti, dont les alliances électorales commencent déjà à se désagréger, constitue une solution de rechange plus plausible. Pour sa part, le candidat quasi officiel des militaires, le brigadier Ezequiel Martinez, qui avait lancé sa campagne pendant qu'il faisait encore partie du gouvernement de Lanusse, n'a obtenu que 2.7 pour cent du vote; pour ceux qui n'en étaient pas encore convaincus, il y a là une preuve que, loin d'être populaire, le régime militaire n'avait aucun caractère représentatif.

Il ne fait aucun doute que le vote du peuple argentin exprime un désir de changement, mais la nature du changement recherché n'est pas du tout évidente. Soucieux avant tout de grossir les rangs du parti, les péronistes ne se sont pas fait

faute de maintenir aussi vague que jamais leur idéologie déjà passablement embrouillée. Parmi leurs alliés électoraux figurent aussi bien les maoïstes de la gauche que la droite catholique avec sa mentalité d'avant le concile. Rassemblés sous la férule de Peron, ils n'ont en commun que l'ardeur de leur nationalisme. Mais comme, de nos jours, la cause de l'internationalisme est perdue en Argentine, on retrouve ce même sentiment chez les membres de l'opposition. Le parti gravite actuellement autour de la droite modérée, ce qui n'empêche pas la gauche, représentée par un mouvement impétueux de jeunes péronistes, de réclamer à cor et à cri le «socialisme national» et la «révolution nationale». Au début de mai, le chef du mouvement des jeunes a failli mettre le feu aux poudres en revendiquant la création de «milices populaires». Il a été immédiatement congédié.

La principale division politique se fera vraisemblablement maintenant entre la gauche péroniste, qui aspire à faire de l'Argentine un bastion du socialisme marxiste sur le modèle de Cuba, et les modérés, qui brandissent très haut le nouvel idéal argentin et ses corollaires concrets: redistribution modérée de la richesse, intervention sélective de l'État dans l'économie et une attitude à l'égard des États-Unis qui, sans être franchement hostile, dénoterait une réelle indépendance de pensée. Les syndicats et l'Église appuient leur position, très voisine de celle du parti radical et d'autres groupes de moindre importance, dont l'ensemble constitue environ 30 pour cent de l'électorat. Manrique lui-même approuve la plupart de leurs politiques en dépit de la méfiance populiste qu'il nourrit envers l'État.

Le régime militaire

Malgré leur victoire électorale, les péronistes sont loin de détenir le pouvoir absolu. L'opposition divisée n'est guère à craindre, mais ils n'ignorent pas que les militaires peuvent, à tout moment, renverser le régime. Ces derniers ont d'ailleurs établi à leur intention des restrictions bien définies que les péronistes ne sauraient transgresser qu'à leurs risques et périls.

Observateur de la scène politique argentine depuis 1966, M. Neilson est actuellement rédacteur en chef adjoint du Buenos Aires Herald, où il signe une chronique politique hebdomadaire et bon nombre d'éditoriaux. Il a été un correspondant régulier de l'Observer de Londres et de plusieurs journaux britanniques, américains et autres. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.



L'armée exige notamment de pouvoir poursuivre sa lutte contre la guérilla urbaine, dont l'activité criminelle constitue actuellement la menace la plus grave qui pèse sur le gouvernement de M. Campora. Elle ne tolérera, par ailleurs, aucun effort de l'État pour remanier son commandement et fera de son mieux pour étouffer toute tentative de «révolution», ce qui devrait aider Campora à résister aux «têtes chaudes» de la gauche. La suite des événements dépendra en grande partie de la mesure où Peron parviendra à apaiser les craintes des généraux sans pour autant perdre l'appui de ses partisans. L'état de santé de Peron constituera un autre facteur déterminant de la conjoncture; en effet, le dentiste Campora ne possède rien des dons charismatiques de son chef et doit les honneurs de son poste bien plus à l'obséquiosité qu'il témoigne à Peron qu'à sa trempe personnelle.

Aussi mortifiants qu'aient été les résultats des élections, les militaires ont néanmoins consenti au nouveau gouvernement une grande liberté d'action, tant sur le plan interne qu'à l'étranger. Campora espère qu'en reconnaissant Cuba, le Vietnam du Nord et la Corée du Nord, il aura apaisé la gauche pour quelques mois, le temps de prendre la situation en main. Quant aux appréhensions des conservateurs, elles auront été de courte durée; les péronistes entretiennent en effet des liens étroits avec les milieux d'affaires qui, en fait, redoutaient une victoire du parti radical plus que tout, et ont contribué généreusement à la campagne électorale des péronistes.

Il n'y a aucune raison de mettre en doute la sincérité des péronistes en matière de justice sociale, domaine qu'ils traiteront sans doute en priorité. Un égalitarisme quelque peu sommaire (qui n'a pas empêché plusieurs partisans de devenir millionnaires) caractérise le parti depuis sa création comme variante sud-américaine du fascisme européen. Les administrations péronistes des années passées ont grandement contribué à l'intégration à la vie nationale de millions de pauvres, tant parmi les paysans que parmi les petits salariés des villes. Comme le gouvernement tire de la classe ouvrière le plus fort de son appui, il n'est que raisonnable qu'il essaie d'en combler les aspirations. Toutefois, il reste improbable qu'on assiste à une poursuite aussi systématique de l'idéal social que dans les États socialistes.

Politique étrangère

La politique étrangère des péronistes est moins nette. Comme beaucoup de gens, Peron est attiré vers certains pays tandis

que d'autres lui inspirent de l'hostilité, et le tri auquel l'administration Campora procède entre les élus et les damnés témoigne plus de ses préférences personnelles que d'un examen objectif des intérêts nationaux.

Les péronistes se plaisent à considérer l'Argentine comme étant à l'avant-garde de la lutte contre l'impérialisme et comme chef de file éventuel du Tiers monde. Le fait que leur pays entretienne avec les pays occidentaux des liens aussi étroits qu'avec le Tiers monde ne les trouble pas. Si l'on en juge par leur première administration, on peut s'attendre à un écart considérable entre la position officielle qu'ils adopteront devant leurs compatriotes en matière de politique étrangère et les dispositions qu'ils prendront effectivement pour servir les intérêts de l'Argentine dans le monde. Autour de 1950, Peron jouait le grand jeu avec sa «tierce position», ni capitaliste ni communiste. Ses discours étaient truffés d'allusions hostiles aux États-Unis; dans l'ensemble cependant, notamment vers la fin de son mandat, il s'est révélé un membre relativement docile de la communauté occidentale.

La politique étrangère péroniste ne peut être que décevante pour les partisans de la lutte violente contre l'impérialisme américain; elle marque cependant une réorientation assez nette des rapports de l'Argentine avec les autres pays d'Amérique latine et avec le reste du monde. Ses lignes de fond: relations amicales avec l'Europe, hostilité prudente envers les États-Unis (les investissements américains en Argentine, évalués à environ un milliard de dollars, y sont la principale source de capitaux étrangers) et solidarité verbale avec les pays «progressistes» du Tiers monde. Sur la scène continentale, le nouveau gouvernement ne dissimule pas qu'il considère le Brésil, dont l'essor économique actuel n'est rien moins que spectaculaire, comme un rival dangereux, une nation «subimpérialiste» à laquelle les États-Unis se prépareraient à confier le rôle de gendarme de l'Amérique latine. Cette attitude va à l'encontre du désir des péronistes d'aider à forger l'unité latino-américaine et inquiète d'ores et déjà Brasilia qui dispute à l'Argentine sa sphère d'influence traditionnelle sur l'Uruguay, le Paraguay et la Bolivie.

Guerre froide avec le Brésil

Les sujets de conflit ne manquent pas entre les deux pays. Le plus pressant est celui du gigantesque barrage d'Itaipu, destiné à faire partie du plus grand complexe hydro-électrique du monde. Construit à la frontière du Brésil et du



Photo UPI

Le président élu, M. Hector Campora (à gauche) rencontre Juan Peron à Rome peu après le retour au pouvoir des péronistes lors des élections nationales de mars. Choisi par M. Peron pour diriger le Front de libération justicialiste issu du péro-

nisme, M. Campora a assumé ses fonctions le 25 mai; il a cependant indiqué par la suite qu'il se retirerait, déclencherait de nouvelles élections et appuierait l'ex-leader Peron à la présidence.

Paraguay, à environ 100 milles de l'Argentine, il sera alimenté par le fleuve Parana, lequel traverse quelques-unes des régions industrielles et agricoles les plus riches d'Argentine avant d'atteindre l'estuaire du Rio de la Plata. En théorie, le Brésil pourrait polluer de vastes régions de l'Argentine en déversant des résidus industriels dans le fleuve, ou encore inonder des milliers de milles carrés en ouvrant les vannes. Le risque d'une contamination progressive des pâturages est également indéniable; les dommages, déjà visibles d'ailleurs, pourraient porter atteinte au commerce du bétail, secteur important de l'économie argentine. Le Brésil ne semblant guère disposé à discuter de cette question avec l'Argentine, les deux pays se sont mis à jouer de leur influence auprès des organismes internationaux. Depuis la victoire électorale des péronistes, certains prophètes de malheur prédisent de part et d'autre qu'on en viendra même aux affrontements armés.

La guerre froide avec le Brésil, étape la plus récente d'une lutte pour l'hégémonie latino-américaine qui n'a pas connu de répit depuis les premières querelles his-

pano-portugaises dans le territoire actuel de l'Uruguay, incite l'Argentine à se rapprocher du Chili et du Pérou. Les péronistes ont d'ailleurs décidé d'emblée de participer, aux côtés de ces deux pays, au jeu de harcèlement qu'ils mènent contre l'Oncle Sam. L'ancien régime militaire était en assez bons termes avec Washington, bien que la nouvelle politique économique annoncée par le président Nixon en août 1971 n'ait pas épargné son amour-propre. L'Argentine accuse un important déficit dans sa balance commerciale avec les États-Unis et ces mesures avaient pour effet de freiner l'essor des exportations nationales de produits manufacturés.

Les relations entre l'Argentine et les États-Unis ont presque toujours été tendues. Depuis leur accession à l'indépendance, en 1816, les Argentins se plaisent à considérer leur pays comme le rival éventuel du «colosse du Nord». Ils ont assumé pendant plusieurs décennies la direction de la résistance latino-américaine contre l'hégémonie américaine sur l'hémisphère. Il tarde maintenant à Peron de poursuivre ce rôle; à preuve les contacts qu'il a déjà pris avec Cuba, Panama, l'Équateur, le

Chili et le Pérou dans l'espoir de former une coalition latino-américaine contre les États-Unis.

L'Argentine n'aurait guère pu choisir un moment plus propice. L'absence à Washington de politique latino-américaine à long terme irrite même depuis un bon moment des gouvernements qui voudraient entretenir des relations amicales avec la Maison Blanche. La dislocation de l'ancienne structure bipolaire de la puissance mondiale, engendrée par la montée du Marché commun, du Japon et de la Chine offre maintenant aux pays neutres un vaste choix d'alliances.

Rapprochement avec l'Europe

Les péronistes espèrent ardemment ranimer une autre tradition en opérant un rapprochement de leur pays avec l'Europe qui pourrait leur valoir une généreuse manne d'investissements et accélérer l'expansion industrielle. L'aile extrémiste du parti s'inquiète de cette attitude, car elle préférerait voir l'Argentine voler de ses propres ailes; elle a d'ailleurs repris à son compte l'accusation du parti radical voulant que le gouvernement ne cherche qu'à substituer une nouvelle forme de «dépendance» à celle dont le pays souffre déjà. Les péronistes ont déjà lancé des ballons d'essai en direction du Japon, de la Chine et même, avec infiniment plus de précautions, de l'Union soviétique. Leur politique à cet égard ressemble à celle de l'ancien gouvernement Lanusse, qui avait reconnu Pékin en 1972, mais la nouvelle administration fait preuve de beaucoup plus d'énergie sur ce plan.

La plupart des démarches de l'Argentine auprès du Marché commun ont été faites du côté de l'Italie, avec laquelle la plupart des Argentins sentent un certain lien de parenté depuis la vague massive d'immigration italienne au début du siècle. Les rapports commerciaux entre les deux pays sont déjà solides, Fiat étant la plus importante société d'investissements étrangers en Argentine. Les émissaires péronistes envoyés à Rome peu après les élections y ont été bien reçus. Cependant, comme l'Italie a perdu beaucoup de son influence au sein de la CEE à cause de ses désordres politiques et industriels, les péronistes n'ont pas encore réussi après plusieurs mois d'efforts soutenus, à attirer un seul gros investisseur européen en Argentine. Les milieux d'affaires européens, comme les autres, attendent plutôt de voir si le nouveau gouvernement parviendra à maintenir le calme et la stabilité dans le pays. Ils ont été incités à la prudence par la série d'assassinats politiques qui a précédé l'accession de Campora au pouvoir et le

risque permanent de voir un nouveau coup d'État mener à la guerre civile.

Parmi les entraves possibles à la création d'un axe commercial Bruxelles-Buenos Aires se trouvent les îles Falkland, occupées par la Grande-Bretagne depuis 1832, sur lesquelles l'Argentine réclame depuis longtemps la souveraineté. Presque tous les Argentins y voient un cas manifeste d'exploitation impérialiste. Pour sa part, l'Angleterre céderait les îles assez volontiers si ce n'était que leurs 2,000 habitants désirent ardemment demeurer britanniques. Les deux pays ont engagé à ce sujet des pourparlers longs et complexes, et l'on remarque depuis deux ans une amélioration sensible des communications entre les îles et le continent. Ces contacts ont pour but de permettre aux insulaires de se familiariser avec l'Argentine dans l'espoir qu'ils finiront par approuver le transfert de souveraineté. Si les péronistes sont tentés de clamer très haut leur indignation, ils ne tiennent quand même pas à s'attirer les foudres d'un membre puissant du Marché commun.

La question des îles Falkland apparaît au gouvernement comme un maillon dans la longue chaîne de querelles territoriales qui opposent l'Amérique latine aux puissances anglo-saxonnes. L'appui des péronistes à la cause latino-américaine est systématique et total. Les territoires en litige, soit le Honduras britannique, une grande portion de la Guyane, la zone du canal de Panama et, par extension, Gibraltar, offrent de quoi soutenir amplement la thèse nationaliste qui fait de l'Amérique latine la victime des abus impérialistes. Le vaste fonds de rancunes dont ils sont l'objet date en effet des premières hostilités entre l'Angleterre et l'Espagne.

Un autre conflit risque de faire bientôt explosion en Argentine: la revendication par le gouvernement des droits exclusifs à la pêche dans une zone de 200 milles au large des côtes du pays. Les pêcheurs britanniques et ouest-allemands, repoussés peu à peu du littoral de l'Islande, sont attirés par l'Atlantique Sud, que les flottes soviétiques exploitent déjà à fond. Comme les juntas militaires du Pérou et de l'Équateur, les péronistes résisteront de toutes leurs forces à ces intrusions; ils ont déjà commencé à monter leur arsenal naval.

Cette question pourrait rapidement devenir la source d'un nouveau désaccord entre le sentiment nationaliste et les intérêts du pays, éléments souvent contradictoires entre lesquels les péronistes n'ont pas encore réussi à établir l'équilibre. Ils devront en arriver à un compromis dont se ressentiront les rapports de l'Argentine avec le reste du monde.

Évaluation du nouveau rôle de l'Inde

par Ashok Kapur

La victoire militaire qu'à remportée l'Inde dans sa guerre contre le Pakistan en 1971 a clairement établi sa prédominance en matière de sécurité sous-continentale, ce qui a permis d'amorcer un dialogue sérieux entre l'Inde et les États-Unis et un autre de moindre importance entre l'Inde et la Chine. L'éclatement du Pakistan et la naissance du Bangladesh ont donné à l'Inde un allié fiable dans le nord-est du pays, et la modification de la situation géopolitique du sous-continent a affaibli sensiblement la capacité de la Chine ainsi que sa volonté de poursuivre une subversion de type naxalite. En fait, la suppression de la rébellion naxalite par l'armée indienne et la campagne convaincante de pacification politique menée par le gouvernement avaient déjà commencé à amortir l'action de la pensée maoïste sur ses adeptes indiens avant le conflit de 1971. Les allusions voilées de la Chine invitant l'Inde à normaliser ses relations ont commencé de se faire entendre à l'occasion des réceptions d'ambassades à New Delhi et au Caire avant que le conflit de 1971 ne polarise les relations indo-américaines et indo-chinoises.

Néanmoins, il a fallu la guerre de 1971 pour modifier toute la situation et les choix des grandes puissances engagées dans cette partie du monde. Par conséquent, une fois cette région soustraite à l'influence de la diplomatie chinoise, l'intérêt du premier ministre Chou En-lai dans la politique sous-continentale ne visait plus qu'à protéger la position de son pays au Pakistan occidental, flanc stratégique essentiel à proximité du Sinkiang chinois.

La guerre a eu un autre effet secondaire important. Elle a permis au gouvernement de Mme Indira Gandhi de porter un coup à la notion douteuse voulant que ce soit les grandes puissances qui règlent un conflit régional. Bien que les déclarations indiennes aient semblé mesurées, le contexte de la médiation de l'Union soviétique à Tachkent laissait supposer que Moscou était la principale cible de l'Inde, hypothèse confirmée par les nombreuses déclarations du premier ministre de l'Inde

à l'effet que son pays était reconnaissant envers Moscou pour «son grand appui moral» sans plus. En second lieu et de façon plus évidente, Mme Gandhi a clairement indiqué dans sa déclaration du 31 décembre 1971 que l'Inde ne tolérerait pas un règlement à la Tachkent et que le problème consistait à normaliser les relations indo-pakistanaïses sur une base bilatérale. Comparativement aux efforts précédents faits aux Nations Unies ou à la médiation dirigée par les superpuissances au Cachemire, l'Accord de Simla comportait une approche fondamentalement différente. La nouvelle position indienne consistait à mettre l'accent sur l'usage de la force comme garantie de paix et sur la diplomatie bilatérale comme méthode de consolider la paix.

Réactions des grandes puissances

Au cours de la crise de 1971, les réactions des grandes puissances face au comportement révisionniste de l'Inde furent très diverses. Les calculs américains et chinois ont sous-estimé la volonté de l'Inde de soutenir l'auto-détermination sous-continentale et ils ont surestimé la capacité du Pakistan de contenir la menace militaire indienne. Bien que la puissance militaire indienne fût bien connue, les stratèges américains et chinois croyaient avoir le temps de participer au règlement de la

Le professeur Kapur est membre du Département de sciences politiques de l'Université de Waterloo. Ancien boursier de recherches à l'Institut sino-soviétique de l'Université George Washington et adjoint de recherches en études stratégiques à l'Université Carleton, le professeur Kapur a rédigé un certain nombre d'articles sur la politique étrangère de l'Inde et les problèmes de sécurité internationale, articles destinés aux publications Asian Survey, International Journal et India Quarterly. Les opinions exprimées dans le présent article n'engagent que leur auteur.



crise, d'amener la question à la table diplomatique et de la diluer. Bien que les services de renseignements américains et chinois à New Delhi et à Dacca aient été au courant des calculs et des pressions sous-jacents aux plans indiens après mars 1971, seule l'Union soviétique semblait en être pleinement consciente.

Dès les premières étapes de la crise, l'Inde a saisi l'occasion de mettre la réaction soviétique à l'épreuve sur la possibilité d'une intervention militaire indienne, et les réponses ont été diverses: le personnel militaire soviétique a bien demandé aux Indiens «ce qu'ils attendaient», mais à tout prendre les Soviétiques ont conseillé la retenue et ont nettement indiqué leur préférence pour une solution politique. Ce n'est qu'en juin-juillet 1971, alors que Delhi bourdonnait de spéculations sur l'éventualité d'une guerre à l'automne de 1971, que Moscou a repris intérêt au traité indo-soviétique. Il ne convient pas ici de discuter le détail du traité de l'été 1971, mais il suffira de noter que les discussions préalables au traité avaient été différées pendant près de deux ans et que l'initiative de les reprendre est venue de Moscou. Certes le traité rehaussait la position internationale de l'Inde, mais il constituait aussi un instrument permettant aux Soviétiques de lui imposer une certaine modération.

Les tractations entre l'Inde et l'Union soviétique au cours de la crise du Bangladesh valent la peine qu'on les étudie parce qu'elles font ressortir deux points concernant la prise de décisions. Tout d'abord, après la signature du traité indo-soviétique en août 1971 et une fois que l'Inde eut tiré parti de l'incertitude que le traité laissait planer quant à la Chine, l'Union soviétique a constaté qu'elle n'avait pas beaucoup d'influence sur un chef politique comme Mme Gandhi. Ayant fait cette constatation, l'URSS a rapidement cherché à appuyer le côté vainqueur et à utiliser cet appui très ouvert pour rehausser l'image soviétique en Inde et au Bangladesh. Il n'est pas certain que Moscou ait obtenu de l'Inde quelque dédommagement diplomatique en contrepartie de son appui. On peut considérer la reconnaissance du Nord Vietnam et de l'Allemagne de l'Est par l'Inde soit comme une contrepartie, soit comme une évolution normale des relations étrangères indiennes. Cependant, il est certain que dans les sanctuaires du centre de décision indien, on était davantage sensible à l'immixtion des superpuissances dans le règlement du conflit.

En second lieu, même si Moscou semblait avoir découvert rapidement les limites de son influence sur Mme Gandhi, les déclarations américaines de 1971-1972,

comme par exemple le Message annuel du secrétaire d'État, M. William Rogers, soulignaient la nécessité pour les Soviétiques de faire preuve de retenue en Asie du Sud. Les déclarations américaines sur l'Asie du Sud s'inscrivaient dans le cadre de leurs préoccupations face à la crise du Moyen-Orient, mais puisque les relations indo-soviétiques n'étaient pas du même ordre que les relations soviéto-égyptiennes, les Indiens se sont demandé si la retenue ou l'intervention de l'Union soviétique aurait vraiment fait une différence et si l'allusion à la retenue ne s'appliquait pas à l'Inde plutôt qu'à l'URSS. Heureusement, tant le message présidentiel américain que le rapport du secrétaire Rogers en 1973 ont manifesté leur nouveau désir de traiter avec l'Inde comme facteur de stabilité dans la région.

Contexte naturel

Le cadre normal pour apprécier l'orientation éventuelle de la politique étrangère indienne dans les années soixante-dix ne se trouve pas dans les rapports entre l'Inde, le Pakistan et la Chine, comme on le fait valoir dans «*Politique étrangère au service des Canadiens*». Il se situe plutôt au cœur des tractations entre les pôles indo-américains, indo-soviétiques et indo-chinois, le Pakistan et la Birmanie étant les flancs du système de la politique étrangère indienne — comme points d'appui plutôt que facteurs de puissance déterminants. De toute évidence, le Pakistan n'est pas tout à fait dans la même catégorie que la Birmanie. Le président pakistanais, M. Bhutto, dispose d'un flair allié à l'expérience pour manipuler les alliances diplomatiques. De plus, en raison de l'intérêt que portent les États-Unis à l'évolution future de la position militaire et diplomatique de l'Iran dans le nord-ouest de l'océan Indien et le Golfe persique, le Pakistan reste essentiel à la stratégie américaine dans cette région. Néanmoins, on peut soutenir qu'à la suite de l'évolution de la situation dans le sous-continent, le Pakistan ne dispose pas de la puissance nécessaire pour contenir l'Inde militairement ou politiquement; en outre, vu les priorités et les problèmes naissants dans le nord-ouest de l'océan Indien et dans la politique intérieure du Pakistan, l'orientation nouvelle de l'attitude américaine et indienne vise à harmoniser et à coordonner les intérêts plutôt qu'à mettre l'accent sur les aspects négatifs comme par le passé. Ainsi, la récente décision américaine de rétablir les livraisons d'équipement non offensif américain au Pakistan et en Inde ne constitue pas la répétition d'une histoire ancienne, à condition toutefois que les données actuelles de la politique améri-

caine ne changent pas.

Le second élément du contexte indien est moins bien compris, mais tout aussi vital. Les relations indo-soviétiques touchent à leur sommet, du point de vue indien, et les dimensions économiques et sécuritaires de ces rapports semblent avoir atteint leur plafond. Ce jugement souligne les éléments négatifs de leurs relations et, tout compte fait, il semble que même si les accords indo-soviétiques dans les sphères politique, militaire et commerciale constituent des invariables dans le mécanisme de la politique indienne, l'Inde pourrait trouver utile d'abandonner ou de réviser certains des accords existants si d'autres sources d'aide plus attrayantes devaient se présenter.

Par exemple, les accords économiques indo-soviétiques présentent des injustices, et le taux de change entre la roupie et le rouble exige un nouvel examen et de nouvelles négociations. Pour ce qui est de la politique étrangère, on doit noter que la stratégie indienne d'avant Moscou, dès son point de départ, a été élaborée à partir du principe de l'hostilité sino-soviétique. Bien que les Indiens, fonctionnaires comme universitaires, aient accordé beaucoup d'importance au problème chinois au début des années soixante, il faut souligner l'évolution des positions indiennes dans le débat sur la Chine. La position antichinoise a constitué la base de la mise sur pied d'une force de frappe de dissuasion classique et moderne et de l'élaboration de la politique indienne à l'égard de l'Union soviétique. Cependant, comme il existe maintenant des relations militaires hostiles «en puissance» entre l'Inde et la Chine dans les Himalayas et comme la capacité de la Chine de modifier l'équilibre asiatique des puissances par la force est discutable, la crainte d'une menace militaire chinoise s'est atténuée dans les esprits indiens.

De la même façon dans les délibérations indiennes intérieures sur la question nucléaire, le danger imminent d'une menace militaire chinoise semble avoir régressé. Au cours du débat de 1965 à 1968 à Genève, l'ambassadeur indien, M. V. C. Trivedi, a pris soin de souligner que le choix nucléaire de l'Inde tenait à des questions comme les mises en garde de l'Agence internationale sur l'énergie atomique et celles du Traité de non-prolifération nucléaire qui allaient au-delà du principe et de la pratique des mises en garde bilatérales indo-canadiennes et indo-américaines; que la Chine constituait une menace virtuelle qui justifiait l'option nucléaire indienne; que l'Inde devait être libre de se livrer à des explosions nucléaires souterraines pacifiques si sa sécurité et d'autres besoins

l'exigeaient; que la prolifération nucléaire était la conséquence de la course aux armements à laquelle se livraient les grandes puissances; que les armes nucléaires ne constituaient pas un actif immobilisé, et que même si elles étaient inutiles du point de vue militaire, elles avaient une valeur politique.

Par conséquent, la politique nucléaire de l'Inde s'est organisée non seulement autour de la menace virtuelle de la Chine, mais elle touchait aussi fondamentalement la structure des relations de l'Inde avec les superpuissances. En d'autres mots, au fur et à mesure que le problème de l'Inde avec la Chine s'estompait et que ses difficultés avec les superpuissances devenaient plus apparentes, on a noté une réorientation de son attitude stratégique. L'attitude militaire et nucléaire de la Chine face à l'Inde au cours des quelques prochaines années peut influencer sur l'orientation et le rythme du changement dans les programmes nucléaires de l'Inde, mais la nature des difficultés de négociation de l'Inde avec les superpuissances en sera un facteur tout aussi important.

Dialogue indo-américain

Dans ce contexte stratégique général, le point de départ du dialogue indo-américain n'est pas vraiment la Doctrine Nixon. L'Inde s'est trouvée officiellement à l'extérieur du cercle de défense américaine, sauf de 1962 à 1964. Parallèlement, la Doctrine Nixon peut se présenter comme la base du dialogue actuel, mais c'est là un indice trompeur, car les points de départ sont plus évidents que les points de coordination. Par exemple, le premier principe de la Doctrine Nixon soulignait la continuation de l'engagement américain pris par traité envers ses alliés. Comme les livraisons d'équipement américain à l'Inde après 1962 ne correspondaient pas aux promesses faites, le contexte des relations d'approvisionnement militaire de 1964 à 1972 s'est caractérisé par la méfiance plutôt que par la confiance du côté indien.

Le deuxième principe du président Nixon touchait la promesse d'un bouclier nucléaire pour les pays dont la survie était essentielle à la sécurité américaine. Comme l'Inde n'a pas pu obtenir d'assurances conjointes de la part des superpuissances et que les assurances américaines pour les traités de non-prolifération nucléaire ont été acheminées par la filière du Conseil de sécurité des Nations Unies, où le veto chinois ne pouvait que nuire à l'Inde, le deuxième principe de la Doctrine Nixon était également inutile pour l'Inde. Seul le troisième principe, notamment celui de la promesse de transferts économiques et

militaires à l'Inde à l'occasion d'autres types d'agression, s'inscrit dans le dialogue indo-américain actuel. Toutefois, il s'agit non pas essentiellement de l'aide étrangère, mais d'un ensemble de questions économique-politiques et, dans une moindre mesure, de questions de sécurité.

Il se dégage de l'aspect spécifiquement bilatéral des relations indo-américaines, depuis les années quarante, l'atmosphère et l'orientation de l'évolution des relations dans les années soixante-dix. Plusieurs points sautent aux yeux. Premièrement, aucun président américain (y compris Franklin D. Roosevelt), aucun secrétaire d'État et aucun secrétaire adjoint traitant avec l'Asie du Sud n'a élaboré de politique viable qui mette l'accent sur l'Inde, et habituellement, le Département d'État s'est laissé prendre aux politiques du Congrès et du Pentagone. De nombreux ambassadeurs américains à New Delhi, dont MM. Chester Bowles, Ellsworth Bunker, Sherman Cooper et John Kenneth Galbraith, se souciaient de l'Inde, prenaient leurs fonctions au sérieux et tentaient de comprendre l'Inde en tant que phénomène asiatique important. Mais Washington a rejeté cette thèse, et l'orientation générale ou plutôt le manque d'orientation de la politique américaine à l'égard de l'Inde prenait sa source dans la croisade anti-communiste de la politique américaine.

En second lieu, pendant que les déclarations soulignaient le besoin des valeurs démocratiques et pacifiques, il n'y avait pas d'entente naturelle entre les deux démocraties; de plus, les conflits de personnalité entre deux esprits universels, soit MM. Dean Acheson et Jawaharlal Nehru, et deux personnalités écrasantes, MM. Krishna Menon et John Foster Dulles, faisaient ressortir les aspects négatifs, ennuyeux et arrogants des relations entre ces deux nations frères. En troisième lieu, les liens entre les aspects politiques, stratégiques et économiques des relations sont demeurés, dans l'ensemble, ténus et contradictoires. Du côté américain, le besoin de freiner l'efficacité du non-alignement indien, en particulier, et le non-alignement en tant que troisième solution de rechange dans le système généralement bipolaire a incité les États-Unis à utiliser le Pakistan comme instrument diplomatique et militaire pour tenir l'Inde en haleine; cette approche est constante dans la pensée américaine des présidents Eisenhower, Kennedy et Nixon.

Vague aspect stratégique

Toutefois, pour aider l'Inde sur le front économique et par égard pour la position de non-alignement de l'Inde, l'administra-

tion Eisenhower et celles qui lui ont succédé ont établi une distinction entre les aspects politiques et économiques de leurs relations. L'aspect stratégique était vague dans la pensée américaine, et le tableau d'une course économique entre les modèles de développement chinois et indien s'est incarné et reflété dans le point de discussion selon lequel, du point de vue politique, l'Inde faisait, ou pouvait faire, contrepoids à la Chine. En somme, l'ancienne thèse était plus facile à faire accepter, mais la seconde a également été utilisée par certains ambassadeurs américains dans leurs échanges avec Washington, même s'ils n'y croyaient pas eux-mêmes. Il s'agissait de voir la réalité en face et d'orienter la crise plutôt que de procéder à une analyse froide des intérêts communs et de dialoguer avant la crise.

Le Message annuel de 1972 du président Nixon sur la politique étrangère a signalé la nécessité d'un dialogue sérieux, de sorte que, lors de la nomination de l'ambassadeur Daniel Moynihan à New Delhi, l'intention américaine était de souligner le besoin de «donner un but à nos discussions sur les questions d'intérêt commun» tandis que les intentions indiennes visaient à souligner qu'il n'existe entre les deux pays «aucun conflit d'intérêt fondamental». M. l'ambassadeur Moynihan n'est pas aussi près du président Nixon que M. John Kenneth Galbraith l'était du président Kennedy, mais bien qu'il soit nouveau sur la scène indienne il a déjà accéléré le dialogue grâce à l'adoption d'une attitude globale dans les relations bilatérales. On met dorénavant l'accent sur le commerce plutôt que sur l'aide, et l'orientation nouvelle comprend l'exploitation de l'occasion d'obtenir des investissements américains privés en plus grand nombre pour les projets d'industrialisation de l'Inde. Il faut convenir que cette approche présente des dangers: il est plus facile de faire mousser l'aide étrangère pour des raisons humanitaires et de sécurité que de faire accepter un plan commercial global dans lequel les importations étrangères peuvent contrecarrer les intérêts intérieurs américains.

Dans le cadre de cette approche nouvelle, la sécurité et les aspects politiques sont naturellement tenus dans l'ombre, mais le gel de la fourniture d'aide militaire américaine non stratégique, entre autres les moyens techniques et l'équipement de communication, a été levé. Cependant, l'aspect de la sécurité est susceptible de militer contre le transfert d'équipement stratégique, comme les avions militaires destinés à équiper le porte-avions de l'Inde.

Autre question intéressante à l'ordre du jour, la possibilité d'améliorer les rela-

tions universitaires indo-américaines. Au cours des ans, le gouvernement indien s'est penché sur l'état lamentable des arts dans les programmes d'études sud-asiatiques des universités américaines et canadiennes, et une telle préoccupation a donné lieu à l'imposition de certaines restrictions visant le nombre des universitaires nord-américains en Inde. Cependant, le temps venu, il semble probable qu'au fur et à mesure que se dissiperont de part et d'autre les réactions des technocrates et que s'accroîtra le sentiment de frustration de la communauté universitaire, le gouvernement indien jugera peut-être utile de tenter d'obtenir des accords permanents intergouvernementaux ou interuniversitaires du genre de ceux que l'Inde a conclus avec certains États européens.

Rivalités naissantes

Le cadre du dialogue n'est pas achevé, et les articles à l'ordre du jour ne font que commencer à prendre forme. Il est donc possible de terminer le présent article sur une note d'espoir. Il se dégage du milieu stratégique un point majeur, à savoir que l'Inde et les États-Unis doivent tous deux se soucier des rivalités naissantes dans le nord-ouest de l'océan Indien et des possibilités de l'attitude soviétique dans cette partie du monde. A l'heure actuelle, l'intérêt soviétique est de stabiliser la région située à l'est de l'Iran, et ni l'Union soviétique, ni les États-Unis n'y gagneraient en perturbant la région de l'océan Indien. Toutefois, un essai d'engins balistiques intercontinentaux chinois en direction de

l'océan Indien et des missions de sous-marins chinois dans le même secteur pourraient y modifier le niveau actuel de l'activité navale. Le second élément général est que les États-Unis considèrent maintenant l'Inde comme un partenaire régional, et l'équilibre asiatique non plus comme un tableau ordonné auquel figurent quatre puissances asiatiques, mais plutôt comme un amalgame fait de différents équilibres, c'est-à-dire celui de l'Asie centrale, de l'Asie du Nord-est, de l'Asie du Sud et de l'océan Indien. A la faveur de cette nouvelle orientation, le style d'intervention actuel veut que l'Inde fasse le pas initial et que les États-Unis y répondent, plutôt que l'inverse.

Mais c'est sur le front économique que les deux pays seront en mesure d'exprimer concrètement leur intérêt réciproque. Dans une allocution prononcée devant la Chambre de Commerce indo-américaine, à Bombay, le 6 avril 1973, M. l'ambassadeur Moynihan a décrit la possibilité de doubler la part de l'Inde sur le marché d'importations américain, et la réaction de l'Inde a été encourageante. Il existe nettement un intérêt commun dans les deux pays visant à stimuler et à étendre le système d'interdépendance économique, et les difficultés à venir se rattachent surtout aux attitudes de l'Europe et du Congrès. A moins que «l'esprit de '76» ne s'effrite, par suite de l'affaire Watergate et de ses séquelles, on peut s'attendre à un dialogue limité, mais concret, fondé sur le pragmatisme plutôt que le sentiment.

Les relations canado-indiennes

Le premier ministre de la République de l'Inde, Mme Indira Gandhi, était en visite officielle au Canada du 17 au 24 juin. Pendant son séjour à Ottawa, elle s'est entretenue avec le premier ministre, M. Pierre Trudeau, sur des questions d'intérêt bilatéral et international. Les deux premiers ministres ont également assisté à une réunion de leurs hauts fonctionnaires présidée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Mitchell Sharp, et Mme Gandhi a prononcé une allocution devant les deux Chambres du Parlement réunies. Au cours des huit jours qu'elle a passés au Canada, le premier ministre de

l'Inde a visité Toronto, Niagara-on-the-Lake, Montréal, Calgary, Banff, Vancouver et Victoria.

Dans le communiqué émis au terme de cette visite, les premiers ministres ont rappelé avec satisfaction les relations d'amitié et de coopération qui existent entre l'Inde et le Canada depuis un quart de siècle, ajoutant qu'il serait maintenant souhaitable d'amorcer une étude et une reprise de leurs relations bilatérales dans le domaine des échanges économiques, culturels, scientifiques, techniques et commerciaux. Dans cette perspective, il a été décidé que des hauts fonctionnaires des



Photo Presse canadienne

Le premier ministre de l'Inde, Mme Gandhi, répondant aux journalistes au cours d'une conférence de presse tenue à Ottawa lors de son voyage au Canada en juin dernier.

deux gouvernements se réuniraient plus tard cette année pour des entretiens détaillés devant porter, entre autres choses, sur la possibilité d'entreprises économiques conjointes.

Le communiqué fait également état d'un examen de la situation mondiale de l'alimentation et des réalisations de l'Inde qui a réussi à accroître sa production de denrées. A ce sujet, il a été convenu d'étudier sous peu les moyens de stimuler la coopération entre les deux pays; le Canada fournirait des grains et des huiles comestibles ainsi que des engrais, notamment de la potasse, afin de seconder les efforts tentés par l'Inde pour subvenir à ses besoins.

Le premier ministre de l'Inde a remercié le premier ministre Trudeau de l'aide apportée par le Canada à l'expansion économique indienne. A son tour, celui-ci a loué les efforts que fait l'Inde pour régler ses grands problèmes nationaux et a réaffirmé l'intérêt que porte le Canada au développement de ce pays.

Problèmes internationaux

Les entretiens des premiers ministres ont en outre porté sur bon nombre de questions internationales, dont l'évolution récente de la situation en Indochine, au Moyen-Orient, en Afrique et en Europe, ainsi que sur les préparatifs de la conférence d'Ottawa des chefs de gouvernement du Com-

monwealth, et du congrès des pays non alignés qui doit se tenir en septembre.

Le premier ministre de l'Inde a expliqué les derniers événements qui se sont produits dans le sous-continent indien; elle a présenté la déclaration commune bengalo-indienne du 17 avril 1973 comme une «tentative de bonne foi pour résoudre les problèmes humains» causés par le conflit indo-pakistanaï de 1971 et pour favoriser une paix durable ainsi que la collaboration dans cette région. Les deux premiers ministres ont convenu qu'un règlement durable des problèmes en suspens doit être le fruit de négociations entre les pays du sous-continent. Ils ont dit souhaiter que le Bangladesh puisse bientôt occuper la place qui lui revient de droit aux Nations Unies comme au sein d'autres organismes internationaux et ils se réjouissent de l'adhésion du Bangladesh au Commonwealth.

Le communiqué loue aussi le rôle de chef de file dynamique que joue l'Inde auprès des pays en voie de développement au sein d'organisations comme l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), visant à «modifier l'ordre économique mondial, à combler l'écart qui sépare les pays industrialisés et les pays en voie de développement, à accroître la diffusion des techniques, améliorer les conditions du commerce, augmenter l'apport de ressources financières et, de façon générale, accélérer le rythme d'expansion des pays en voie de développement».

Les deux parties ont souligné l'importance que prendront pour la prospérité future à l'échelle mondiale, le succès de la prochaine série de négociations tarifaires du GATT et les entretiens sur la réforme du système monétaire international.

Les premiers ministres ont convenu que l'Inde et le Canada doivent collaborer étroitement à la solution de problèmes internationaux d'intérêt commun, tels le droit de la mer et l'amélioration de l'environnement.

Volonté d'autarcie

Le texte qui suit contient des extraits du discours prononcé le 19 juin par le premier ministre de l'Inde, Mme Indira Gandhi, au Parlement réuni:

... Une nation ne peut réaliser sa libération économique ou politique que par ses propres efforts et par ses propres sacrifices. Notre développement dépend essentiellement de notre développement économique et de notre travail. Mais le problème de la pauvreté est universel et il exige une

intervention à l'échelle internationale. Nous avons bien accueilli la collaboration d'autres pays à nos projets de développement. Je voudrais exprimer la gratitude de notre population pour l'aide reçue du Canada. Elle fut concrète et innovatrice, sans arrière-pensée d'avantage politique.

Tous les pays n'ont pas été aussi compréhensifs. Leurs manœuvres pour s'assurer une certaine influence politique ont naturellement rendu leur aide suspecte à bon nombre de pays en voie de développement. Mais les donateurs se fatiguent aussi de fournir de l'aide.

Le peuple indien est résolu à devenir autarcique. Cela ne signifie pas une diminution des échanges, mais un meilleur équilibre dans nos relations économiques avec les autres pays. Nous continuerons à rechercher une aide technique pour combler les lacunes dans la structure de nos industries de base et dans notre apprentissage des nouveautés technologiques. Nos efforts porteraient de meilleurs fruits si les pays développés adoptaient des politiques commerciales plus éclairées. En matière de commerce, beaucoup de pays parmi les plus forts se comportent comme s'ils avaient besoin de protection contre les faibles. Il est essentiel qu'on adopte une nouvelle attitude qui ne condamne pas les pays en voie de développement à être lésés en permanence.

Objectifs communs

Le Canada et l'Inde ont montré comment peuvent collaborer à la poursuite d'objectifs communs des pays dont le passé est fort différent. Dans bien des parties du monde, nous avons travaillé ensemble à la solution de problèmes internationaux comme le colonialisme et la discrimination raciale, et à celle de sérieux problèmes économiques, par exemple au niveau du commerce international. En Corée, nos deux pays ont joué un rôle important pour désamorcer une situation extrêmement périlleuse. Nous avons participé ensemble à des opérations de maintien de la paix dans beaucoup de régions et de situations dangereuses, notamment à Gaza et en Indochine.

La politique étrangère d'un pays est dictée par son propre conditionnement historique et par son appréciation de ses intérêts nationaux. Fidèles à notre tradition de non-violence et à notre certitude que les hommes font tous partie d'une seule grande famille, nous avons souscrit au concept de la coexistence pacifique. La terre est assez grande pour abriter des pays aux civilisations et idéologies politiques différentes. De toute façon, nous ne pouvons ni choisir nos voisins, ni changer de

planète. Nous sommes donc très heureux que les grandes puissances aient cessé de se moquer de notre naïveté et qu'elles aient abandonné les attitudes doctrinaires rigides de la bipolarité d'après-guerre. Nous nous réjouissons de la détente en Europe et nous sommes heureux que la Chine ait enfin obtenu la place qui lui revenait légitimement aux Nations Unies.

Le rôle des petites puissances

Toutefois, pouvons-nous être certains que les nouvelles relations plus réalistes entre les grandes puissances dénotent en fait une plus grande stabilité mondiale? Ne s'agirait-il pas au contraire d'une autre tentative pour renforcer le vieux concept de l'équilibre des forces? Les entretiens et discussions au sommet entre les grandes puissances sont une bonne chose, mais nous espérons qu'ils n'entraîneront pas des décisions affectant d'autres nations, grandes ou petites, sans que l'on tienne pleinement compte de leurs intérêts légitimes. Nous devons nous prémunir contre la création par les grandes puissances de nouvelles sphères d'influence. En ce qui concerne notre région et nos voisins, nous favorisons une approche bilatérale au règlement des problèmes.

Nous devons accueillir d'emblée tout effort de détente et nous n'y avons pas manqué. Toutefois, nous croyons que la seule non-prolifération des armes nucléaires compatible avec une paix véritable est le désarmement total. Ce désarmement exige beaucoup plus de courage et de conviction qu'on n'en manifeste à l'heure actuelle. Nous ne pouvons pas feindre d'ignorer l'accélération des préparatifs militaires. L'armement des petits pays par les grandes puissances (qui se pratiquait naguère en raison des contraintes de la guerre froide) se poursuit au nom du maintien de l'équilibre régional. Il est faux de croire que l'apport d'armes de l'extérieur peut favoriser la stabilité, car la chose encourage inéluctablement les éléments militaristes qui ne se soucient guère des solutions démocratiques et pacifiques. Voilà pourquoi nous protestons contre l'aide militaire qu'on continue d'apporter aux pays voisins du nôtre et la considérons avec une grave inquiétude.

La seule protection contre l'hégémonie des grandes puissances est la collaboration et l'entraide aussi vastes que possible des petits pays. Des pays comme le Canada et l'Inde, qui n'ont aucune ambition territoriale, aucun empire économique à protéger et aucune idéologie à exporter, peuvent adopter une attitude moins égoïste et plus perspicace à l'égard des affaires internationales...

Préliminaires d'une mission diplomatique

par R. M. Macdonnell

C'est en 1942 que les gouvernements du Canada et de l'URSS décidèrent d'échanger des missions diplomatiques. Pour un fonctionnaire du ministère des Affaires extérieures à Ottawa, la tâche de fonder une mission en Union soviétique durant la seconde guerre mondiale posait des problèmes ahurissants, car les dossiers du modeste ministère qui existait alors n'offraient pas de solutions toutes faites. Grâce aux conseils et à l'aide de nations amies, joints à certains dons d'improvisation, nous avons pu y réussir.

Sans doute était-il normal d'entrer en relations diplomatiques avec cette grande puissance engagée dans la guerre contre l'hitlérisme, mais cela nous créait des problèmes de premier ordre dont, tout d'abord, celui de trouver le personnel nécessaire pour l'exercice de telles fonctions et de le transporter sur les lieux. On se mit donc à le recruter un peu partout.

Pour diriger la mission en qualité de ministre (il existait encore des délégations en ces temps lointains), le gouvernement désigna M. Dana Wilgress. Agent de carrière au Service des délégués commerciaux, il était devenu, en qualité de sous-ministre du Commerce, un des fonctionnaires les plus importants à Ottawa. Il parlait le russe depuis longtemps, ayant été délégué commercial du Canada à Omsk avant la Première Guerre mondiale. Au second rang on nomma l'auteur de ces lignes, seul membre de l'équipe rompu au travail des Affaires extérieures, qui venait de terminer un stage de huit ans à Washington. Il y avait aussi deux troisièmes secrétaires, dont l'un, M. J. A. McCormick, est maintenant notre distingué ambassadeur en Pologne (tous les chefs de mission, dont l'auteur de ces lignes, sont distingués par définition). Lui aussi parlait le russe; ses services avaient été prêtés par l'Armée canadienne aux Forces britanniques à titre d'agent de liaison auprès des Forces soviétiques dans le nord de l'Iran. Détaché de l'Armée, il entra au service des Affaires extérieures. L'autre troisième secrétaire était M. Arnold C. Smith, maintenant secrétaire général du Commonwealth, qui travaillait à l'ambassade de Grande-Bretagne au Caire dans le

domaine de l'information publique. Il rejoignit l'équipe lors de son escale au Caire en route vers Kouïbychev. Les forces armées nous prêtèrent le brigadier Hercule Lefebvre, à titre d'attaché militaire, ainsi que le major George Okulich, son adjoint, qui avait appris le russe sans trop de peine puisqu'il était né en Russie tzariste.

Étrange itinéraire

Une fois les participants connus, restait à fixer l'itinéraire. Débarquer au seuil d'une Europe déchirée par la guerre en passant par l'Atlantique Nord laisserait entier le grand problème de traverser, contourner ou survoler le théâtre des hostilités. D'autre part, la traversée du Pacifique comportait le risque d'être interceptés par la marine japonaise et internés pour la durée de la guerre. On décida donc d'emprunter la route de l'Atlantique Sud.

En quittant Ottawa, nos pèlerins se dirigèrent donc vers Miami, l'aviation militaire américaine ayant généreusement entrepris de les transporter de là jusqu'au Caire. A mesure que nous nous enfoncions davantage au sud, il devenait de plus en plus difficile de croire que le chemin de la Volga devait nécessairement passer par la Trinité, la Guyane britannique et le Brésil. De ce dernier pays, nous atteignîmes l'île de l'Ascension au cœur de l'Atlantique Sud, bifurquant enfin vers le nord à destination d'Accra en Afrique occidentale (alors capitale de la Côte d'or, maintenant le Ghana). Suivirent des escales à Kano, Fort Lamy et Khartoum d'où nous avons rejoint le Caire. La seconde partie du voyage devait nous conduire en Palestine, en Iraq, puis à Téhéran d'où l'aviation soviétique nous transporta à Kouïbychev en passant par Astrakhan.

Le passage d'un climat extrême à l'autre pose forcément des problèmes d'habillement, surtout si la limite des bagages est fixée à 44 livres. Ayant quitté Ottawa au début de janvier par un froid sibérien, nous traversions bientôt l'équateur, d'abord en direction sud puis vers le nord. La pesée des bagages par le personnel du service de transport militaire se faisait selon l'utile hypothèse voulant que seuls les

sacs et autres contenants soient déposés sur les balances, tout ce que le passager portait ou drapait sur soi étant considéré comme faisant partie de son poids normal. C'est ainsi qu'on pouvait endosser ou transporter un manteau d'hiver, les poches bourrées de chaussettes, des chandails, des coupe-vent et même des couvre-chaussures. Les braves citoyens de pays ensoleillés, par exemple à Accra, s'amusaient de voir nos Canadiens descendre d'avion vêtus comme s'ils s'en allaient au pôle nord. Or, c'est précisément vers un hiver rude que nous nous dirigeons.

Notre destination était non Moscou mais plutôt Kouïbychev, l'ancienne Samara, ville située sur la Volga. Lorsque les forces allemandes semblaient sur le point d'atteindre Moscou, on avait décidé que les ministères du gouvernement, les maisons d'enseignement et d'autres organismes importants quitteraient la capitale. Les principaux centres d'évacuation étaient les villes de la Volga situées loin à l'est de la capitale, notamment Gorky, Saratov et Kouïbychev. A cette dernière était échu l'insigne honneur d'accueillir le commissariat des Affaires étrangères et les missions diplomatiques. Elle peut aussi se glorifier d'avoir été l'hôte des compagnies de ballet et d'opéra du théâtre Bolshoi, ce qui donnait au corps diplomatique de fréquentes occasions d'admirer le corps de ballet.

Le climat de Kouïbychev ressemble à celui des provinces des Prairies au Canada, l'été y étant chaud et sec, l'hiver, sec et froid. Devant y arriver avant la fin de l'hiver, nous n'avions guère d'autre choix que de prendre en bonne part l'émerveillement que nous suscitions à Khartoum et au Caire, et de traîner partout nos pardessus d'hiver et nos couvre-chaussures. Nous en fûmes bien aise à notre arrivée à Kouïbychev à la mi-mars, car l'hiver y régnait encore en maître.

Surpopulation

J'étais plutôt fier d'avoir réussi à conduire notre petit groupe à bon port, malgré les séparations et les nombreux retards inhérents aux voyages en temps de guerre. Il s'agissait maintenant d'attaquer la besogne de mettre la mission canadienne à pied d'œuvre dans une ville dont la population avait au moins doublé par suite de l'évacuation de Moscou. Fort heureusement, le gouvernement soviétique nous avait réservé une maison. Celle-ci avait servi d'hôpital pour le traitement de la malaria, et l'on avait simplement transporté les malades ailleurs. De fait, nous eûmes pendant les six mois suivants plusieurs visites de gens venus de la campagne pour voir un malade,

ne sachant pas que l'hôpital avait changé d'adresse. L'immeuble était suffisamment grand pour abriter nos bureaux ainsi que les quartiers d'un personnel exclusivement masculin, lequel comprenait aussi un sous-officier d'aviation pour la dactylographie et les travaux d'écriture. Il s'était joint à nous au Caire et fut plus tard remplacé par un sous-officier de la marine.

Pour deux d'entre nous, cependant, le voyage n'allait pas se terminer là, car il fallait aller à Moscou pour la présentation des lettres de créance. Plusieurs hauts personnages n'avaient pas quitté la capitale, dont Staline et M. Kalinine, président du présidium du Soviet suprême, qui avait entre autres fonctions celle de recevoir les lettres de créance des chefs de missions diplomatiques. M. Wilgress dut donc se rendre à Moscou. Il est de pratique courante pour un chef de mission de se faire accompagner à cette cérémonie par tous les membres de son personnel diplomatique, mais on nous apprit que, vu les restrictions imposées aux déplacements à cause de la guerre, le ministre ne pourrait être accompagné à Moscou que par un seul membre de son personnel. En l'occurrence ce fut moi.

Les voyages par chemin de fer en Union soviétique étaient rarement autorisés à l'époque et nécessitaient de longues démarches. Non seulement fallait-il découvrir l'horaire des trains (chose déjà difficile en soi) et acheter son billet, mais en raison de l'écart entre l'offre et la demande il fallait aussi obtenir un permis de la police, document des plus rares. Munis enfin de nos permis et de nos billets, nous sommes partis tous les deux vers l'ouest.

M. Ronald M. Macdonnell, haut-commissaire du Canada à Sri Lanka (ex-Ceylan) a soumis la présente rétrospective de ses expériences de temps de guerre en Russie peu de temps avant son décès survenu soudainement à Colombo, le 19 mai dernier. Fonctionnaire aux Affaires extérieures depuis 1934, M. Macdonnell a exercé ses fonctions à Ottawa et à Washington avant de faire partie du personnel de la première mission diplomatique du Canada en URSS. Il a établi, en 1947, la légation canadienne en Tchécoslovaquie. Il a été sous-secrétaire d'État associé aux Affaires extérieures de même que sous-secrétaire d'État adjoint. De 1959 à 1964, il a occupé le poste de secrétaire général de l'OACI. Avant son affectation à Colombo en 1970, il avait été ambassadeur en Indonésie et, par la suite, haut-commissaire en Nouvelle-Zélande.

En route vers Moscou

Avant la guerre le voyage de Kouïbychev à Moscou prenait 36 heures, mais il fallait maintenant compter entre 72 et 96 heures. On accrocha à l'arrière du train une ancienne voiture qui avait autrefois appartenu à la Compagnie internationale des wagons-lits, et quelques passagers privilégiés purent y occuper les places de première. L'espace était ample, car le surécartement des rails des chemins de fer russes ajoute beaucoup à la largeur des wagons. A d'autres égards, les conditions étaient austères: un samovar fumait en permanence à l'extrémité d'un couloir pour faire le thé, mais quant au reste chaque passager devait apporter ses provisions. Nous nous sommes embarqués avec une couple de caisses en bois contenant pain et beurre, des conserves de viande et de poisson, et même les ingrédients de mets chauds et exotiques comme le ragoût de boeuf et les fèves au lard. On les faisait chauffer à l'aide d'un réchaud de cantine, alimenté par une substance gélatineuse connue dans l'ouest du Canada (où on la buvait parfois après l'avoir passée) sous le nom de *canned heat*. C'était parfait quand tout fonctionnait bien, mais nous courrions le risque d'incendier le compartiment chaque fois que le roulis du train faisait culbuter le réchaud. Néanmoins, nous nous en sommes tirés sans trop d'ennuis.

Le voyage à Moscou, presque toujours sur une ligne à voie simple, dura 72 heures. Derrière nous s'étendait la région industrielle de l'Oural qui approvisionnait en munitions et en équipement les forces russes se trouvant alors à l'ouest de Moscou. Cela signifiait que notre convoi sans importance devait emprunter les voies de garage pour permettre aux trains de munitions de le dépasser. De plus, il nous fallait aussi dégager la voie principale pour permettre aux trains hôpitaux revenant du front de transporter les blessés en lieu sûr, loin de la ligne de feu. J'ai chronométré une de ces attentes sur une voie de garage qui dura huit heures.

Après avoir noté les divers arrêts et départs au cours de la première journée, j'avais tenté de prévoir notre heure d'arrivée à Moscou en calculant notre vitesse moyenne et en appliquant ces données à la distance qui restait à parcourir selon les bornes kilométriques des poteaux de télégraphe. Pendant un certain temps, nos prévisions d'arriver à Moscou dans la matinée, à une heure tout à fait convenable, ne se sont pas démenties. Cependant, l'omission d'un facteur très important avait sérieusement faussé mon calcul. Je n'avais pas tenu compte du fait que, à une centaine de milles environ de Moscou, la

ligne du front continuait vers l'ouest tandis que nous devions tourner à droite pour nous diriger vers le nord. La circulation sur cette seconde ligne étant beaucoup moins encombrée, notre vitesse moyenne s'en trouva considérablement accrue ce qui fit que, au lieu d'arriver en gare à environ 10 heures comme je l'avais supposé, nous avons rejoint Moscou à deux heures du matin. Le chef du protocole était là pour accueillir le ministre dans la grisaille et le froid d'une gare de triage, car notre wagon était à l'extrémité d'un long convoi qui semblait s'étendre au moins un mille au-delà du quai de la gare.

Capitale provisoire

Une fois les lettres de créance présentées, et le ministre légitimé, un autre long trajet en chemin de fer nous ramena à Kouïbychev pour y organiser notre travail. Il s'agissait toutefois de savoir combien de temps nous y demeurerions. Cette ville étant une capitale diplomatique improvisée, les évacués et les nouveaux arrivés avaient hâte de regagner Moscou, espoir que partageaient nettement les habitants de Kouïbychev. Je me souviens du mépris avec lequel les fonctionnaires du Commissariat des Affaires étrangères considéraient cette ville. Moscovites de naissance ou d'adoption pour la plupart, ils préféraient de loin l'ambiance de leur capitale métropolitaine aux mœurs provinciales d'une ville surpeuplée de la Volga. A l'été de 1943, la plupart des hauts fonctionnaires avaient déjà réussi à se faire muter à Moscou. Un vice-commissaire (parmi plusieurs) restait à Kouïbychev, probablement pour conférer à la ville un certain caractère de respectabilité, mais le Commissaire (Molotov), les autres vice-commissaires et, avec le temps, la plupart des chefs de services avaient fini par regagner leur capitale. Les fonctionnaires avec lesquels les missions diplomatiques pouvaient traiter étaient peu nombreux, et le bureau du Commissariat à Kouïbychev était à peine plus grand qu'un bureau de poste, expédiant les communications à Moscou et transmettant les réponses, si tant est qu'il y en eût. Il n'est pas étonnant que le corps diplomatique ait souffert d'un sentiment de frustration collective. Néanmoins, les autorités soviétiques étaient bien décidées à ne pas nous laisser quitter Kouïbychev avant que toute menace d'une attaque allemande sur Moscou n'ait disparu. Il eût été trop embarrassant d'envisager une seconde évacuation.

La durée de notre séjour à Kouïbychev dépendait donc de la situation militaire. Durant l'été de 1943, l'Armée rouge refoulait les Allemands toujours plus à l'ouest et il semblait évident, du moins à

nos yeux de stratèges amateurs, que Moscou n'était plus menacée et que les missions diplomatiques pouvaient y rentrer sans crainte. Celles-ci se mirent donc à saisir le moindre prétexte pour signaler ce fait aux autorités soviétiques. Mais les autorités se montrèrent inflexibles jusqu'au mois d'août, alors qu'elles annoncèrent que nous pouvions partir.

Dernier déménagement

Entre-temps, nous avons déjà obtenu à la suite de négociations compliquées des locaux à Moscou (locaux que l'ambassade occupe toujours) et nous attendions avec impatience de déménager une dernière fois vers un endroit où la vie serait plus stable. Effectué par train, le déménagement s'est déroulé dans des conditions fort différentes de celles que j'ai décrites précédemment.

Le retour d'exil du Commissariat des Affaires étrangères et des missions diplomatiques étant de haute importance symbolique, les autorités virent à ce que tout se passe dans la dignité et surtout avec ponctualité. On annonça que cinq trains spéciaux seraient mis à la disposition des diplomates dans la quinzaine suivante, laissant aux missions le soin de régler l'ordre des départs. Il s'est trouvé que la délégation canadienne était à bord du

premier train et nous avons été témoins d'une opération extrêmement bien menée. Pour commencer, le train démarra à l'heure, ce qui fit que plusieurs de nos collègues étrangers, persuadés que l'horaire ne serait pas observé, furent laissés en plan. Ensuite, notre convoi ayant priorité sur les autres trains, nous avons franchi la distance selon les horaires d'avant-guerre, avec quelques arrêts seulement. Ceux-ci nous donnèrent d'ailleurs l'occasion d'admirer les gares de grandes villes d'ordinaire bondées de voyageurs, mais qui avaient été totalement évacuées sauf pour les équipes de travail. Les quais, les salles d'attente et même les abords des gares étaient vides, de sorte qu'on ne pouvait apercevoir que des gens du service ferroviaire et une foule d'agents de police. Ces précautions avaient été prises, paraît-il, pour assurer notre complète sécurité. Enfin, le train est entré en gare de Moscou à la minute précise indiquée dans l'horaire, ayant dû cependant franchir au grand ralenti les quelques derniers kilomètres.

C'est ainsi qu'à la mi-août, sept mois et demi après avoir quitté Ottawa, la mission canadienne en URSS se trouva en mesure de commencer à fonctionner normalement.

Section de référence

I. LIVRES

Abrams, Matthew J., *The Canada-United States Interparliamentary Group*. Ottawa, Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade; Toronto, Canadian Institute of International Affairs, 1973. (Contemporary Affairs 47) x, 148 p.

Acheson, A. L. K., J. F. Chant et M. F. J. Prochoway, ed., *Bretton Woods revisited; evaluations of the International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development*. Toronto, University of Toronto Press, 1972. xxiv, 138 p.

Bocking, Richard C., *Canada's water: for sale?* Toronto, James Lewis & Samuel, 1972. xii, 188 p., bibliographie.

English, H. Edward, Bruce W. Wilkinson et H. C. Eastman, *Canada in a wider economic community*. Publié pour Private Planning Association of Canada par University of Toronto Press, Toronto, 1972. viii, 151 p.

Graham, Gerald S., *Tides of empire; discussions on the expansion of Britain overseas*. Montréal et London, McGill-Queen's University Press, 1972. x, 108 p.

Jones, William, *Twelve months with Tito's partisans*. Bedford, Bedford Books, 1946. 128 p.

Khaden, Ramin, *Multinational enterprise in Jamaica; the bauxite-alumina industry*. Thèse M.A.; McGill University, 1971. iv, 111 l. bibliog. (1 rouleau microfilm, Ottawa, Bibliothèque nationale, 1971).

Miller, Anthony J., *Functionalism and foreign policy; an analysis of Canadian voting behaviour in the General Assembly of the United Nations, 1946-1966*. Thèse; Université McGill, 1971. vi, 447 l. bibliog. (1 rouleau microfilm, Ottawa, Bibliothèque nationale, 1971).

Olivie, Fernando, *Canada, una monarchia americana*. Madrid, Ediciones Cultura Hispanica, 1957. 398 p.

Page, Donald M., *A bibliography of works on Canadian foreign relations 1945-1970*. Toronto, Canadian Institute of International Affairs, 1973. x, 442 p.

Ridgeway, James, *The last play; the struggle to monopolize the world's energy resources*. New York, Dutton, 1973. 446 p.

Shepherd, Sidney A., *Foreign exchange and foreign trade in Canada; an outline*. 4e éd. Toronto, University of Toronto Press, 1973. xii, 336 p.

II. ARTICLES

«Both sides of the street». Dans *Canadian forum* 52:4-5, 19 mars 1973.

Carr, William K. NORAD: «Toward a modernized North America Air Defence System». Dans *Revue canadienne de défense* 2:9-17 printemps 1973.

Dicksen, J. D. NORAD: «Some historical perspectives». Dans *Revue canadienne de défense* 2:18-22 printemps 1973.

Chaput-Rolland, Solange *et al.* «Canada-U.S. relations: options for the future. 2. Canadian reaction». Dans *Behind the headlines* v. 32, N° du 2 avril 1973.

Dobell, Peter C. «A matter of balance». Dans *International journal* 28:315-324 printemps 1973.

Farmer, Richard N. et Barry M. Richman. «How to screen foreign investment». Dans *Canadian forum* 52:12-19 mars 1973.

Gilpin, Robert. «Will Canada last?» Dans *Foreign policy* N° 10:117-131 printemps 1973.

Ingram, Derek. «A new moment of opportunity for the development of the Commonwealth». Dans *Commonwealth* 17:55-58 juin 1973.

Ingram, Derek. «Prospects for Ottawa: the Prime Ministers prepare». Dans *Round Table* N° 250-175-182 avril 1973.

Laxer, James. «The energy crisis: tuning up for the sell-out». Dans *Last Post* 3:18-23 mars 1973.

Litvak, I. A. et C. H. McMillan. «A new United States policy on East-West trade – some implications for Canada». Dans *International journal* 28:297-314 printemps 1973.

Papandreou, Andreas G. «The multinational corporation». Dans *Canadian forum* 52:10-11 mars 1973.

Preston, Richard A. «The withdrawal of the British military presence from North America, 1870-1910; its relation to the defence of Canada and the growth of Canadian military capacity». Dans *Revue canadienne de défense* 2:34-46 printemps 1973.

Swanson, Roger F. «The United States Canadiana constellation, II: Canada». Dans *International journal* 28:325-367 printemps 1973.

TRAITÉS

Bilatéraux

El Salvador

Accord général de coopération technique entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de El Salvador. San Salvador, le 14 mai 1973.

Chine

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Chine concernant le règlement de questions financières.

Pékin, le 4 juin 1973.

En vigueur le 4 juin 1973.

Accord relatif aux transports aériens civils entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Chine. Ottawa, le 11 juin 1973.

En vigueur le 11 juin 1973.

États-Unis d'Amérique

Échange de Notes concernant la prorogation de l'Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique relatif aux privilèges réciproques de pêche dans certaines régions sises au large de leurs côtes signé à Ottawa le 24 avril 1970.

Washington, le 19 avril 1973.

En vigueur le 19 avril 1973.

Terminé le 15 juin 1973.

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant le projet conjoint intitulé «L'Année internationale de recherche dans les Grands lacs».

Ottawa, le 24 mai et le 7 juin 1973.

En vigueur le 7 juin 1973.

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique relatif aux privilèges réciproques de pêche dans certaines régions sises au large de leurs côtes. Ottawa, le 15 juin 1973.

En vigueur le 16 juin 1973.

Multilatéraux

Accord financier de l'Organisation des télécommunications du Commonwealth.

Fait à Londres le 30 mars 1973.

Signé par le Canada le 30 mars 1973.

En vigueur le 1^{er} avril 1973.

Accord mettant fin aux accords relatifs aux services télégraphiques du Commonwealth.

Fait à Londres le 30 mars 1973.

Signé par le Canada le 30 mars 1973.

En vigueur le 1^{er} avril 1973.

Accord sur la cessation de la guerre et le rétablissement de la paix au Vietnam et protocoles concernant la Commission internationale de contrôle et de surveillance.

Fait à Paris le 27 janvier 1973.

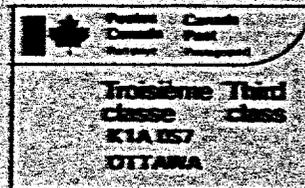
Note du Canada, le 31 mai 1973, aux quatre parties à l'Accord du 27 janvier 1973 les informant que le Canada a décidé de se retirer de la Commission internationale de contrôle et de surveillance au plus tard le 31 juillet 1973.

Protocole modifiant l'Accord sur les stations océaniques de l'Atlantique Nord signé à Paris le 25 février 1954, et modifié à Londres, le 13 mai 1970.

Fait à Montréal le 1^{er} décembre 1972.

Signé par le Canada le 1^{er} mai 1973.

En vigueur le 1^{er} juin 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

septembre/octobre 1973

LIBRARY DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires étrangères

CA1 EA
IS6 F
SEPT. OCT. 73
DOCS



Affaires étrangères
Canada

External Affairs
Canada

Conception USA du meilleur
des mondes

Les MBFR: première étape des
entretiens

Le Canada et la CEE

Echeverria et l'avenir du
Mexique

Perspectives internationales

Directeurs de rédaction:

E.-R. Bellemare
Murray Goldblatt

Comité éditorial:

M. L. A. D. Stephens, président
Mlle M. Masser
M. L. H. Amyot
M. Arthur J. Andrew
M. A. E. Blanchette
M. G. Choquette
M. J. W. Graham
M. D. B. Hicks
M. D. R. Hill
M. P. McCrae
M. G. H. Pearson
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.

JAN 11 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, États-Unis et Mexique, \$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 1973

Conception américaine du meilleur des mondes/ <i>Charles Pentland</i>	2
Premiers pas vers la sécurité en Europe/ <i>David Karsgaard</i>	6
La semi-détente et les négociations avec l'URSS/ <i>Franklyn Griffiths</i>	9
MBFR ou MFR: Conférence à la recherche d'un sigle?/ <i>Albert Legault</i>	14
<hr/>	
Le Canada et la Communauté économique européenne: l'urgence de choisir/ <i>MM. Torrelli et Valaskakis</i>	19
<hr/>	
Echeverria et la modernisation du Mexique/ <i>Miguel S. Wionczek</i>	23
Au Brésil: autoritarisme et progrès/ <i>Antonio Freire</i>	30
<hr/>	
L'avenir des opérations de maintien de la paix/ <i>John Gellner</i>	35
<hr/>	
L'Organisation de l'Unité africaine: la deuxième décennie/ <i>Timothy M. Shaw</i>	39
<hr/>	
Notes sur le Commonwealth/ <i>Clyde Sanger</i>	44
<hr/>	
O. D. Skelton: pionnier de notre politique étrangère/ <i>Norman Hillmer</i>	48
<hr/>	
Section de référence	53

Conception américaine du meilleur des mondes

par Charles Pentland

L'Année de l'Europe lancée par les États-Unis semble s'être ouverte sous de mauvais auspices: mal nommée au départ et troublante pour leurs alliés, son inauguration fut éclipsée par d'autres événements. Je dis mal nommée parce qu'elle correspond moins à une réalité géographique qu'à un dilemme d'ordre essentiellement économique dont la résolution appelle, dans l'optique américaine, l'appui non seulement de l'Europe occidentale mais d'une communauté atlantique élargie qui engloberait le Japon. Or ces pays n'ont pas manqué de s'inquiéter de la manière dont les États-Unis ont montré encore récemment qu'ils peuvent et savent traiter leurs amis aussi cavalièrement qu'ils sont capables de se montrer affables envers d'anciens ennemis.

Le discours prononcé par M. Henry Kissinger devant l'*Associated Press* à New York, le 23 avril, au cours duquel cette politique a été rendue publique, n'était guère plus qu'un rappel succinct des positions bien connues des États-Unis sur l'orientation qu'ils souhaitent imprimer à leurs rapports avec l'Europe occidentale, le Canada et le Japon. Toutefois, la nature de l'argumentation de même que les réactions qu'elle a suscitées ont mis en relief certains contresens troublants de la nouvelle conception américaine d'un «meilleur des mondes atlantiques». Clair et précis au chapitre des dissensions et des conflits

opposant l'Amérique et ses alliés, l'exposé de M. Kissinger était remarquablement vague à l'égard de leur communauté d'objectifs et d'intérêts. Beaucoup ont vu dans ce contraste la difficulté de poser un «nouvel acte créateur» capable d'insuffler au monde atlantique le dynamisme voulu pour l'«édification d'un nouvel ordre pacifique», alors même que le plus important membre de l'alliance ne faisait que commencer, à tort ou à raison, à poser des exigences de nature à aggraver les tensions entre tous les partenaires. Après tout, l'esprit de la renaissance authentique s'accommode mal du calcul intéressé.

A quel avenir est donc promise cette tentative de renouvellement du Pacte atlantique et de réorientation de la politique étrangère américaine qu'est l'Année de l'Europe? Pour y voir clair, il faut logiquement commencer par examiner les lignes de fond de ce discours.

L'argument de M. Kissinger se fonde carrément sur le résumé, cher au président Nixon, de l'évolution du système international, surtout depuis 1969, évolution qui a infirmé plusieurs des postulats et des institutions essentiels de l'association atlantique. Certains facteurs nouveaux, la crise de l'énergie, par exemple, étaient pratiquement imprévus. D'autres changements sont nés du succès d'entreprises jugées d'abord douteuses, telles que la reprise économique et l'unification de l'Europe occidentale. D'autres enfin sont le résultat de la stratégie diplomatique américaine à long terme, c'est-à-dire le rapprochement avec la Chine et la détente Est-Ouest. Tous ces faits illustrent un même besoin: celui d'une réorientation des principes sur lesquels repose le Pacte atlantique, «pierre d'angle de toute la politique étrangère d'après-guerre», et d'une révision des modalités concrètes de travail.

Principaux griefs

Selon M. Kissinger, les problèmes économiques, militaires et diplomatiques du monde viennent pour la plupart de notre entêtement à conduire nos affaires comme si leur



Spécialiste en matière d'organisations internationales et d'intégration régionale, M. Charles Pentland est chargé de cours au Département des études politiques de l'Université Queen's. Il vient de publier une étude sur les théories de l'intégration européenne intitulée International Theory and European Integration. Ses recherches actuelles portent notamment sur les rapports qui unissent les États-Unis, le Canada et la Communauté européenne, sujet sur lequel il publiera bientôt une monographie dans la série de publications de l'Institut atlantique intitulée Études atlantiques. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

contexte n'avait pas changé radicalement. Les griefs *économiques* des États-Unis visent en particulier les politiques de la Communauté européenne dans le domaine de l'agriculture et des tarifs préférentiels, et, d'une façon plus générale, le peu d'empressement que les principaux partenaires commerciaux des États-Unis mettent à réduire leurs excédents chroniques en vue d'aider les Américains à restaurer l'équilibre de leur balance des paiements. Toujours selon M. Kissinger, les Européens se plaignent pour leur part de la politique d'investissement et du protectionnisme des Américains ainsi que de leur hostilité croissante à l'égard de l'intégration européenne.

En matière de *défense*, les États-Unis déplorent surtout que les pays de l'Europe occidentale refusent de prendre au sérieux les pressions exercées par l'opinion publique américaine en faveur du retrait unilatéral de ses troupes et, par conséquent, d'assumer le plus tôt possible leur «juste part du fardeau». Les alliés refusent aussi de tenir compte des répercussions de la parité nucléaire soviéto-américaine et de la détente Est-Ouest sur la situation militaire comme sur la théorie de la «riposte flexible». Ils craignent avant tout que les États-Unis ne réduisent l'importance et l'influence de l'appareil de sécurité qu'ils entretiennent outre-mer, soit en diminuant leurs effectifs militaires soit (plus grave encore) en mettant au point avec l'URSS un système souple de gestion des crises internationales.

Sur le plan *diplomatique*, enfin, les Américains reprochent aux Européens leur «régionalisme» outré et leur tendance à critiquer et à se méfier des États-Unis plutôt qu'à les appuyer dans la poursuite d'intérêts et d'engagements forcément répartis dans le monde entier. De leur côté, affirme M. Kissinger, les Européens craignent de ne pas être consultés sur les questions qui les touchent directement, et d'être par conséquent sacrifiés sur l'autel du compromis entre les superpuissances.

Tous ces problèmes se conjuguent au détriment des institutions du monde occidental. Sur le plan économique et diplomatique, l'Europe est devenue une puissance «régionale» pourvue d'institutions et d'intérêts «régionaux», tandis que les États-Unis doivent «évoluer au sein d'un système commercial et monétaire international plus vaste, dont ils sont de surcroît responsables». En matière de défense, cependant, l'Europe opte résolument pour «l'atlantisme» alors même que l'évolution de la stratégie mondiale semble avoir diminué la raison d'être de «l'unité et de l'intégration». Semblables paradoxes existent dans le cas du Japon et, vraisemblablement,

du Canada, si bien que tout le système se trouve désaxé et fonctionne à cloche-pied. Selon M. Kissinger, le remède consisterait à concilier les perspectives nationales, régionales et mondiales.

Communauté d'idéaux

La solution proposée réunit, selon la meilleure tradition politique des alliances, une exhortation au rapprochement sur le plan des idéaux et une affirmation vigoureuse de la pureté d'intention des États-Unis. Tout d'abord, l'Europe, le Canada et le Japon sont invités à adopter une «nouvelle charte de l'Atlantique» afin que «la solidarité engendrée par une menace commune se renouvelle sous l'impulsion d'aspirations positives partagées». Mais il passe sans tarder de la philosophie à la réalité politique. Le président entend aborder les négociations, dit M. Kissinger, «en traitant de front tous les problèmes de l'Atlantique. Les problèmes politiques, militaires et économiques du monde atlantique se rejoignent par la réalité, non parce que nous en avons décidé ainsi, ni pour nous permettre de les résoudre en jouant les uns contre les autres. Les solutions qui s'imposent dépassent la compétence de simples spécialistes. Elles doivent s'élaborer au plus haut niveau politique».

L'Année de l'Europe comporterait donc, dans un sens, la redéfinition et l'éclaircissement un peu tardifs des principes et des objectifs fondamentaux qui sous-tendent les relations diplomatiques dans le monde occidental. La charte proposée, expression concrète de ce remaniement idéologique, vise à ranimer l'alliance atlantique de l'intérieur tout en renforçant son autorité extérieure en matière de sécurité, de commerce, d'aide au développement et d'énergie. Voilà la véritable signification politique de «l'effort créateur concerté» nécessaire «à l'édification d'une nouvelle structure internationale pour les décennies à venir».

Vue sous un autre angle, l'Année de l'Europe concerne moins la communauté de principes que l'établissement des règles du jeu de marchandage entre les États-Unis et leurs associés. M. Kissinger réclame, en des termes qu'aucun partenaire des États-Unis ne tenterait sérieusement de réfuter et tout en présentant, dans le même souffle, les vues de ces partenaires comme étant incompatibles avec ces objectifs: a) l'«équilibre» de l'ordre commercial mondial; b) une «position de défense rationnelle, comportant des effectifs et des coûts minimums compatibles avec la sécurité et une répartition équitable du fardeau»; c) la définition d'une série de grands objectifs diplomatiques communs,



Photo UPI

M. Henry Kissinger

assortis de modalités de consultation qui offrent un maximum de souplesse tactique. Par ailleurs, les négociations «globales, aux plus hauts paliers» ne sont qu'une façon pour les États-Unis d'énoncer les règles du jeu grâce auxquelles ils comptent tirer le meilleur parti des négociations prévues pour l'automne. S'il est vrai de prétendre que les questions économiques, militaires et diplomatiques sont reliées non par suite d'un choix ou de manœuvres tactiques, c'est uniquement parce que la détermination des Américains à les envisager ainsi est elle-même devenue partie de la réalité atlantique. Le déclin de l'influence américaine au sein de l'alliance est un thème important de la thèse de Kissinger. Ironiquement, le sort réservé à ce concept «d'enchaînement» lors des prochaines négociations sera un indice du succès de cette thèse.

Réactions prudentes

Le discours de M. Kissinger n'a donné lieu, au mieux, qu'à des commentaires amicaux mais réservés. Peu d'Européens ont repris à leur compte les éloges spontanés de quelques commentateurs américains qui ont parlé, en forçant un peu la note, d'un nouveau plan Marshall. Beaucoup se sont montrés sceptiques ou incrédules.

Comme on pouvait s'y attendre, les réactions plus enthousiastes sont venues de pays, comme l'Allemagne de l'Ouest et la Grande-Bretagne, dont l'«atlantisme» repose sur de longues traditions. Les Allemands ont accueilli favorablement les promesses d'appui en faveur de l'intégration européenne et l'opposition marquée au retrait unilatéral des troupes, de même que l'approbation implicite de la proposition du chancelier Willy Brandt «d'institutionnaliser» le dialogue atlantique. La charte

proposée n'a cependant pas soulevé grand intérêt. A la veille de l'ouverture d'une nouvelle série de négociations sur les paiements de compensation, dont Bonn sortira sans doute lourdement grevé, on ne pouvait guère s'attendre que les Allemands soient particulièrement disposés à lier les questions de commerce à celles de la défense.

Jusqu'à maintenant, le gouvernement britannique a manifesté beaucoup d'intérêt pour la nouvelle charte, étant d'ailleurs l'un des seuls nettement favorables à l'entrée du Japon dans la nouvelle alliance. Les négociations «en bloc» ne lui inspirent pas tant la crainte ou le dégoût que des doutes quant à leur viabilité diplomatique et institutionnelle.

L'opposition la mieux articulée et la plus forte est venue, ce qui n'a rien d'étonnant, de la France où l'Année de l'Europe est vue comme un assaut diplomatique dirigé contre la «troisième puissance» que représente l'Europe nouvelle. Les négociations en bloc y sont considérées comme une manœuvre parfaitement évidente pour inciter l'Europe à troquer contre des accords de sécurité de moins en moins vraisemblables des avantages commerciaux dont les Américains profiteraient pour accélérer leur pénétration économique de la Communauté européenne et saboter les efforts d'intégration. Cela mis à part, l'idée d'une nouvelle charte atlantique n'inquiète pas outre mesure les Français qui la considèrent avec un calme presque désinvolte. Ils s'emploient plutôt à dénoncer l'incompatibilité des restrictions américaines aux exportations agricoles avec le désir américain d'un plus libre accès au marché européen, et à réclamer la stabilisation du dollar avant l'ouverture des négociations commerciales.

Attitude positive de la CEE

La position française est très proche de celle du reste de la Communauté économique européenne, notamment en ce qui concerne l'inviolabilité de la politique agricole commune, le refus de relier les questions économiques et militaires et l'insistance (position quelque peu modifiée depuis) sur la réforme monétaire comme condition préalable à tout nouvel accord commercial au sein du GATT. La Commission de la Communauté a néanmoins adopté une attitude positive. Il est vrai que M. Soames, mandaté au commerce extérieur, n'a pas été tendre pour M. Kissinger à certains égards, notamment au sujet de ses remarques sur les effets du «régionalisme». Il n'en a pas moins suggéré les assises de l'alliance. De fait, quelles que soient leurs positions respectives con-

cernant les négociations en bloc, il reste que les Neuf se sont employés à définir une position commune en matière de défense comme de commerce.

L'entrée du Japon dans la nouvelle alliance proposée par M. Kissinger a suscité beaucoup de commentaires, portant à faux, pour la plupart. Les Japonais eux-mêmes semblent davantage préoccupés par la concurrence grandissante parmi les consommateurs de pétrole et par l'éventualité d'un blocus américano-européen de leurs exportations. L'idée d'une Europe occidentale unifiée n'a pas fait beaucoup de chemin au Japon; mis à part l'établissement d'un lien intolérable entre les questions militaires et commerciales, les barrières politiques et psychologiques qui gêneraient les négociations avec une telle Europe et les États-Unis seraient énormes. On se demande même si les Japonais sont heureux qu'on leur offre d'adhérer à un nouveau Pacte atlantique.

Fidèle apôtre de l'«atlantisme», le Canada s'est dit d'accord avec M. Kissinger sur bien des points, non sans relever, cependant, avec une pointe d'humour un peu amère la découverte tardive par les États-Unis de l'article 2 de la charte de l'OTAN. Sur la façon d'aborder les négociations, le Canada semble épouser les vues des Européens en faisant valoir explicitement qu'il existe déjà un grand nombre d'organisations habilitées à régler séparément les questions militaires, commerciales et monétaires. En revanche, le Canada s'inquiète plutôt des progrès d'une nouvelle conception «triangulaire» du monde qui rangerait le Canada, selon les États-Unis, l'Europe et le Japon, nettement dans l'angle nord-américain. Au cours des prochaines négociations, le Canada sera donc aux prises avec le problème traditionnel de faire valoir ses droits à l'indépendance.

Opposition aux négociations en bloc

Bref, c'est avec des sentiments divers que l'Année de l'Europe a été accueillie par les pays dont l'adhésion enthousiaste aurait été essentielle à son succès. L'idée d'une redéfinition littérale de la Charte atlantique a fait feu de bois et ne laisse guère de traces, si ce n'est l'accord ministériel de l'OTAN, conclu en juin, mettant sur pied le groupe d'étude des délégués permanents chargé de réexaminer, au cours de l'été, les principes et les objectifs stratégiques de l'alliance. Même sans nouvelle charte, la réflexion et la discussion auxquelles on se sera livré pour tâcher d'éclairer la problématique fondamentale des rapports entre les pays occidentaux auront peut-être été bénéfiques. Malgré la participation de quelques régimes ouest-

européens moins orthodoxes, il est peu probable que l'habileté des diplomates à dresser un communiqué convaincant soit mise à l'épreuve. Plus sérieusement, une déclaration ferme et raisonnablement concise aurait des chances de rallier l'opinion américaine au maintien de ses troupes en Europe et d'indiquer aux Soviétiques les limites précises de la détente et de la bipolarité.

L'idée de mener de front et de lier les négociations commerciales, monétaires et militaires soulève des difficultés plus considérables. Elle semble en effet susciter une forte opposition chez tous les membres de la «nouvelle communauté atlantique» de M. Kissinger. Mais quel sera le poids de cette opposition face à la détermination politique des Américains? Relèvera-t-on le défi en qualifiant ces négociations totales de vaste manœuvre de chantage, de marchandage où la protection s'acquiert au prix de la prospérité? Les alliés feront-ils la sourde oreille pour se retrancher dans l'immobilisme? Ou se résigneront-ils tranquillement, une fois les négociations commencées, à accepter un certain degré de raccordement?

Au bout du compte, les deux premières attitudes n'ont guère de chance de prévaloir, même si on les adopte d'abord l'une et l'autre, comme il est à prévoir, pour les besoins de la négociation. Le refus pur et simple de traiter ensemble les questions de défense et de commerce ne serait pas convaincant parce que l'Europe ne saurait offrir, à court ou à moyen terme, une solution de rechange aux garanties américaines. L'Europe doit forcément accepter de payer au plan économique l'appui militaire que l'Amérique lui accorde, quelles que soient les incertitudes qui entourent l'utilisation de l'arsenal américain. La facture sera sans doute réduite, mais non annulée, par l'obligation qu'ont les États-Unis à titre de super-grands de maintenir une présence en Europe, et par le fait que l'éthique, les objectifs et les intérêts fondamentaux des Américains sont, comme le dit M. Kissinger, «très étroitement liés à ceux de l'Europe».

Les besoins de l'Europe

Les alliés des États-Unis ne sauraient non plus rester indifférents à l'approche «globale» et espérer être quand même en mesure, le moment venu, d'aborder les problèmes un par un. Trop d'échéances tombent au même moment dans des domaines où les besoins de l'Europe sont aussi urgents que ceux de son interlocuteur américain pour que les problèmes puissent être aisément compartimentés.

Dès lors, la question du raccordement

des problèmes militaires, commerciaux et monétaires promet de retenir fortement l'attention de l'alliance même s'ils sont négociés, comme l'on s'y attend, à divers moments et dans des circonstances différentes. L'influence qu'elle aura en définitive dépend moins de son acceptation en principe ou de son rejet par les autres gouvernements que de savoir si la conjoncture politique et économique permettra aux États-Unis d'en tirer des avantages concrets.

Aux États-Unis, un Congrès aux réactions agressives et imprévisibles continuera sans doute d'exiger le retrait des troupes et pourrait peut-être différer l'adoption ou atténuer la portée de la loi sur la réforme commerciale parrainée par le président. Le scandale du Watergate a déjà porté atteinte à la réputation du président et menace même de provoquer une crise constitutionnelle paralysante. Bien qu'un désaccord avec le Congrès puisse à l'occasion servir de levier puissant au président dans les négociations internationales, les récents événements risquent, en bouleversant le rythme des pourparlers ou en retirant aux Américains quelques bons atouts, d'entraîner une certaine dissociation des problèmes.

La situation internationale est insta-

ble à plus d'un autre titre. La dépréciation constante du dollar ne fera que renforcer la thèse européenne suivant laquelle un règlement purement monétaire doit précéder toute entente commerciale. Qui plus est, si les États-Unis veulent maintenir leur position avantageuse à l'égard de l'Europe tout en accordant pleine attention aux négociations, ils doivent veiller à ce que les éléments du «nouvel ordre international», et notamment le règlement précaire du conflit indochinois, ne bronchent pas.

L'ambiguïté profonde de l'Année de l'Europe tient essentiellement à la dualité de ses objectifs: les États-Unis voudraient à la fois jeter les bases idéologiques et politiques d'un nouveau Pacte de l'Atlantique dans le cadre d'une nouvelle structure mondiale, et définir les conditions auxquelles ils pourraient résoudre leurs problèmes économiques, forcément aux dépens de leurs amis. Exécutée avec l'habileté caractéristique des Américains, la première de ces tâches se révélera peut-être plus utile qu'on ne le croit généralement. C'est la seconde, toutefois, qui importe le plus pour la nouvelle alliance atlantique dont rêve M. Kissinger. Or, son avenir demeure des plus incertains.

Premiers pas vers la sécurité en Europe

Par David Karsgaard

«La Conférence qui débute aujourd'hui n'a pas de précédent dans l'histoire de notre continent. Il ne s'agit pas d'une rencontre entre les vainqueurs d'une guerre; ce n'est pas non plus une rencontre entre grandes puissances. Notre Conférence est le fruit d'un effort commun, fondé sur le respect mutuel et l'égalité, tenté par tous les gouvernements intéressés en vue de trouver réponse à des questions d'une importance vitale pour nous tous.»

M. Karsgaard est affecté à la Direction de l'Europe de l'Est, au Bureau des affaires d'Europe du ministère des Affaires extérieures.

C'est par ces paroles que le président de la Finlande, M. Urho Kekkonen, accueillait à Finlandia Hall, le 3 juillet dernier, les délégués venus assister à la session inaugurale de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Le moment était historique; pour la première fois, les ministres des Affaires étrangères de tous les pays d'Europe (sauf un) se réunissaient en compagnie de ceux du Canada et des États-Unis. Il avait fallu presque sept mois de consultations préparatoires entre les ambassadeurs pour en arriver à cette première étape et le rôle principal des ministres consistait à approuver le résultat de

ces négociations — les *Recommandations finales des consultations de Helsinki* — et d'ouvrir ainsi la voie à la deuxième phase de la Conférence.

Les *Recommandations finales* forment un document de 27 pages qui énumère les quatre articles de l'ordre du jour: «Questions relatives à la sécurité en Europe», «Coopération dans les domaines de l'économie, de la science et de la technique, et de l'environnement», «Coopération dans les domaines humanitaires et autres» et «Suites de la Conférence»; on y explique également les mandats des commissions chargées d'étudier chacun de ces sujets, et l'on y définit le règlement intérieur ainsi que les arrangements financiers et les structures d'organisation de la Conférence.

Dans les déclarations établissant la position générale de leurs gouvernements à l'égard des questions abordées à la Conférence, les ministres se sont dit satisfaits des *Recommandations finales*, estimant qu'elles fourniront une base équilibrée pour l'exécution des travaux plus complets et plus substantiels de la deuxième étape de la Conférence. Bon nombre d'entre eux ont manifesté leur intérêt à l'égard de points particuliers de l'ordre du jour en déposant des mentions explicatives et des projets de déclaration. Ainsi, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada, M. Mitchell Sharp, a présenté des propositions précises visant à favoriser une plus grande liberté de mouvement, domaine où le Canada souhaiterait voir s'accomplir plus de progrès.

Proposition de la délégation maltaise

Alors que la première phase de la Conférence se déroulait sans heurt ni anicroche, une question secondaire est venue en troubler l'atmosphère et le succès. La délégation maltaise a demandé qu'on permette à l'Algérie et à la Tunisie de présenter leurs points de vue à la Conférence, s'opposant par contre à ce qu'on étudie une demande de même nature de la délégation israélienne. Les délégations ont vite adopté des positions fermes lorsque les querelles engendrées par le conflit entre Israël et ses voisins arabes ont envahi les couloirs et la salle de conférence même. Le Canada et divers autres participants ont exigé le respect intégral du principe de non-discrimination dans la manière de traiter les États méditerranéens admis comme observateurs, et la proposition maltaise fut enfin rejetée faute d'accord sur une ligne de conduite à suivre. Toutefois, il est à peu près certain que le problème se posera à nouveau lors du second stade de la Conférence.

Abstraction faite de l'émoi créé par

cet incident, les échanges de vues ont été généralement positifs et cordiaux. Dépourvues de tout aspect polémique, les déclarations des ministres ont été de caractère constructif. Elles visaient manifestement leurs auditoires nationaux beaucoup plus que celui de la Conférence. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner si les positions prises ressemblent étroitement à celles que les participants avaient adoptées au début des consultations préparatoires en novembre 1972. Les divergences de vues dissimulées dans la préparation de l'ordre du jour sont réapparues et se sont même accrues lorsque les délégations se mirent à élaborer les manœuvres tactiques de la deuxième phase. Pour les représentants des pays de l'Est, la Conférence constituait l'aboutissement de longues démarches, une fin en soi, tandis que ceux des pays de l'Ouest n'y voyaient qu'un pas encourageant dans la bonne direction, un gage pour l'avenir. Il ne fait aucun doute que le fossé séparant l'Est de l'Ouest à cette Conférence reste très réel et très large.

Abordant les différents points de l'ordre du jour, les Européens de l'Est ont invariablement insisté sur l'importance primordiale du premier article traitant des questions de sécurité. Ils estiment que la Conférence a pour but l'adoption d'une déclaration des principes régissant les relations entre États, ce qui aurait pour résultat de consacrer le *statu quo* territorial et politique, d'exclure toutes formes de changement, pacifiques ou autres, et de confirmer le droit de chaque gouvernement de restreindre le déplacement de ses ressortissants au nom du principe de la non-interférence. Il s'ensuit que dans une Europe ainsi divisée de façon permanente, toute coopération dépendrait de l'entente entre deux blocs idéologiques hostiles l'un à l'autre, et serait sévèrement contrôlée.

Pour les pays non communistes d'autre part, la véritable sécurité repose sur la confiance engendrée par les contacts et la collaboration. Il s'agirait donc non pas de renforcer, mais plutôt de faire disparaître progressivement, les barrières tant matérielles que psychologiques entre les pays. Reprenant la déclaration du président Kekkonen, le ministre des Affaires étrangères de Grande-Bretagne, sir Alec Douglas-Home, affirmait que c'est en ouvrant des portes plutôt qu'en construisant des clôtures qu'on parvient à la sécurité.

Voilà pourquoi les représentants de l'Ouest ont fait ressortir l'importance de la «Coopération dans les domaines humanitaires et autres», et attiré particulièrement l'attention sur la libre circulation des gens, des idées et de l'information. Certains orateurs, dont M. Mitchell Sharp,

ont souligné le besoin de passer de la parole aux actes et de s'entendre sur des mesures pratiques visant à accroître les contacts humains.

Proposition canadienne

Le document déposé par le Canada énumère cinq points précis qu'il conviendrait d'étudier au cours de la deuxième phase:

- libéralisation des formalités de sortie des pays;
- autorisation aux familles séparées par une frontière de se réunir ou de rester en contact régulier, et aux ressortissants d'États différents de se marier;
- libéralisation des dispositions limitant la validité des passeports;
- suppression des zones d'accès interdit; et
- garantie d'accès aux ambassades, aux légations, aux consulats et aux autres services étrangers ayant un caractère officiel.

Le progrès dans ces domaines, déclarait M. Sharp, serait «la pierre de touche du succès de la Conférence».

Même si la plupart des orateurs n'ont fait que vanter en passant les mérites d'une plus grande collaboration économique, les pays de l'Est ont paru désireux de voir modifier le système occidental d'échanges commerciaux. En réponse, les délégués de l'Ouest ont déclaré qu'ils souhaiteraient obtenir en retour un plus libre accès aux marchés de l'Est et une plus grande liberté de mouvement pour leurs hommes d'affaires. On a toutefois signalé que personne ne sait très bien comment pourrait s'établir en pratique une collaboration utile entre les pays à économie dirigée et les pays de marché libre.

Les États neutres et non alignés avaient joué un rôle positif lors des consultations préparatoires, et leurs interventions au cours de la première étape ont rappelé que la Conférence dépassait le simple affrontement de deux alliances militaires, constituant ainsi une rencontre d'États sur un pied d'égalité. Leur intérêt s'est concentré sur le thème du règlement pacifique des différends, proposé par la Suisse, et la plupart se sont prononcés en faveur de l'établissement d'un organisme qui continuerait le travail amorcé durant la Conférence. Les pays de l'Est n'ont pas insisté autant que prévu sur la création d'un organisme permanent, mais ils le feront vraisemblablement dès le début de la deuxième phase de la Conférence.

Deuxième étape

Toute cette activité a servi d'introduction à la deuxième phase de la Conférence. Le

communiqué émis par les ministres des Affaires étrangères en définissait les objectifs ainsi qu'il suit: «poursuivre l'étude des questions à l'ordre du jour et ... proposer la rédaction de déclarations, de recommandations, de résolutions ou de tout autre document final, fondés sur les propositions soumises dans la première phase...»

Cette seconde étape s'est ouverte à Genève, le 29 août, par une rencontre du Comité de coordination composé des chefs de délégations chargés de l'organisation du travail et de la présentation des résultats lors de la troisième phase. Le comité doit également étudier toutes les mesures requises pour l'application des décisions prises à la Conférence. Trois commissions chargées respectivement d'étudier un des points de l'ordre du jour ont commencé leurs travaux le 18 septembre sous la direction du Comité de coordination. Chacune d'elles a formé des sous-commissions qui examineront divers aspects du sujet qui leur est confié. Comme ce fut le cas lors des consultations préparatoires et de la première phase, toutes les décisions se prennent à l'unanimité.

Au cours de son intervention principale durant la première étape de la Conférence, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada faisait observer que la négociation par accord unanime qui a marqué les consultations préparatoires semblait offrir des leçons qui pourraient se révéler précieuses au cours des phases ultérieures. En premier lieu (dit-il), les négociations doivent être sérieuses, détaillées et poursuivies dans un esprit d'accommodement plutôt que d'affrontement. La bonne volonté dont les participants à la Conférence d'Helsinki ont fait preuve est de bon augure pour les négociations qui se dérouleront à Genève.

Deuxièmement, il «ne saurait y avoir d'échéances artificielles ni d'autres contraintes». Il faut prendre le temps voulu pour obtenir les meilleurs résultats possibles. Le fossé qui sépare encore l'Est et l'Ouest, le nombre de points inscrits à l'ordre du jour, la longueur de ce dernier ainsi que le cadre de la seconde phase des négociations sont autant de facteurs permettant de prévoir que celles-ci se prolongeront peut-être jusqu'au printemps de 1974.

Par contre, les membres du Pacte de Varsovie n'ont cessé d'exprimer le désir que la troisième étape de la Conférence (qui réunira les ministres des Affaires étrangères ou les chefs d'État à Helsinki) soit convoquée avant la fin de l'année en cours. De l'incertitude créée par ces attitudes divergentes, il ressort clairement qu'une deuxième phase hâtive mènerait

inévitablement à de maigres résultats, certes satisfaisants pour l'Est mais où l'Ouest ne trouverait pas son compte.

Enfin, déclarait M. Sharp, il était manifestement impossible de dissocier les négociations de la Conférence d'autres négociations multilatérales comme les entretiens sur la limitation des armes stratégiques (SALT) ou d'accords bilatéraux comme ceux qu'avaient conclus récemment MM. Nixon et Brejnev. En particulier, tout progrès réalisé dans les négociations sur la réduction mutuelle des forces et des armements (et autres mesures connexes) en Europe centrale ne pourrait que favo-

riser les progrès de la Conférence.

La plupart des orateurs ont reconnu que le succès de la Conférence et la place qu'elle occuperait dans l'histoire dépendraient des résultats obtenus à Genève. Le Canada pour sa part estime que son succès dépendra de la mesure où les participants opteront pour un système de sécurité s'inspirant d'un véritable esprit de coopération. Tout énoncé des principes qui sont censés gouverner les relations entre États demeurera stérile, s'il ne s'accompagne pas de contacts plus fréquents entre les peuples et de la confiance mutuelle qui en résulte.

La semi-détente et les négociations avec l'URSS

par Franklyn Griffiths

La détente mitigée qui existe actuellement entre l'Est et l'Ouest persistera sans doute pendant quelque temps encore, les deux parties continuant à faire montre d'hostilité à propos de certaines questions tout en élaborant des modes de coopération à propos d'autres problèmes. Il faudrait tenter de multiplier les nouveaux modes de collaboration de façon à devoir consacrer le moins de temps et d'énergie possible au plus ancien de ces deux éléments de nos relations. Si les gouvernements occidentaux veulent influencer en ce sens les Soviétiques à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), il leur faudra d'abord se faire une conception plus nuancée des intentions soviétiques à l'heure actuelle.

Au lieu de laisser entendre que l'attitude soviétique est motivée soit par l'antagonisme soit par le désir de collaborer, mieux vaudrait reconnaître que Moscou tout comme les grandes puissances occidentales poursuit en Europe des fins assez contradictoires. En effet, le comportement soviétique révèle deux tendances distinctes. Il y a d'abord la tendance activiste, fondée sur une évaluation selon laquelle l'Occident (et particulièrement les États-Unis) est une force déclinante dans le monde par suite de changements dans l'équilibre militaire stratégique qui ont accentué les différends économiques et

politiques au sein de l'OTAN, et du désenchantement croissant à l'égard des objectifs militaires et politiques de la diplomatie de l'après-guerre surtout en Europe de l'Ouest. Il s'ensuit qu'une détente limitée et une coopération économique plus poussée à l'intérieur de l'Europe, en même temps que l'accroissement progressif des forces militaires soviétiques, apparaissent dans ce contexte comme le meilleur moyen d'augmenter la puissance soviétique et d'obtenir des changements politiques favorables en Europe de l'Ouest, tout en évitant les effets perturbateurs en Europe de l'Est et en URSS d'une coexistence plus étroite.

Le professeur Griffiths donne des cours de politique internationale et de politique étrangère soviétique à l'Université de Toronto où il fait partie du Centre universitaire d'études russes et européennes de l'Est. Auteur ou éditeur de divers ouvrages traitant de la politique soviétique et du contrôle des armements, il a publié dernièrement Genoa Plus 51: Changing Soviet Objectives in Europe, dans le cadre de la série des documents Wellesley publiés par l'Institut canadien des affaires internationales. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

Favorable à une collaboration intensifiée avec l'Ouest, la tendance opposée découle en partie de considérations d'équilibre des forces selon lesquelles une attitude agressive des Soviétiques en Europe aurait pour effet d'isoler Moscou en poussant les États-Unis et leurs alliés à collaborer davantage avec la Chine. Plus importante cependant est l'hypothèse voulant que les puissances occidentales puissent être persuadées d'accorder, en retour de solides gages de sécurité, une coopération économique durable servant à accroître les bienfaits du système soviétique au point où celui-ci deviendrait sans conteste le grand modèle de développement social dans le monde. Dans cette optique, la CSCE ne saurait être employée à la recherche illusoire d'avantages unilatéraux qui ne feraient que retarder le développement économique et politique intérieur de l'Union soviétique. Moscou devrait être disposé plutôt à faire des concessions servant à renforcer la position des Occidentaux qui favorisent la stabilisation des relations, cherchant à créer une situation où les énergies soviétiques pourraient être davantage consacrées aux tâches intérieures du pays.

Prédominance de l'activisme

Lorsque l'Organisation du Traité de Varsovie a ressuscité la proposition d'une CSCE en 1966, la tendance activiste prédominait nettement: les États-Unis et le Canada ne figuraient pas sur la liste des invités et la proposition d'une conférence était accompagnée d'appels partisans et propagandistes en faveur de la dissolution immédiate de l'OTAN et du Pacte de Varsovie. Vers la fin de 1969, cependant, à la suite d'affrontements militaires le long de la frontière sino-soviétique, la possibilité s'amorçait d'un rapprochement sino-américain dirigé contre l'URSS au moment où le rythme de son expansion économique se ralentissait progressivement.

Dans cette conjoncture, une tendance à la collaboration a commencé à se manifester dans les démarches soviétiques officielles: les États-Unis et le Canada furent invités à participer à la conférence projetée et les déclarations des membres du Pacte de Varsovie ont davantage fait état de la coopération économique et technique entre l'Est et l'Ouest. Certains ont discerné dans cette apparente réorientation la préférence activiste pour un genre de conciliation susceptible de semer la division. N'empêche que, par le traité de Moscou de 1970 avec l'Allemagne de l'Ouest et l'Accord quadripartite de Berlin l'année suivante, le Kremlin allait restreindre sa faculté de poser des exigences à

l'endroit de Berlin et de l'Allemagne aux fins d'une politique d'offensive. En même temps, le vingt-quatrième congrès du Parti, en 1971, se prononçait en faveur d'une réorientation de la politique économique visant au relèvement des conditions de vie en URSS et à la rénovation technologique de son industrie. Conforme à la nouvelle tendance vers la collaboration, cette évolution a été couronnée par le sommet soviéto-américain de mai 1972 et par la série d'accords économiques, techniques et de contrôle des armements conclus à l'époque par Moscou avec son principal rival occidental.

Lorsque les rencontres préparatoires de la CSCE ont commencé à Helsinki en novembre dernier, il y avait lieu de croire que les tendances à la collaboration et à l'activisme touchaient à l'équilibre en tant que facteurs du comportement des Soviétiques en Europe. Au cours des entretiens de Helsinki, Moscou a fait certaines concessions. Au départ, les Soviétiques réclamaient une brève négociation qui serait suivie d'une déclaration générale sur les articles à l'ordre du jour, mais ils se sont bientôt rendus à la demande occidentale d'une préparation approfondie. Ils se privaient ainsi d'une occasion de propagande à la CSCE et ouvraient plus large la porte à ceux qui, au sein de l'Union soviétique, considéraient la Conférence comme une occasion de négocier en détail et de façon systématique avec l'Ouest des questions pratiques d'intérêt commun. La CSCE s'écartait de ce fait du projet initial de 1966 et les Soviétiques se trouvaient engagés à la poursuite de résultats satisfaisants pour tous. En ce qui a trait à la libre circulation des personnes et des idées entre l'Est et l'Ouest, par exemple, Moscou a consenti, devant l'insistance de l'OTAN, à reconnaître l'importance de cette question et à retirer ensuite certaines expressions restrictives qui soustrayaient directement l'Union soviétique à la collaboration dans ce domaine. Sur ce point et plusieurs autres, les recommandations adoptées à Helsinki en juin dernier ont marqué une convergence de vues qui aurait été impensable en 1968.

Sommet Brejnev-Nixon

Avant la rencontre en juillet des ministres des Affaires étrangères par laquelle la CSCE s'est ouverte, eut lieu le second sommet Brejnev-Nixon. Exercice préparatoire à la Conférence, cette rencontre représentait un pas de plus vers une politique de collaboration soviétique avec l'Ouest. D'autres accords techniques et de contrôle des armements y furent conclus, mais l'engagement réciproque d'éviter la guerre nucléaire avait une portée de tout premier ordre. Il est difficile



Photo UPI

Le ministre soviétique des Affaires étrangères, M. Andrei Gromyko (à gauche), accompagné de son homologue finlandais,

M. Ahti Karjalainen, est accueilli à son arrivée à Helsinki où il a pris part à la Conférence sur la sécurité européenne.

de croire que Washington aurait pris cette mesure, qui remet en question ses garanties de défense de l'Europe de l'Ouest, sans avoir la conviction que Moscou s'abstiendrait d'exploiter activement les différends qui existent au sein de l'OTAN. La même interprétation vaut pour le revirement américain en ce qui touche les forces du Pacte de Varsovie et de l'OTAN stationnées en Europe, que les États-Unis jugent déjà relativement équilibrées, et pour l'acceptation par Washington du point de vue soviétique quant à la négociation de réductions mutuelles des forces en Europe, plutôt que mutuelles et équilibrées, formule qui donnait à penser que les Soviétiques ont beaucoup plus à céder que l'Ouest. Les négociations furent néanmoins ardues, et il semble que ce ne soit qu'au dernier moment que M. Brejnev a consenti à une réduction des forces européennes avant la clôture de la CSCE.

Comparativement aux entretiens préparatoires, la rencontre des ministres des Affaires étrangères, première étape officielle de la Conférence, a marqué un recul puisque les hommes politiques, s'adressant alors aux auditoires nationaux, ont cherché à s'assurer une position plus avantageuse

dans les négociations en reprenant les thèses déjà soutenues au mois de novembre. L'Ouest, dont l'atout principal est la coopération économique, a peu parlé de technologie ou d'économie, soulignant plutôt le besoin d'une plus libre circulation des personnes et des idées comme facteur essentiel à la sécurité et à la coopération véritables en Europe. L'Est, qui souhaitait l'élargissement des relations économiques et hésitait à affaiblir ses défenses contre la pénétration politique et idéologique, a insisté par contre sur les thèmes de la paix et des mesures économiques. Les Soviétiques ont proposé un projet de déclaration décevant sur la sécurité européenne, lequel reprenait largement les recommandations finales des entretiens préliminaires. Ils différaient également d'opinion avec l'Ouest sur la question du *statu quo* territorial européen. A ce sujet, l'Ouest refusait d'exclure la possibilité d'une modification pacifique des frontières par la négociation, comme dans le cas de la réunification de l'Allemagne, tandis que l'Est insistait sur la permanence de frontières inaltérables. Bref, Moscou consentait à entériner sans plus une coopération surveillée entre deux systèmes sociaux antagonistes au sein

d'une Europe à jamais divisée. Il est probable que cette position fut adoptée en partie pour les besoins de la négociation, car la règle d'unanimité des décisions appliquée par la CSCE pousse chaque partie à présenter d'abord des exigences démesurées, afin d'obtenir une décision aussi favorable que possible. Néanmoins, la position prise par les Soviétiques lors de l'étape initiale de la Conférence allait à l'encontre du désir de collaboration qu'ils avaient précédemment manifesté.

Que faut-il donc espérer de Moscou durant la deuxième étape des négociations qui débutera à la mi-septembre, et à la troisième et dernière étape qui se déroulera peut-être à l'échelon des chefs d'État l'été prochain? Vu que l'Ouest insiste sur une plus grande liberté de circulation, et non pas comme simple manoeuvre en vue d'obtenir des concessions sur d'autres questions, la situation politique à l'intérieur de l'URSS sera d'une influence capitale à cet égard.

Craintes soviétiques

M. Brejnev, qui a en quelque sorte mis son avenir sur cette Conférence, a besoin d'une réussite pour se maintenir. Avant le mois d'avril, la critique intérieure des politiques du Kremlin à l'égard de l'Ouest reflétait l'opinion d'institutions et de groupes influents qui craignaient que la CSCE allait entamer leur système de défense politique et militaire, ouvrir la porte à des compromis idéologiques inadmissibles, faciliter la subversion en URSS, permettre la pénétration de capitaux occidentaux dans le système économique soviétique et transformer l'Union soviétique en bûcheron et porteur d'eau de l'Occident, exportant surtout des matières premières non transformées. Survinrent alors les changements importants annoncés par le Politburo à la fin d'avril, grâce auxquels l'appareil de sécurité militaire et intérieure et le ministère des Affaires étrangères participeront dorénavant aux prises de décisions. Bien que les principaux intéressés puissent être personnellement acquis à M. Brejnev, les institutions qu'ils représentent sont conservatrices et probablement opposées à l'évolution rapide vers une plus grande coopération avec l'Ouest. En effet, la promotion de M. Andropov, chef des forces de sécurité et tenant de la «vieille école», pourrait être un moyen de faire entendre à Pékin que Moscou s'est aventuré assez loin à l'Ouest et qu'il est maintenant davantage intéressé à raccommoder ses relations avec l'Orient.

Quoi qu'il en soit, la première étape de la CSCE a été présentée au public de l'URSS comme un succès et, à la mi-juillet,

repreuant le thème de M. Khrouchtchev, M. Brejnev parlait du «noble désir d'assurer que le ciel soit à jamais clair, que les canons se taisent pour toujours et que les fusées ne servent qu'à des fins pacifiques.» Parallèlement, on vit se durcir le contrôle idéologique et la presse soviétique continuer d'exiger une lutte incessante contre l'idéologie bourgeoise ennemie. De même, pendant que l'on mettait le Parti au courant de l'évolution de la politique étrangère, on a eu soin de cacher à la population soviétique la vigoureuse intervention de l'Ouest en faveur de la liberté de mouvement. On ne lui a pas dit non plus qu'un grand nombre d'Occidentaux préconisent la liberté de circulation, non à des fins subversives mais comme moyen d'accroître la confiance réciproque. Le manque d'information du public à cet égard indique qu'on ne souhaite pas vraiment réduire les obstacles auxquels se heurte la coopération entre l'Est et l'Ouest, ou bien que les décisions nécessaires n'ont pas encore été prises. De toute façon, M. Brejnev semble maintenant avancer à bride raccourcie. Bien qu'il s'évertue à faire croire que le succès de l'offensive de paix lancée par Moscou exige que la diplomatie soviétique se dote de perspectives et d'objectifs nouveaux, sa liberté d'action dépendra en grande partie du désir qu'ont les Occidentaux de conclure des accords satisfaisants, capables de saper l'opposition à laquelle il fait face en URSS.

Illusions

Si l'analyse qui précède est exacte, il est illusoire d'espérer que la CSCE engendre une plus grande liberté de circulation des personnes et des idées, une augmentation correspondante de la confiance internationale ou un adoucissement précoce de la politique de l'URSS à l'égard de ses ressortissants et des populations de l'Europe de l'Est. Le fait de réclamer que les propositions relatives à la liberté de mouvement soient considérées comme primordiales peut être politiquement avantageux dans les pays occidentaux qui comptent des minorités ethniques originaires des pays du bloc soviétique. Cela fournit, cependant, un atout à ceux qui soutiennent, en URSS, que l'Ouest cherche à affaiblir le camp socialiste et qui exigent que les négociations Est-Ouest servent à l'avantage unilatéral de l'Union soviétique. Il en va de même de l'argument voulant que l'Ouest dénonce l'oppression exercée par le Kremlin à l'égard de ses minorités nationales et son refus de respecter les droits civils. Les censures officielles venant de l'Ouest ne feraient que durcir les positions soviétiques et profiteraient très peu aux Juifs, aux

Ukrainiens, aux Estoniens et autres dont les gouvernements occidentaux cherchent à améliorer le sort.

La modification des priorités politiques et des courants d'influence actuels en URSS doit nécessairement prélude à l'établissement de relations plus profitables entre l'Est et l'Ouest. Il en va de même dans le cas des sociétés occidentales. Toutefois, il est illusoire de chercher à infliger une défaite écrasante à l'appareil de sécurité intérieure soviétique, aux militaires, aux staliniens et aux néo-staliniens sur la question de la liberté de circulation. Il serait au contraire plus pratique d'accepter la structure fondamentale du pouvoir politique telle qu'elle se présente actuellement en Union soviétique et de négocier entre l'Est et l'Ouest, à l'intérieur de ce cadre, des mesures capables d'améliorer progressivement la situation en ce qui concerne la réunification des familles, l'exercice de la profession de journaliste, la diffusion de l'information et des points de vue émanant de systèmes sociaux différents. Même là, il faut prévoir un effort de la bureaucratie soviétique cherchant à frustrer les échanges Est-Ouest.

Néanmoins, c'est en faisant prudemment avancer l'idée de la coexistence idéologique qu'il sera possible de promouvoir en Union soviétique la tolérance progressive de tendances et d'intérêts divergents. De même, c'est en procédant avec circonspection que l'Ouest pourra renforcer l'influence de gens dans le bloc soviétique dont l'attitude est la moins hostile envers les sociétés occidentales ou leurs propres populations.

Le domaine économique

Si l'Ouest doit montrer plus de souplesse en ce qui a trait à la liberté de mouvement au cours des négociations, c'est dans le domaine de la coopération économique et technique qu'il y a le plus à faire pour tempérer les politiques soviétiques. Vient ensuite les problèmes de la sécurité en Europe, dont la solution pourrait engendrer un climat de confiance grâce auquel la coopération économique s'implanterait plus facilement. Dans les recommandations finales des entretiens préliminaires de Helsinki ainsi que dans son projet de déclaration présenté à la conférence des ministres des Affaires étrangères, Moscou a entrepris d'étudier les règles et principes fondamentaux qui doivent régir le comportement politico-militaire en Europe; il a également admis l'utilité de mesures susceptibles d'accroître la confiance, telles que l'échange d'observateurs à l'occasion de manœuvres militaires. L'application intégrale de ces propositions stabiliserait

d'avantage la situation en Europe, bien que l'affrontement Est-Ouest ait déjà atteint un haut degré de stabilité. Le principal effet des innovations en matière de sécurité à la CSCE serait par conséquent de favoriser la réévaluation des efforts d'armement actuels et le réaligement des priorités accordées à l'investissement au détriment de la défense. Quant à savoir si cette réorientation se fera surtout à l'Ouest ou si elle aura lieu également au sein du bloc soviétique, tout dépend de la portée de l'engagement occidental dans la voie de la collaboration économique et technique.

Si l'appui accordé par l'Ouest à cette politique de coopération se révèle trop tiède, les conséquences en seront malheureuses à deux égards. D'abord le crédit, le commerce, les investissements et la technologie renforceront la puissance économique, et partant militaire, des Soviétiques sans pour autant exercer de contraintes internes compensatoires sur leur politique étrangère; cela leur permettrait de revenir à la charge plus tard et de poser leurs exigences en temps plus opportun. En outre, ces avantages fourniraient à Moscou des objectifs extérieurs comme solution de rechange à la réforme de son système économique, et partant, politique. Par contre, une large coopération accompagnée de mesures politiques visant à réduire les tensions pourrait aider ceux qui, en Union soviétique, cherchent à réduire l'effort de défense pour affecter plus de fonds d'investissement aux secteurs de la consommation, de l'agriculture et des services publics, sans oublier celui de la modernisation de l'industrie.

A la faveur d'un réseau toujours plus dense de liens entre les économies de l'Est et de l'Ouest, l'intérêt suscité par la stabilité politico-militaire s'élargirait de part et d'autre à mesure que les autorités compétentes s'efforceraient de réduire l'influence d'éléments politiques, imprévisibles, sur le succès de réalisations de plus en plus essentielles. Le relâchement prolongé des tensions entre l'Est et l'Ouest, doublé d'une coopération croissante, aurait pour effet d'exposer bientôt l'économie et la politique de l'Union soviétique aux pressions réformistes qui existent dans ce pays. La perspective d'un relâchement du contrôle central s'améliorerait, de même que la possibilité d'une liberté accrue, dans le cadre d'une économie décentralisée où l'activité économique individuelle est stimulée à l'aide d'encouragements matériels.

Encouragement à la coopération

A longue échéance, et c'est dans cette perspective qu'il faut juger la CSCE, l'Ouest aura plus de chance de tempérer

les politiques soviétiques en recourant à une collaboration économique capable de les maintenir dans le sillon de la coopération qu'en adoptant une politique de rejet économique ou de relations fragmentaires. D'une façon comme de l'autre, la puissance militaire soviétique doit y gagner. Cependant, à la faveur de liens économiques intensifiés et d'une évolution prudente vers la liberté de circulation entre l'Est et l'Ouest, les gains marqués par la puissance militaire soviétique pourraient être réduits et équilibrés par des changements politiques intérieurs. Quoi qu'il en soit, les gains au chapitre de la puissance militaire ne peuvent se traduire directement par un renforcement du pouvoir politique. En définitive, c'est en prêtant secours aux Soviétiques désireux d'assurer la réussite indiscutable de leur système qu'on parviendra à réduire le sentiment d'infériorité de l'URSS de même que le penchant soviétique à compenser ce sentiment par la recherche du pouvoir absolu et la suppression des dissidences intérieures. Malheureusement, les gouvernements occidentaux ne pourront s'engager dans cette voie que si les démarches soviétiques donnent plus clairement raison à ceux d'entre eux qui favorisent en Europe plus de modération envers l'URSS et une collaboration accrue.

La CSCE se déroule sous le signe de la non-intervention dans les affaires inté-

rieures des États, et chacun prétend respecter ce principe. Toutefois, les gouvernements de l'Est et de l'Ouest cherchent tous, à des degrés divers, à influencer la ligne de conduite des États du camp adverse en matière de politique étrangère et intérieure. En fait, la CSCE n'est pas tant un processus de négociations entre l'Est et l'Ouest qu'une interaction transnationale extrêmement complexe. Des coalitions officieuses se forment par-delà les frontières territoriales et idéologiques, qui rivalisent d'efforts pour déterminer l'équilibre entre la collaboration et l'antagonisme dans les relations futures entre États dotés de systèmes sociaux différents. L'évolution des relations entre l'Est et l'Ouest favorise actuellement les tendances à la coopération. A brève échéance, cependant, cette progression dépendra en grande partie de l'établissement de contacts plus étroits entre les divers éléments nationaux qui préconisent la réconciliation et qui, à l'heure actuelle, ne sont pas au courant des activités poursuivies de part et d'autre. La liberté de circulation sera d'un apport précieux à cet égard. Il en est de même des efforts tentés par l'Ouest, même présentement, pour renforcer les tendances à la collaboration et à la réforme qui se dessinent en Union soviétique et en Europe de l'Est.

MBFR ou MFR: Conférence à la recherche d'un sigle?

par Albert Legault

Journalistes, commentateurs, diplomates et observateurs de la situation internationale parlent depuis plusieurs années déjà, et continuent de parler encore aujourd'hui des négociations MBFR. C'est qu'à vouloir faire autrement, on risquerait d'y perdre son latin. Non pas que les problèmes soient terriblement compliqués, mais parce qu'il arrive aux hommes politiques, comme à l'homme de la rue, de changer d'opinion.

En réalité, c'est depuis la rédaction du rapport Harmel en 1967 que l'on s'intéresse particulièrement au problème de la réduction des forces en Europe. On y avait bien songé en 1957 avec le plan Rapacki, mais celui-ci — le plan et non le ministre — avait vite été relégué dans l'armoire aux oubliettes face à l'accueil glacial que lui avaient réservé les occidentaux. En 1968, donc, suite au rapport Harmel, les pays de l'OTAN mirent officiellement de l'avant

l'idée de réductions mutuelles et équilibrées de forces (*Mutual Balanced Force Reductions*) en Europe¹. Les pays du pacte de Varsovie, de leur côté, continuaient de caresser leur vieux projet d'une conférence sur la sécurité européenne. Après d'âpres négociations, et la conclusion de nombreux accords Est-Ouest œuvrant dans le sens d'un plus grand rapprochement entre les deux Europes — notamment les traités germano-soviétique et germano-polonais, l'accord quadripartite sur Berlin, l'accord inter-allemand, les accords SALT de mai 1972 — on décida finalement que l'Ouest et l'Est auraient chacun la conférence qu'ils réclamaient depuis plusieurs années déjà.

Liens et parallélisme entre deux Conférences

C'est ainsi que s'ouvrit à Helsinki, en novembre 1972, la première phase des conversations multilatérales sur la CSCE (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe). Les occidentaux avaient demandé, avec beaucoup d'insistance, à la suite de la réunion du Conseil de l'OTAN, à Bonn, en mai 1972, que les entretiens exploratoires MBFR commencent «avant ou parallèlement à l'ouverture de conversations préparatoires» sur la CSCE. En septembre 1972, suite à la visite de M. Kissinger à Moscou, les Russes cédèrent finalement aux souhaits des occidentaux: les pourparlers préliminaires sur les MBFR pourraient commencer à Vienne, plutôt qu'à Genève, en janvier 1973².

Dans le courant de l'année 1972, on ne savait pas très bien s'il y aurait deux conférences séparées, ou plutôt une seule à l'intérieur de laquelle seraient à la fois débattues les questions de réduction des forces et de la coopération. Les Soviétiques, après avoir tantôt parlé d'une seule conférence, et tantôt de deux conférences séparées, se rallièrent finalement à l'idée des occidentaux. Il y aurait deux conférences distinctes: la CSCE et les MBFR. Ce point de vue se justifie parfaitement, étant donné la complexité des dossiers. Il faut cependant noter que les questions de sécurité seront traitées d'une façon générale à l'intérieur de la CSCE³. Il n'est pas exclu, par ailleurs, que de cette même conférence

sortent des organismes permanents chargés de veiller à l'application des accords qui pourraient résulter des pourparlers MBFR.

Commencées en janvier 1973, les «consultations préparatoires relatives à l'Europe centrale» — tel est le nom qui a été donné à cette première conférence préparatoire — se sont terminées en juin 1973. Le 30 octobre 1973 commencera officiellement la Conférence «sur la réduction mutuelle des forces et des armements ainsi que sur les mesures associées en Europe centrale». On le voit, les titres changent fréquemment, même s'il s'agit toujours du même sujet. Examinons donc de plus près les points saillants de la négociation sur les MBFR.

Consensus et divergences

Dès l'ouverture des consultations préparatoires à Vienne, les pays de l'Est opposèrent une fin de non-recevoir au sigle officiel de la Conférence proposé par les occidentaux. On voulait bien, à l'Est, discuter du problème des réductions des forces mutuelles, c'est-à-dire réciproques, mais on ne prisait guère le terme de «réductions équilibrées». C'est que les occidentaux ont toujours insisté sur le principe de l'équilibre des forces. Or, en ce domaine, il est des paramètres que l'on peut facilement évaluer, et d'autres que l'on peut difficilement jauger. La géographie, par exemple, est un de ces facteurs. Les pays du pacte de Varsovie disposent ainsi, pour leurs manœuvres et leurs opérations, d'une profondeur de champ qui est tout à leur avantage, puisqu'ils peuvent faire parvenir des renforts de matériels lourds selon un système de ravitaillement logistique, qui s'étend, ininterrompu, sinon de Berlin-Est à Vladivostok, du moins de Berlin-Est à Moscou. Les occidentaux insistèrent donc, pour contrer les avantages que conféraient les accidents de la nature aux pays de l'Est, sur le principe des réductions équilibrées.

S'ils ne purent avoir gain de cause sur la forme, ils l'emportèrent néanmoins sur le fond puisque le communiqué final publié à l'issue de la rencontre Brejnev-Nixon à Washington, en juin 1973, faisait état «du strict respect du principe de maintien inté-

¹ Cf. *Perspectives internationales*, mars-avril 1972, pour plus de précisions à ce sujet.

² Cette nouvelle fut communiquée officiellement en janvier 1973, dans la réponse de l'U.R.S.S., de la Pologne, de la Tchécoslovaquie, de la Hongrie et de la R.D.A. à la note des douze pays occidentaux formulée le 15 novembre 1972.

³ Le système des «corbeilles» proposé par la Suisse a contribué à résoudre, lors des pourparlers préliminaires de la CSCE, l'épineux problème de l'ordre du jour. Les questions de sécurité seront traitées sous la rubrique de la corbeille numéro 1.

M. Albert Legault est Directeur général du Centre québécois de relations internationales et professeur au département de science politique de l'Université Laval. Il fut de 1966 à 1968 Directeur adjoint du Centre international d'information sur les opérations du maintien de la paix. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

gral de la sécurité de toutes les parties». Le principe de réductions asymétriques constitue une seconde formule avancée par les occidentaux pour éviter que des réductions de troupes ne viennent aggraver encore l'inconfortable situation qui résulte de la faible profondeur de champ sur laquelle peuvent compter les pays de l'OTAN — surtout depuis le retrait de la France de l'organisation militaire du Pacte atlantique. Dans ces conditions, l'asymétrie pourrait porter tout aussi bien sur le nombre dans une même catégorie d'armes, ou encore sur des réductions dans des catégories d'armes différentes dans des proportions également différentes. Toutes ces variations soulèvent le délicat problème des équivalences militaires, ce qui souligne à souhait la complexité du débat. Quoi qu'il en soit, avec un peu de bonne volonté d'un côté comme de l'autre, la négociation devrait être possible, surtout que la notion qu'aucune des parties ne devra retirer des avantages des réductions de troupes constitue désormais un principe bien établi. Il est encore trop tôt pour savoir si l'on acceptera de privilégier certaines formules de réductions. Chose certaine, l'impression générale qui se dégage, c'est qu'on ne récuse à l'avance aucune formule, encore qu'il y ait opposition sur la forme quant à l'emploi de certains termes.

La question du théâtre géographique à l'intérieur duquel des réductions de troupes pourraient avoir lieu a également fait l'objet d'un consensus général. En dépit des vœux manifestés par certains pays, dans le cadre de la CSCE, pour étendre sinon à l'Europe entière, du moins au bassin méditerranéen l'objet des discussions sur la sécurité européenne, les pays participant aux consultations préparatoires sur les MBFR ont décidé de limiter à l'Europe centrale la zone géographique sujette à des réductions. Cette zone est définie à l'ouest par les territoires des Pays-Bas, du Danemark, de la Belgique, du Luxembourg et de la République fédérale d'Allemagne, et comprend, à l'est, la Pologne, la République démocratique allemande, la Hongrie et la Tchécoslovaquie. En d'autres termes, cette zone correspond avec la Hongrie et les pays de l'Ouest au moins sauf la R.F.A. à celle qui avait été proposée par les Polonais dès 1957 dans le but d'établir en Europe une «zone dénucléarisée».

Dès l'ouverture des consultations préparatoires, le camp socialiste manifesta son désaccord avec cette façon de voir. L'URSS, par exemple, ne voulait pas entendre parler de la limitation du nombre de ses troupes stationnées en Hongrie — leur nombre a d'ailleurs augmenté depuis

l'ouverture des consultations préparatoires. Il faut toutefois noter que le commandement militaire du flanc sud du Pacte de Varsovie se situe en Hongrie alors que celui d'Europe centrale est établi à Berlin-Est.

La distinction, en fait, vaut ce qu'elle vaut, car le commandement militaire du flanc sud du Pacte de Varsovie pourrait facilement mobiliser des unités pouvant servir dans le secteur Centre-Europe. Quoi qu'il en soit, l'Ouest ne parvint pas à venir à bout des résistances soviétiques. Il a donc fallu se rabattre sur une formule de compromis par laquelle on accepta que la Hongrie, sans avoir le statut de membre à part entière, participerait aux travaux de la Conférence à titre d'observateur.

Les pays participants furent particulièrement avares de commentaires sur le déroulement de la Conférence. Deux interprétations méritent toutefois d'être retenues en ce qui concerne la participation de la Hongrie. Le délégué des Pays-Bas, par exemple, refléta fidèlement le point de vue des occidentaux à la Conférence lorsqu'il déclara que le statut d'observateur conféré à la Hongrie ne devrait pas préjuger de la participation de la Hongrie «à des futures négociations, décisions ou mesures convenues». Le représentant de la Hongrie, pour sa part, fit tout en son pouvoir pour dissiper la crainte des occidentaux qu'advenant des réductions de troupes en Tchécoslovaquie, Pologne ou R.D.A. celles-ci soient redirigées vers le territoire hongrois.

Le choix des pays participant aux consultations préparatoires constitua sans doute la pomme de discorde la plus sérieuse. Dès le voyage de M. Kissinger à Moscou en automne 1972, les Américains avaient marqué leur préférence pour la création d'un forum le plus limité possible. On espérait ainsi que seuls les pays occidentaux directement intéressés, c'est-à-dire les pays d'Europe centrale, et ceux entretenant des troupes dans ces régions, c'est-à-dire l'URSS, les États-Unis, le Canada, la Grande-Bretagne, les trois pays du Benelux, et la France si elle le désirait, pourraient participer à ces réunions.

Les Soviétiques, de leur côté, dans leur note du 18 janvier 1973 proposèrent d'élargir la Conférence «à tous les États qui en manifesteraient le désir». Il fallut donc encore ici se rabattre sur une formule de compromis: le choix des pays participants serait arrêté au moment des discussions préparatoires, les pays occidentaux faisant valoir que seuls les pays ayant une «influence importante» avaient qualité pour participer aux entretiens préparatoires.

Dans ces conditions, on finit par s'entendre sur le choix des participants à part entière. Quatre pays, soit les États-Unis, le Canada, la R.F.A. et les Pays-Bas représenteraient les couleurs de l'OTAN, tandis que celles du Pacte de Varsovie seraient défendues par l'URSS, la Pologne, la R.D.A. et la Tchécoslovaquie. Quant au statut des pays observateurs, deux pays représentent, à l'Ouest, par rotation chacun des flancs: alternativement la Norvège et le Danemark pour le flanc nord; l'Italie, la Grèce et la Turquie pour le flanc sud. Enfin, la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie ont toutes trois le même statut de pays observateurs. Il est toutefois ironique de constater qu'après avoir revendiqué le statut de participant à part entière, la Roumanie finit par y renoncer face au refus opposé par les occidentaux, tandis que la Hongrie, pour laquelle on réclamait un statut de participant à part entière, chaussa, par défaut, les bottes roumaines.

Les consultations préparatoires se sont en fait terminées en juin 1973 sans que n'ait été arrêté définitivement l'ordre du jour. C'est donc dire qu'il y avait là matière à litige. Il reste toutefois que le communiqué final fait état du véritable titre qui sera donné à la Conférence qui s'ouvrira officiellement en octobre 1973. Les discussions porteront, comme nous l'avons rappelé en introduction, «sur la réduction mutuelle des forces et des armements ainsi que sur les mesures associées en Europe centrale».

Ce titre est assez révélateur pour toute personne qui a suivi de près l'évolution de la situation. En premier lieu, on ne savait pas très bien dans le passé si les réductions porteraient uniquement sur les forces armées. Le fait que l'on parle aujourd'hui de réduction des forces *et des armements* semble indiquer que l'on a décidé d'élargir le débat pour y inclure les systèmes d'armements. En ce domaine, il est probable, contrairement à ce que l'on pensait dans le passé, que les systèmes d'armements, de nature classique ou tactique nucléaire, pourraient faire l'objet de formules de limitations diverses. En deuxième lieu, à l'époque même où les chancelleries occidentales se penchaient sur le problème de la préparation de la CSCE, on parlait déjà des mesures qu'il serait souhaitable d'établir pour créer en Europe un véritable climat de confiance. Parmi ces mesures, mentionnons la notification au préalable des manœuvres militaires, l'interdiction des manœuvres dans les régions frontalières, l'échange d'observateurs, et la mise sur pied de postes de vérification et de contrôle. Ces considérations d'ordre technique font manifestement partie aujourd'hui

des priorités établies par les négociateurs de Vienne, et c'est ce qu'il faut comprendre sous l'expression «les mesures associées en Europe centrale».

Une discussion de ces mesures déborderait le cadre de cet article. Mentionnons toutefois que le principe de la notification des manœuvres au préalable devrait pouvoir être accepté sans trop de difficultés, d'autant que les pays ne se gênent pas, en règle générale, pour vanter à l'avance les mérites des exercices militaires qu'ils projettent. L'acceptation du deuxième principe dépendra de considérations militaires techniques et politiques. Par exemple, dispose-t-on en d'autres endroits de terrains de manœuvre dont les caractéristiques soient semblables ou analogues à celles rencontrées dans les régions frontalières? Ou encore les États seront-ils prêts à renoncer aux avantages psychologiques qu'ils retirent en temps de crise de manœuvres exécutées dans des régions frontalières? L'échange d'observateurs ne devrait pas, non plus, créer des difficultés insurmontables. Tout dépendra, en ce domaine, du degré de latitude que les pays seront prêts à accorder aux observateurs. La formule, en soi, n'est pas révolutionnaire: bien des pays ont déjà invité dans le passé des attachés militaires étrangers à assister aux mouvements parfaitement synchronisés de leurs corps de bataille. En réalité, si les négociations risquent d'achopper, c'est sur la mise sur pied de postes de vérification et de contrôle. Les probabilités du succès apparaissent ici comme inversement proportionnelles au degré de vérification que l'on souhaiterait voir établir.

Les contraintes politiques

Les deux Grands l'ont dit en juin dernier: un accord SALT II devrait être possible en 1974. Est-ce à dire qu'à court terme un accord sur les MBFR est également probable? Ce serait beaucoup dire, car tous les observateurs se plaisent aujourd'hui à reconnaître que les problèmes sont infiniment plus complexes qu'il y a encore peu de temps, ils ne l'avaient imaginé. En ce domaine, il est clair que Russes et Américains tiennent, pour des raisons différentes, à aboutir à un accord. S'il est vrai que les considérations politiques l'emportent sur les raisons militaires on pourrait tenir pour raisonnable la conclusion d'accords partiels ou limités sur les MBFR dans les années qui suivent. Les contraintes politiques, tout d'abord, sont énormes. Deux thèses prévalent en ce qui concerne les objectifs soviétiques. Certains commentateurs affirment que l'URSS n'a pas changé depuis 1945, qu'elle maintient toujours sous tu-

telle les pays d'Europe centrale, qu'elle recherche le départ des Américains d'Europe, et la division des alliés à l'intérieur de l'OTAN. D'autres, au contraire, soutiennent que l'URSS accuse un retard considérable en matière technologique, qu'elle a besoin des capitaux occidentaux pour assurer son développement, et qu'elle entend bien assurer ses arrières face à la Chine qui se dresse dans la pénombre. En ce domaine, il est probable que la vérité se situe quelque part entre ces deux thèses, l'URSS étant décidée à composer avec les occidentaux, mais sans aller jusqu'à remettre en cause ses intérêts au sein du camp socialiste.

Quant aux États-Unis, ils ne seraient pas trop malheureux, comme d'ailleurs bien d'autres pays de l'OTAN, de pouvoir réduire le niveau de leurs troupes en Europe, à la condition, bien sûr, que tout cela puisse se faire d'une façon ordonnée et dans le cadre de réductions mutuelles entre l'Est et l'Ouest. L'opinion publique, de plus, n'est plus aussi prête qu'autrefois à accepter comme vérité ce qu'on lui sert en pâture, tandis que les États-Unis ne voient plus très bien pourquoi ils devraient continuer indéfiniment à faire les frais de la défense occidentale alors que la coopération leur apparaît comme un moyen pour liquider définitivement les séquelles de la guerre froide.

Les MBFR constituent donc pour les deux grands l'instrument rêvé pour mettre à l'épreuve leur bonne foi et leur volonté politique de déboucher sur une nouvelle gamme de rapports internationaux pacifiques. Certes, on peut s'attendre à ce que plusieurs groupes de pressions viennent s'opposer à des réductions de troupes, tant à l'Est qu'à l'Ouest, mais tout cela fait partie d'une saine stratégie qui consiste à ne pas abattre toutes ses cartes du même coup.

Les réductions de troupes, par ailleurs, ne seraient pas dramatiques, ni incompatibles avec la sécurité de l'Europe. Les forces militaires sont composées différemment: les pays de l'OTAN sont en nette infériorité dans certains domaines, et dans d'autres en position nettement avantageuse. Des formules simples, telle une réduc-

tion réciproque de 10 pour cent, pourraient recueillir l'assentiment des deux blocs pourvu qu'aucun événement imprévu ne vienne porter un coup fatal au climat de rapprochement qui s'esquisse en Europe depuis quelques années déjà. Par ailleurs, les programmes d'armements envisagés — plus grande mobilité des forces, et amélioration des moyens permettant de dispenser les feux nucléaires tactiques d'une façon plus souple, plus précise, et plus diversifiée — pourraient permettre de compenser par la qualité, l'infirmité numérique relative de l'Ouest.

L'Europe, enfin, est en voie de se constituer. Il ne s'agit pas bien sûr de l'abandonner à son sort, car qui ne connaît la fable de la «chèvre de monsieur Seguin». Il n'est pas mauvais cependant que l'on pense dans certains milieux à lui donner un peu plus de liberté. Dans ces conditions, les États-Unis, pour peu que les Russes y trouvent leur intérêt, pourraient retirer une partie importante de leurs forces d'Europe — plusieurs auteurs sont allés jusqu'à parler de réductions de 30 à 40 pour cent —, à la condition, bien sûr, que le calendrier du retrait soit fort bien établi, que l'Europe prenne ses responsabilités et assume une plus juste part du coût des dépenses militaires en Europe.

Il serait malhonnête de conclure ici sans faire état d'un son de cloche différent. L'argument le plus troublant que l'on peut invoquer à l'encontre des MBFR n'est pas tellement l'incertitude générale qui prévaut face à un repli partiel américain à 5,000 kilomètres des côtés européens, mais plutôt l'angoisse des gouvernements devant une jeunesse et des populations de plus en plus indifférentes aux programmes d'armements. En vérité, il est probable que des réductions de troupes contribueraient encore à démobiliser une opinion publique dont on a su, la guerre froide aidant, se faire une alliée. Mais précisément, si l'on parle aujourd'hui tellement de réductions de troupes, c'est peut-être que le cœur n'y est plus, et que les sociétés souffrent d'un mal nouveau contre lequel on n'a pas encore trouvé de thérapeutique. Peut-être parce que le diagnostic reste encore à poser.



Le Canada et la CEE: l'urgence de choisir

par Maurice Torrelli et Kimon Valaskakis

Les réactions que suscite au Canada l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté économique européenne montrent bien l'ambiguïté de l'attitude canadienne vis-à-vis de cette dernière: d'une part, l'Europe représente le passé colonial; la «terre du péché» comme le disait Jefferson; d'autre part, la CEE, premier bloc commercial du monde dans un univers où l'économie des grands ensembles devient la règle plutôt que l'exception, exerce de plus en plus un effet d'attraction considérable. Les futurologues à la Herman Kahn parlent de la vitalité de certains ensembles «gagnants», l'Europe ou le Japon, et de la décadence de certains ensembles «perdants», ceux dont le vieillissement des structures commence à menacer l'essor économique, à savoir, les États-Unis ou l'URSS. Face à ces grands ensembles, le Canada, pays qui n'aurait certainement jamais été inventé par un économiste, est plus ou moins associé à chacun d'eux, mais le processus de satellisation, quoique très avancé, n'est pas encore complété: il peut être enrayer si le Canada se donne une politique conforme aux objectifs affirmés en 1970, l'indépendance nationale et une prospérité générale croissante, c'est-à-dire une politique de diversification permettant de contenir les effets de domination qui résultent de ses relations trop importantes avec les États-Unis et de trouver les nouveaux débouchés que la structure de son économie nécessite.

Or, jusqu'à présent, à la différence des États-Unis, le Canada n'a pas pris l'Europe au sérieux; pourtant trois facteurs militent en faveur d'un changement d'attitude: — d'une part, la fin de la guerre du Vietnam semble enrayer pour le moment le déplacement de l'axe économique du monde développé de l'Atlantique au Pacifique. Le Japon exerce une force d'attraction considérable mais l'Europe reste de loin l'interlocuteur économique principal des États-Unis. — D'autre part, l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun représente pour le Canada une situation semblable à celle qui a prévalu après 1846, lorsque la Grande-Bretagne abandonna le système mercantile de protection

impériale en faveur d'un libre échange qui devait lui ouvrir les marchés européens; l'abrogation des Corn Laws, en 1846, ayant supprimé l'entrée libre en Grande-Bretagne du blé canadien, a été considérée dans certains milieux canadiens comme une «trahison» et a forcé le Canada à réévaluer ses orientations générales. Cette réévaluation a conduit à la conclusion du traité de réciprocité entre le Canada et les États-Unis, dans les années 1850, instituant une sorte de marché commun entre les deux pays pour une gamme de produits; puis, après l'échec de celui-ci, à la Confédération de 1867. Celle-ci reflétait la volonté juridique d'indépendance du Canada et s'est traduite par une politique de nationalisme économique et de construction de transcontinentaux ferroviaires canadiens. Le Canada allait se définir sans l'Europe ou les États-Unis.

Aujourd'hui, avec l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE, le Canada a un peu le sentiment d'une seconde «trahison» britannique; la fin de la préférence impériale moderne mettra certainement en difficultés certaines industries canadiennes qui seront sur le marché britannique dans une position concurrentielle défavorable par rapport à celle des autres États membres de la CEE. Comme en 1846,

Né en France où il a fait ses études universitaires et obtenu un doctorat en Droit public de l'Université de Nice, M. Torrelli est professeur à la Faculté des Sciences sociales de l'Université de Montréal depuis 1970. Il est l'auteur de trois livres ainsi que de nombreux articles, communications et commentaires sur les aspects juridiques et économiques des communautés européennes.

D'origine grecque, M. Valaskakis est directeur-adjoint du Centre de recherches en développement économique de l'Université de Montréal. Docteur en science économique de l'Université Cornell, il a publié de nombreux articles sur les questions économiques et sociales. En 1971-1972, il a dirigé pour le compte de l'ACDI un Projet sur l'intégration Niger-Nigéria.

le Canada peut opter pour un rapprochement avec les États-Unis ou faire, une fois encore, l'expérience du nationalisme économique. Il existe cependant une troisième solution, celle d'un rapprochement avec l'Europe dont les modalités juridiques sont à définir mais dont la justification économique peut être précisée: le troisième facteur qui rend l'Europe particulièrement intéressante pour le Canada, c'est la complémentarité des deux économies.

Complémentarité des deux économies

La notion de complémentarité est certes difficile à cerner dans la théorie des échanges internationaux. Certains lui donneraient une interprétation purement commerciale: seraient complémentaires deux économies dont le volume du commerce mutuel est plus élevé que le volume commercial avec les autres partenaires; en utilisant ce critère, on en arriverait à conclure que le Canada est de moins en moins complémentaire avec l'Europe car la part des États-Unis dans son commerce est plus forte que celle de l'Europe et continue à augmenter. Ce critère nous semble cependant trop étroit et ne traduit qu'une partie de la notion de complémentarité. Suivre une politique commerciale qui favoriserait les échanges entre partenaires de commerce existants, c'est privilégier le statu quo. La complémentarité peut se dessiner plus subtilement: c'est la complémentarité des facteurs de production.

Or, à partir d'un raisonnement intuitif ou d'une étude économique approfondie, on arrivera à la conclusion que l'Europe est riche en capital et en main-d'œuvre et pauvre en ressources naturelles alors que le Canada se trouve dans la situation inverse. On a tendance à négliger la complémentarité des facteurs de production dans l'analyse des échanges internationaux car le commerce international est censé se distinguer du commerce interrégional par l'immobilité des facteurs de production. Cette immobilité était une réalité à l'époque d'Adam Smith et de Ricardo mais n'en est plus une aujourd'hui: les grandes migrations internationales de main-d'œuvre outre atlantique au XIX^e et au XX^e siècles ainsi que l'internationalisation du capital et des techniques de production rendent presque tous les facteurs de production mobiles. La firme plurinationale a franchi les frontières politiques et s'est implantée partout.

L'argument de la grande distance entre les deux continents est aujourd'hui encore moins convaincant qu'au XVII^e siècle alors que déjà l'économie du Canada dépendait de l'existence d'un réseau commercial atlantique: les fourrures, la morue,

le blé traversaient l'Atlantique en direction Est, les biens manufacturés, le capital et les immigrants constituaient le cargo-retour. Maintenant, à l'ère des jumbo-jets, l'Atlantique n'est, comme le veut la réclame d'une compagnie aérienne, qu'un fleuve étroit à franchir fréquemment. Les centres canadiens sont de plus en plus à la portée de l'Europe; Montréal et Toronto vont être dotés de complexes aéroportuaires intégrés (Mirabel et Pickering) qui comprendront des parcs industriels fortement orientés vers le commerce international par le transport aérien; il est d'ailleurs prévu d'essayer d'implanter dans ces parcs industriels des compagnies étrangères qui pourraient être européennes, renforçant ainsi les liens commerciaux outre-atlantiques, le capital européen s'ajoutant au capital américain et pouvant éventuellement lui faire contrepoids.

L'argument économique principal d'une réévaluation et d'une réorientation de la politique canadienne vers l'Europe est qu'il se dessine des complémentarités importantes à expliciter non seulement sur le plan des échanges commerciaux mais également et surtout au niveau des facteurs de production: cet aspect a été négligé dans la littérature technique et est peu souligné dans le récent article de M. Kinsman (voir *Perspectives internationales*, janvier/février 1973), peut-être parce qu'il est, après réflexion, évident. Nous voudrions néanmoins en donner deux exemples particulièrement précis.

Position privilégiée du Canada

De plus en plus, il apparaît que les Européens vont réussir leur union monétaire; une des conséquences de celle-ci sera l'abaissement du rapport «Réserves/importations extra-communautaires» qui se situait pour la CEE autour de 62 p. cent, en 1968, et pour les États-Unis aux environs de 42 p. cent, créant ainsi plusieurs milliards de réserves excédentaires. Comment faire rentrer aux États-Unis ces surplus de dollars sans causer de préjudice aux intéressés et de nouveaux chocs préjudiciables à la stabilité du système monétaire international? Le professeur Vély Leroy, directeur du département de science économique de l'Université du Québec à Montréal, a fait remarquer que la solution doit, premièrement, conduire à une amélioration certaine de la balance courante des États-Unis et/ou de ses réserves officielles, mais contre cession de biens tangibles et, en second lieu, offrir quelques chances d'intégration des secteurs spécifiques (travail, production, finance) des économies européennes à des secteurs analogues d'une économie de la «zone dollar»;

par exemple, l'intégration des marchés du travail par l'émigration d'une main-d'œuvre européenne. Cela présuppose que le pays d'accueil possède un fort potentiel de développement ainsi qu'une structure industrielle et une organisation financière à un stade avancé. Or, à court terme, il apparaît que nul pays, à l'exception du Canada, ne remplit ces conditions. La prévention d'un *excess supply* de dollars serait rendue possible en partie grâce à l'initiative, soit des Européens soit du Canada, d'acheminer des placements en dollars américains de l'Europe vers le Canada permettant à ce pays d'avoir une plus grande diversité des sources d'approvisionnement en capitaux de toute nature. En créant ni plus ni moins un tiers bloc qui pourrait englober d'autres pays (Australie, Nouvelle-Zélande...), la solution canadienne épargnerait au système monétaire international les incertitudes d'un bilatéralisme entre les États-Unis et la CEE, source d'instabilité portant atteinte aussi à l'expansion du commerce mondial et à la liberté de mouvement des capitaux.

Alors que l'industrie minière, une des rares industries canadiennes pouvant permettre à certaines sociétés canadiennes de devenir des sociétés multinationales, selon M. F. F. Todd, président de l'association minière du Canada, connaît des incertitudes quant à son développement et que ses produits sont trop souvent exportés à l'état brut, les Européens ont pris conscience, à la suite du «Mémorandum sur les objectifs généraux de la sidérurgie de la Communauté pour les années 1975/1980» de la Commission des communautés européennes, de la faiblesse des courants d'approvisionnement en minerais provenant du Canada, du Brésil, du Venezuela, de l'Afrique occidentale et de la Suède, en grande partie à cause de la concurrence japonaise. Le Mémorandum relève: «Les mines canadiennes, qui travaillent surtout pour l'exportation, approvisionnent en priorité des usines américaines. D'importants travaux d'extension des capacités ont été entrepris dans la région du Labrador-Québec. Ces projets tiennent compte des fournitures qui doivent être faites au Japon dans le cadre de récents contrats et d'un certain accroissement des possibilités d'exportation en Europe occidentale». La Commission propose par conséquent que les Européens adoptent une politique à long terme d'investissements miniers. Voilà, nous semble-t-il, un autre exemple de complémentarité plus important à long terme que les récriminations à court terme à propos de la pâte à papier ou du blé canadiens.

Encore faut-il que cette complémen-

tarité soit négociée au niveau global, de même que les conditions de l'investissement européen pour éviter les effets de domination ou l'exploitation quasi-coloniale. L'orientation de la politique canadienne vers l'Europe pourrait donc s'intégrer dans une finalité de diversification non seulement des échanges mais des sources d'investissement et de main-d'œuvre. Mais diversification ne veut pas dire rupture: sans s'éloigner systématiquement des États-Unis, le Canada pourrait en se rapprochant de l'Europe réaliser sa vocation de pivot ou d'équilibre entre les deux géants de la civilisation occidentale pour assurer son «identité séparée» comme le dirait M. Sharp. Encore faut-il souligner combien peut être dangereuse l'attitude des hommes d'affaires canadiens qui regardent exclusivement vers les États-Unis; dans le neuvième exposé du Conseil économique du Canada, certains scénarios alternatifs sont élaborés afin d'apprécier la performance future de l'économie canadienne. Cette performance dépend dans une large mesure du comportement de notre voisin: le taux d'accroissement de son produit intérieur brut, sa propension à acheter nos exportations et à investir dans nos industries sont des facteurs décisifs qui, à leur tour, déterminent le niveau du Produit national canadien et le niveau d'emploi. Or, les mesures américaines de 1971 devraient constituer un sérieux avertissement des dangers qui résultent d'une dépendance trop grande et croissante à l'égard des États-Unis.

Nous partageons la conclusion du gouvernement selon laquelle il faut susciter un intérêt réel de la part du public canadien et en particulier de nos industriels; mais il importe d'ajouter qu'il appartient au gouvernement de susciter cet intérêt et de le devancer en optant pour une politique qui, si elle est bénéfique, entraînera l'adhésion ultérieure des industriels et de l'opinion publique: c'est là un risque dont la responsabilité appartient exclusivement au gouvernement.

Incertitudes du gouvernement

Or, le gouvernement fédéral semble ne pas avoir choisi et cette incertitude se manifeste de deux manières. D'une part, quant à l'objet d'une négociation éventuelle avec l'Europe, il apparaît que celui-ci doit se limiter essentiellement à des concessions commerciales sans que l'on se soit sérieusement posé les questions suivantes: 1. Dans le cadre d'une perspective décennale, dans quelle mesure la CEE, renforcée par l'adhésion britannique, peut-elle présenter une alternative sérieuse sur les plans économique, politique et culturel, aux États-

Unis? 2. Y a-t-il des complémentarités profondes, actuelles ou potentielles, qui permettraient au Canada de se dégager quelque peu de l'emprise américaine? 3. Quel devrait être le degré d'approfondissement des relations Canada/CEE dont la gamme peut aller de simples arrangements commerciaux à une quasi union économique, compte tenu des objectifs canadiens dans les domaines économique, politique, culturel, et des contraintes institutionnelles (Traité de Rome, accords en vigueur liant le Canada...) émanant des objectifs et priorités européennes qui peuvent être incompatibles avec les objectifs canadiens?

Certes, si le Canada s'orientait vers une collaboration plus étroite avec l'Europe dans le domaine économique, le *special relationship* politique devrait probablement être révisé: mais inversement, si le Canada néglige de structurer ses relations économiques avec l'Europe, il devra supporter les conséquences politiques d'une absorption lente mais sûre par les États-Unis: ne pas choisir entre une orientation qui rapprocherait le Canada de l'Europe et une orientation qui intégrerait l'économie canadienne à celle des États-Unis se résume à choisir implicitement la deuxième. L'Europe n'est peut-être par la dernière chance du Canada, mais il n'y en aura pas tellement d'autres, d'autant plus que le moment est particulièrement favorable à une négociation en profondeur.

D'autre part, le gouvernement canadien ne semble pas pressé d'engager des négociations avec la CEE, et ses contacts se limitent à quelques visites «exploratoires»; en outre, l'approche de M. Sharp consistant à renforcer les relations bilatérales avec les États membres de la Communauté et, «ce faisant, de créer un cadre propice aux relations entre le Canada et la CEE dans son ensemble», paraît critiquable.

Tout d'abord, le moment est favorable à l'ouverture d'une négociation pour différentes raisons. En effet, à la suite de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun, les Européens ont promis de tenir compte des éventuelles répercussions de cette adhésion sur l'économie canadienne: alors que le gouvernement fédéral avait toujours eu l'impression que Bruxelles le négligeait, pour la première fois le communiqué final de la Conférence au sommet de Paris a indiqué le Canada comme partenaire possible; puis, l'approche des négociations Nixon doit inciter le Canada à définir une position qui lui soit propre, s'il ne veut pas être rejeté une fois encore dans le camp des États-Unis; en outre, l'étude des relations extérieures de la CEE montre

qu'il appartient le plus souvent aux États tiers de prendre l'initiative d'une demande de négociation, car les Européens sont en premier lieu préoccupés par des problèmes internes et ce n'est qu'en réponse à une demande qu'ils définissent une position externe.

En deuxième lieu, une approche bilatérale retarde inutilement l'ouverture d'une négociation sans apporter des avantages particuliers: les États membres favorables à une négociation avec le Canada sont déjà acquis et ceux qui pourraient être plus réticents ne peuvent être amenés ainsi à changer d'attitude; l'étude des relations extérieures de la CEE indique encore clairement que c'est au niveau du Conseil des ministres des communautés européennes que les oppositions se résolvent dans un compromis global pour en arriver à une position commune.

Enfin, si le Canada s'orientait vers une réévaluation en profondeur et à long terme de ses relations avec l'Europe, il conviendrait sans doute d'instituer une plate-forme permanente de négociation. On a déjà fait allusion à la nécessité de créer des liens institutionnels avec l'Europe, et ce à juste titre. Dans cette perspective, en effet, il faut tenir compte de la nature évolutive de la notion de complémentarité et de l'approfondissement par les Européens de leurs politiques communes; pour que ces deux réalités se développent harmonieusement, il faut donc un contact permanent. Les Européens sont conscients de cette nécessité et toutes leurs relations spéciales comportent à un degré variable cet élément institutionnel: commission mixte consultative dans certains accords commerciaux, Conseil d'association doté d'un pouvoir de décision dans les accords d'association, et le reste. Il faut encore noter à l'attention de ceux qui sont bouleversés par ce mot d'«association», car ils y voient une rupture avec les États-Unis, que ce régime s'apparente à l'auberge espagnole car son contenu peut varier de simples arrangements commerciaux à une quasi union économique, mais qu'il a l'avantage d'instituer une authentique négociation permanente.

En l'absence d'une étude complète coûts/bénéfices des relations entre le Canada et l'Europe, ces quelques considérations ne peuvent avoir qu'une valeur indicative de l'existence de solutions nouvelles pour le Canada. Il faut espérer qu'une inhibition psychologique n'empêchera pas systématiquement l'étude de ces possibilités, et l'on en arrive même à souhaiter que les États-Unis facilitent cette prise de conscience par de nouvelles mesures du style 1971.

Echeverria et la modernisation du Mexique

par Miguel S. Wionczek

En mars dernier, à la veille du départ du président du Mexique, M. Luis Echeverria, en voyage officiel au Canada, en Grande-Bretagne, en Belgique, en France, en Union soviétique et en République populaire de Chine, l'*Economist* de Londres, peu enclin aux déclarations fracassantes, affirmait que le chef du gouvernement mexicain «tentait rien de moins que de moderniser le Mexique», ajoutant qu'il avait à cette fin au moins sensibilisé son pays à l'existence de pays autres que les États-Unis.

Les remarques de l'*Economist* ne veulent pas dire que, depuis son accession à l'indépendance il y a 150 ans, le Mexique a vécu sous la coupe des États-Unis, totalement isolé du reste du monde. S'il est vrai que les États-Unis ont eu une influence considérable sur l'histoire mexicaine, la raison en est simplement — comme le faisait remarquer M. Echeverria lors de son passage à Ottawa — que le Mexique et le Canada sont les deux seuls pays qui soient placés aux frontières de l'État le plus puissant du monde. Dans une perspective historique, le président du Mexique a plutôt amené son pays à prendre conscience de l'existence du Canada, de l'Europe de l'Ouest, de la Russie et de la Chine.

A différentes époques depuis la période coloniale jusqu'à l'établissement de l'hégémonie américaine dans l'hémisphère occidental à la fin du XIX^e siècle, le Mexique a entretenu toutes sortes de relations — certaines plus heureuses que d'autres — avec des pays placés hors de la zone d'influence des États-Unis. Ainsi, grâce au rôle d'intermédiaire et de liaison joué par la Nouvelle-Espagne entre la péninsule ibérique et l'Extrême-Orient, le Mexique a eu des relations commerciales et culturelles particulièrement intenses avec l'Empire chinois aux XVII^e et XVIII^e siècles. En outre, qu'on le croie ou non, les premiers colons qui se sont établis en Californie étaient des pelletiers russes et des membres de communautés religieuses de la Nouvelle-Espagne qui ont coexisté paisiblement jusqu'en 1830 dans ce qui forme

aujourd'hui la région de San Francisco. A un moment donné, avant la cession du territoire de l'Orégon aux États-Unis en 1843, le Mexique touchait même à l'Amérique britannique. Au regret des Américains, c'est la Grande-Bretagne et non pas les États-Unis qui a été la première puissance étrangère à conclure un traité de commerce et d'amitié avec la nouvelle République indépendante du Mexique en 1826. Ajoutons que la France a eu deux conflits militaires avec le Mexique au siècle dernier: le premier, soit la guerre des réclamations, a eu lieu en 1838 et le second, beaucoup plus grave, s'est déroulé entre 1861 et 1867 à l'occasion de l'aventure impérialiste de Maximilien d'Autriche, qui a interrompu pour un temps la modernisation du Mexique amorcée au cours de la décennie précédente par un Amérindien de race pure, originaire d'Oaxaca, Benito Juarez.

Le rappel de ces quelques faits historiques a pour unique objet de démontrer que, tout au cours de sa longue histoire et surtout depuis la conquête espagnole, le Mexique a été ouvert au monde extérieur. L'isolationnisme adopté après la révolution de 1910 n'a été ni plus ni moins qu'une réaction consciente contre tous les malheurs qui s'étaient abattus sur le pays après son accession à l'indépendance en 1821. Bien que cette succession impressionnante d'événements malheureux ait eu des origines tant intérieures qu'internationales, il ne faut pas oublier qu'entre 1821 et 1867, année où Juarez a finalement

Économiste mexicain de renom, M. Wionczek est conseiller auprès du Centre latino-américain d'études monétaires, fonction qu'il a déjà remplie auprès d'un certain nombre d'organismes fédéraux. Ce collaborateur attitré d'Excelsior a accompagné le président Echeverria lors de la tournée que ce dernier a effectuée dans six pays cette année. Les opinions exprimées dans l'article ci-contre n'engagent que l'auteur.

rétabli la République, le Mexique a été la triste scène de la lutte que se livraient les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France autour de la succession d'Espagne en Amérique latine.

Les invasions

Le pays a subi quelques douzaines d'invasions ou d'expéditions punitives plus ou moins importantes venues du voisin septentrional ou d'Europe. Non seulement le Mexique avait-il cédé environ la moitié de son territoire, y compris le Texas et la Californie, aux Américains en 1848, mais il avait été victime de toutes sortes de chantages politiques et économiques de la part des principales puissances, durant tout le XIX^e siècle. Il existe à cet égard une curieuse analogie entre les expériences du Mexique et celles de la Chine avec les «démons étrangers». Aussi ne faut-il pas s'étonner que les deux pays aient jugé bon durant un certain temps d'adopter une politique temporaire de repli et de nationalisme intense.

La situation géopolitique du Mexique et l'abondance de ses richesses naturelles lui ont cependant rendu la tâche difficile. Avant la Révolution de 1910, il a fallu se résigner à un pis-aller: durant les quelque trente années (1878-1910) du régime conservateur de Porfirio Diaz, le pays a tenté avec plus ou moins de succès d'opposer les puissances étrangères (surtout les États-Unis et la Grande-Bretagne) les unes aux autres. Mais le retrait pacifique de la puissance britannique de l'hémisphère occidental — sauf au Canada — entre la fin du XIX^e siècle et la Première Guerre mondiale, n'a pas laissé au Mexique beaucoup de liberté d'action. C'est ce qui explique le caractère strictement unidimensionnel et défensif de sa politique étrangère après la Révolution. Cette politique avait pour but de contrer les fortes pressions qui s'exercèrent aux États-Unis entre 1919 et 1939 en vue d'une intervention directe au Mexique au profit d'intérêts économiques étrangers, surtout ceux du pétrole, gênés par les principes juridiques nationalistes de la Constitution de 1917 et par la législation subséquente visant les richesses naturelles. Le Mexique n'a jamais oublié que, jusqu'en 1923, l'ambassadeur américain à Mexico durant la Révolution, M. Henry Wilson Lane, avait publiquement réclamé le morcellement du Mexique et l'établissement, dans la partie nord du pays, d'un «État-tampon» favorable aux États-Unis.

Même si, grâce à une très grande prudence dans la conduite de ses relations politiques et économiques avec les États-Unis, le conflit important auquel avait donné lieu en 1938 l'expropriation par le Mexique

des intérêts pétroliers étrangers n'a pas dégénéré en guerre ouverte, il faut tout de même souligner que les relations américano-mexicaines furent loin d'être bonnes entre 1910 et 1940. L'amélioration sensible qui a suivi est attribuable à trois facteurs importants, à savoir: l'intérêt personnel que prenait le président Franklin Roosevelt au «problème mexicain», l'importance du Mexique pour les alliés durant la Seconde Guerre mondiale et la position stratégique du pays durant la dernière étape de la guerre froide entre les États-Unis et l'Union soviétique.

Contre le bloc soviétique

Bien que les États-Unis accordent un traitement de faveur au Mexique depuis la dernière guerre, très peu de Mexicains conviendraient que les États-Unis ont toujours agi loyalement envers le Mexique. Vu le besoin pressant d'affirmer l'unité de l'hémisphère face au bloc soviétique, les États-Unis ont dû tolérer des «aberrations» mexicaines comme le maintien scrupuleux du principe de la non-intervention (fruit des expériences malheureuses du Mexique), le refus du Mexique de signer un traité militaire, le maintien de relations diplomatiques avec Cuba après son expulsion de l'Organisation des États américains. Toutefois, le Mexique connut moins de succès auprès de Washington dans le secteur économique que dans celui des relations politiques.

Même si le Mexique a largement accès aux sources multilatérales de capitaux comme la Banque mondiale et, depuis 1960, la Banque interaméricaine de développement (dont le président actuel est un ancien ministre des Finances du Mexique) ses relations économiques et financières avec les États-Unis suivent largement depuis vingt ans le scénario classique, c'est-à-dire que des déficits mexicains importants résultent du «libre-échange» non préférentiel pratiqué avec le puissant voisin, quoique compensés par les recettes du tourisme américain et l'afflux de capitaux privés directs au Mexique. Les Mexicains se sont rendu compte, à la fin des années soixante, que les avantages politiques obtenus par le Mexique en échange des gains économiques dont profitaient les États-Unis défavorisaient le partenaire le plus faible.

La dépendance économique, commerciale, financière et technologique croissante à l'égard des États-Unis leur est apparue non seulement comme très coûteuse et durable, mais aussi comme une source d'obstacles à la modernisation sociale, sacrifiée dans la période d'après-guerre au nom d'une croissance quantitative rapide.

De plus, lorsque M. Echeverria a pris la direction du gouvernement mexicain en 1970, les relations unilatérales avec les États-Unis étaient devenues anachroniques. Tandis que tous les autres alliés et principaux clients des États-Unis adaptaient rapidement leurs positions commerciales et autres aux conditions du nouveau système multipolaire issu de la guerre froide, le Mexique, importante puissance d'Amérique latine, suivait toujours les règles économiques et politiques imposées à l'hémisphère occidental par les États-Unis durant les années quarante et cinquante.

Objet des voyages

Si l'on tient compte des données historiques et actuelles, la politique économique et étrangère mexicaine qui se dégage des voyages effectués depuis deux ans par le président Echeverria au Japon, à l'Assemblée générale des Nations Unies, à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, au Canada, à la Communauté économique européenne élargie, en URSS et en Chine, s'explique plus facilement que de nombreux observateurs étrangers semblent penser. Elle n'a certes plus exclusivement pour objet des gains à court terme, tels l'expansion du commerce extérieur et la diversification des capitaux étrangers et des sources de collaboration technique.

Les nombreux discours et les nombreuses déclarations de M. Echeverria, tant au Mexique que dans les pays qu'il a visités, témoignent de sa conviction que, l'époque de la bipolarité idéologique, militaire, politique et économique étant maintenant révolue, le grand problème de l'heure n'est pas l'accommodement les uns aux autres des quatre grands pôles de puissance industrielle du monde que sont les États-Unis, l'Europe de l'Ouest, le Japon et l'Union soviétique, mais plutôt l'avenir des relations entre les pays industrialisés (quelle que soit leur idéologie) et ce tiers-monde dont le Mexique fait encore partie malgré d'importants progrès économiques. A supposer qu'on ne fasse pas sauter la planète au cours d'une guerre nucléaire ou autre, le problème dominant n'est pas le rapprochement Est-Ouest, mais celui des relations Nord-Sud qui doivent tenir compte de ce que, pour chaque citoyen à revenu élevé au Nord, il y a au moins trois personnes à faible revenu en Asie, en Afrique et en Amérique latine. L'idée en soi n'est pas nouvelle. L'inédit, c'est qu'elle soit adoptée par le chef d'un pays en voie de développement dont le passé témoigne d'un succès certain sur le plan de la politique et du développement économique.



Luis Echeverria

Photo Presse canadienne

Les véritables romantiques

Lors du voyage qu'il a effectué autour du monde en 1973, M. Echeverria a assez souvent fait l'objet de critiques directes ou voilées — particulièrement dans la presse occidentale — où on l'accusait de romantisme et d'ingénuité dans sa manière d'aborder les grandes questions politiques et économiques internationales. Seuls les partisans de l'une ou l'autre grande thèse, à savoir qu'il n'existe pas de controverses importantes dans ce domaine, ou alors qu'elles ont été réglées durant les deux dernières décennies, pourraient taxer M. Echeverria de romantisme ou de naïveté.

Cependant, face à la course ruineuse aux armements nucléaires entre Washington et Moscou, à la crise profonde que traverse le système monétaire international, à la plus forte vague inflationniste de l'histoire, aux problèmes non résolus de l'adaptation sociale dans les sociétés industrielles et post-industrielles avancées, à la perte de vitesse des idéologies traditionnelles et à la multiplication, dans le tiers-monde, de situations de famine et de misère comme celle qui existe au Bangla-

Desh, il faut avoir l'esprit confus ou être bien insensible pour soutenir que le monde se porte bien. Non seulement tout ne va pas très bien depuis 1914, c'est-à-dire depuis plus d'un demi-siècle, mais la raison est partout en baisse dans les relations internationales depuis 1939. L'absence de bon sens et de prévoyance semble être la règle plutôt que l'exception, non seulement dans les relations d'après-guerre entre les grandes puissances, mais aussi, et peut-être d'une façon plus accusée, dans les relations de chacune d'elles avec le reste du monde. Bref, les grandes puissances semblent se comporter généralement comme si la situation d'il y a plusieurs décennies n'avait pas changé, plutôt que de regarder en face la réalité du dernier quart du XX^e siècle.

Nombreux sont les exemples qui illustrent cette conduite démodée des grandes puissances. Premier exemple: malgré leur puissance nucléaire qui se chiffre par mégatonnes et les moyens infaillibles dont ils disposent pour lancer leurs missiles transcontinentaux, les États-Unis et l'Union soviétique maintiennent leurs bases militaires traditionnelles respectives en territoire étranger. La base de Guantanamo à Cuba et les fortifications souterraines de la zone du canal de Panama valent aux Américains autant d'estime et de popularité dans «leur camp» que les chars d'assaut soviétiques stationnés en Tchécoslovaquie en apportent aux Russes dans le camp socialiste. Second exemple: qui aurait pu imaginer, il y dix ans seulement, qu'un visiteur à Moscou entendrait presque constamment des griefs voilés au sujet du «péril jaune», et qu'à son arrivée à Pékin quelques jours plus tard, il serait invité à visiter des abris souterrains construits pour parer au danger des bombes atomiques russes? Il ne s'agit pas là de science-fiction de mauvais goût. L'auteur de ces lignes a vécu ces expériences à Moscou et à Pékin en avril 1973.

Dans de telles situations, l'important n'est pas de savoir, comme certains le croient, si l'actuel président du Mexique veut prendre la relève de Nehru ou de Tito comme chef de file du tiers-monde, mais plutôt de déterminer les mesures multilatérales à appliquer au niveau international pour rendre le monde plus viable que durant les cinquante dernières années. Pour être réalistes (et non romantiques), ces mesures devront s'adresser aux grands problèmes des relations politiques et économiques entre une centaine d'États-nations pauvres et très nationalistes de toutes dimensions, et l'infime minorité, très conservatrice et égocentrique, des riches pôles de la puissance mondiale. Qui

oserait exclure l'Union soviétique de ce club fermé en affirmant qu'elle est progressiste et magnanime parce qu'elle diffère des puissances capitalistes à cause de son origine idéologique?

Révision des structures

Les moyens et les petits États, riches ou pauvres, n'ont à peu près aucune raison de vouloir conserver l'axe Nord-Sud des relations établies dans le monde lors de la période de bipolarité de 1945 à 1970. Il serait donc facile de dresser un ordre du jour visant à modifier la situation actuelle. Les principaux points en seraient peut-être: l'annulation du droit des grandes puissances — presque toujours usurpé — de se servir des territoires d'autres États pour se livrer à leurs dangereuses manœuvres atomiques à l'échelle mondiale; l'établissement pour tous les États d'une certaine éthique économique qui ferait disparaître nombre des pratiques héritées du siècle de l'impérialisme (1850-1950) et du néocolonialisme des deux dernières décennies, et l'intégration ordonnée dans l'économie mondiale des nouvelles ressources que la révolution scientifique et technologique a permis de découvrir ou de «créer». Comme ces trois questions capitales touchent la communauté mondiale, aucune ne se prête aux négociations ou aux ententes bilatérales et elles ne peuvent pas non plus faire l'objet de décisions concertées ou unilatérales de la part des grandes puissances.

Diverses institutions des Nations Unies, qui constituent le seul organisme international de prise de décision, si faible et imparfait soit-il, ont reconnu récemment d'une manière ou d'une autre l'existence de ces problèmes, mais les solutions se font toujours attendre en raison de la longue absence de la Chine et des difficultés inhérentes à l'organisation d'un front commun parmi les États du tiers-monde. Heureusement, la Chine a finalement été admise aux Nations Unies, et les perspectives de collaboration entre les pays du tiers-monde semblent maintenant s'améliorer malgré l'existence de conflits graves, bien que circonscrits, sur les trois continents en voie de développement. Le déclin graduel du néo-colonialisme économique et politique et la modification des relations entre les grandes puissances — sauf dans le cas de la Chine et de l'URSS — permettent au monde en voie de développement d'intervenir davantage sur la scène internationale. De plus, à l'occasion de nombreuses questions politiques et économiques précises, les pays du tiers-monde peuvent compter sur l'appui, auparavant non exprimé, des petits États riches dont

les intérêts ne coïncident pas nécessairement avec ceux de grandes puissances capitalistes ou socialistes.

Vers des coalitions efficaces

Le fait de convenir que le principal obstacle à la réorganisation pacifique des relations internationales est dû aux conflits d'intérêt entre les grandes puissances plutôt qu'aux facteurs de division dans le reste du monde ne doit pas s'interpréter comme une invitation à débouter la minorité par un vote majoritaire dans les rencontres internationales. Il serait difficile pour les pays nationalistes, petits et moyens, de faire valoir leurs intérêts nationaux en s'insurgeant contre l'existence du nationalisme et d'intérêts particuliers dans les pays riches et puissants. L'adoption d'une telle position ne serait que romantisme et naïveté, voire perfidie. La meilleure façon de résoudre les problèmes mondiaux consisterait non pas à tenter de renverser les puissantes minorités, mais plutôt à constituer progressivement des coalitions efficaces sur certaines questions particulières pour faire échec aux grandes puissances particulièrement entêtées, ou aux groupes d'intérêts particuliers qui sont à l'origine de cette obstination. Il semble que ce soit là la stratégie adoptée par le président Echeverria à l'égard de trois des principaux problèmes susmentionnés, à savoir: la dénucléarisation du tiers-monde, particulièrement de l'Amérique latine; l'élaboration d'une charte internationale des droits et obligations économiques des États, et l'utilisation judiciaire des richesses des océans et des grandes mers du monde.

C'est en grande partie grâce à l'initiative du Mexique que fut négocié, entre 1963 et 1970, le Traité de Tlatelolco qui soustrayait l'Amérique latine à la course aux armes nucléaires. Toutefois, ce traité aura très peu d'utilité s'il n'est pas ratifié par tous les membres du club nucléaire. Avant le voyage de M. Echeverria autour du monde, en 1973, les positions des différents intéressés sur cette question étaient les suivantes: deux en faveur du traité, soit les États-Unis et la Grande-Bretagne; deux contre, soit la France et l'URSS et un indécis, la Chine. A la suite du voyage du président du Mexique, la France et la Chine ont promis d'adhérer au Traité de Tlatelolco, ce qui isole l'Union soviétique à cet égard. Le coût politique que devra assumer l'URSS à long terme, du fait qu'elle reste ainsi — pour des raisons juridiques et techniques complexes et quelque peu obscures — le seul adversaire de la dénucléarisation de l'Amérique latine, pourrait cependant devenir assez onéreux

pour obliger l'URSS à abandonner sa position actuelle. Indépendamment de leur origine, les armes atomiques utilisées comme moyen de sauvegarder la paix ne sont prisées nulle part dans le monde.

Propositions de la CNUCED

Lors de la troisième Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, tenue à Santiago en avril 1972, le président du Mexique a soumis un document de travail sur l'élaboration d'une charte internationale des droits et obligations économiques des États. Parmi les principes formulés à Santiago et qui pourraient être incorporés à cet instrument juridique international se trouvent la liberté pour les États de disposer de leurs richesses naturelles, le droit de tout pays de choisir son système économique particulier sans intervention de l'extérieur, la subordination du capital étranger aux lois du pays, la libéralisation des conditions de l'aide, l'interdiction faite aux sociétés multinationales de s'ingérer dans les affaires politiques du pays d'accueil, l'élimination des pratiques commerciales restrictives dans les échanges internationaux de produits et de procédés techniques.

L'argumentation à l'appui des propositions mexicaines est la suivante: sur une longue période, particulièrement dans les pays avancés, des lois et règlements ont été établis pour protéger la société contre les abus économiques et autres des puissants groupes d'intérêts particuliers. En outre, ces lois qui visent à placer le bien public au-dessus des privilèges particuliers font régulièrement l'objet de modifications et d'améliorations faites à la lumière de réalités nouvelles et leur violation délibérée entraîne souvent l'application de sanctions pénales. L'évasion fiscale, les pratiques monopolistiques et la production de biens nuisibles à la santé sont des exemples de violations graves des lois sur le plan national. Malheureusement, le champ d'application des lois d'un État est circonscrit par ses frontières. Sauf dans des domaines très particuliers, comme le trafic des stupéfiants, il n'existe pas de législation internationale capable d'éliminer la situation étrange où ce qui est illégal à l'intérieur d'un État est parfaitement légal dans la sphère des relations internationales.

Parallèlement à la lente évolution du droit *politique* international s'accroît l'urgence de constituer une législation *économique* internationale, surtout à la lumière de l'inégalité fondamentale entre les États assujettis à une telle réglementation. L'urgence de la situation s'accroît vu l'apparition — dans les pays pauvres comme dans les pays riches — de sociétés

multinationales, c'est-à-dire d'unités de production qui sont plus puissantes que bien des États et qui agissent sur le plan mondial. Les conflits de nature économique entre États d'inégale puissance, comme entre les États faibles et les sociétés multinationales puissantes, peuvent conduire à une escalade d'hostilités dans un monde caractérisé par le nationalisme, par un volume limité de richesses et par des besoins insatiables. Les conflits qui surviennent par suite de l'absence de législation internationale ne peuvent être atténués par une déclaration générale de principes sur «la paix et l'ordre économiques dans le monde», comme la Déclaration des Droits de l'homme des Nations Unies. Le nouvel instrument sera viable seulement s'il se présente comme un ensemble de règles précises de conduite économique, lequel accorderait un certain traitement préférentiel aux nations plus faibles et plus pauvres pour contrebalancer la puissance économique, financière, commerciale et technique des pays plus avancés.

Attitude des grandes puissances

Les propositions de M. Echeverria ont obtenu l'approbation unanime de la CNUCED, qui a reçu le mandat de présenter un projet de charte à l'Assemblée générale de l'ONU le plus tôt possible. Un groupe de travail spécial, composé de représentants de 40 pays, a commencé le travail de rédaction de ce document à Genève en février dernier. Une situation curieuse s'est produite dès le début des travaux préliminaires. Tandis que la majorité des pays démunis de l'ONU appuyaient l'initiative du Mexique en soutenant que la charte projetée devait aller plus loin que la simple codification des principes reconnus en droit international et contribuer à l'élaboration progressive de ce droit en établissant de nouvelles règles répondant aux besoins présents et futurs de la communauté internationale, les grandes puissances mondiales et certains petits pays riches ont exprimé à qui mieux mieux leur indifférence à l'égard de cette entreprise.

Les États-Unis se sont empressés de soutenir l'argument selon lequel la charte envisagée pourrait constituer un empiètement grave sur la compétence souveraine des États, supposément des États riches et puissants. La plupart des pays de l'Europe de l'Ouest ont indiqué une préférence marquée pour une charte modelée sur la Déclaration des droits de l'homme. Le Japon ne s'est pas prononcé. La Suisse n'a pu se trouver un représentant disposé à participer au groupe de travail, tandis qu'une fois de plus l'Union soviétique se

réfugiait dans l'argument pratique selon lequel, en tant que pays socialiste, elle déclinait toute responsabilité pour le beau gâchis des relations néo-colonialistes abusives entre les pays riches et pauvres «du secteur capitaliste de l'économie mondiale». Tandis que la Chine estimait qu'aucun pays qui se respecte ne devrait donner dans le piège de la conspiration des deux «super-puissances», le bloc socialiste européen offrait comme solution au marasme économique mondial un projet réunissant surtout des principes généraux affirmant le droit des États de choisir librement leur mode de développement socio-économique et de participer, sur une base d'égalité, à la division internationale du travail «dans l'intérêt du progrès économique et du bien-être de tous les peuples».

Rétrospectivement cependant, la rencontre de février 1973 sur la question d'une charte des droits et des obligations économiques des États a eu plus de succès qu'on ne le prévoyait. Les pays moins développés qui forment la majorité à la CNUCED ont reçu l'appui d'États socialistes indépendants comme la Roumanie et de divers États capitalistes et non conformistes de l'Europe de l'Ouest, notamment la France et la Scandinavie. Le fait que certains membres du Commonwealth britannique n'aient pas accordé leur entière collaboration tiendrait à la difficulté des communications officielles entre des capitales aussi éloignées les unes des autres que Canberra ou Ottawa d'une part, et Genève d'autre part. Toutefois au cours des dernières étapes du débat, certaines puissances grandes et moyennes ont commencé à repenser leur position sur le répertoire des questions que devrait aborder la future charte.

Pas de rejet catégorique

Sous ce rapport, la tournée mondiale du printemps dernier de M. Echeverria a été très utile. D'abord, pour des raisons politiques, aucun gouvernement des pays qu'il a visités, du Canada à la Chine, n'a voulu opposer de refus catégorique au projet de charte; en second lieu, le Canada, l'Union soviétique et la Chine se sont montrés beaucoup plus favorables qu'auparavant au projet de Santiago. Les États-Unis, le Japon, la Grande-Bretagne et l'Allemagne de l'Ouest continuent d'en être les principaux adversaires, mais quiconque connaît la ligne de pensée actuelle de Willy Brandt et de Kakuei Tanaka ne doit pas abandonner l'espoir que Bonn et Tokyo modifient leur position à l'endroit de la charte. Il est certain que le projet détaillé d'une charte des droits et des obligations économiques des États ne sera au point ni cette

année, ni en 1974. Toutefois, il est nettement possible qu'il le soit en 1975.

La question du droit international de la mer, inscrite à l'ordre du jour de l'ONU depuis vingt ans environ, acquiert de plus en plus d'importance et d'ampleur d'une année à l'autre. Ce qui constituait simplement autrefois une révision de l'ancienne notion de la liberté des mers au-delà de la limite traditionnelle de trois milles au large des côtes, englobe maintenant des réalités nouvelles telles que la lutte contre la pollution dans de vastes étendues d'eau salée qui échappaient précédemment à la compétence unilatérale ou internationale; l'extension de la mer territoriale à des fins d'exploitation nationale jusqu'à 200 milles du littoral et, enfin, l'exploitation future des richesses naturelles de la haute mer et des fonds marins. Toutes ces questions seraient demeurées dans l'ombre sans l'accélération fantastique des progrès technologiques réalisés dans le domaine de l'exploration et de l'exploitation des richesses naturelles. La répartition inégale de ce progrès et sa concentration dans un petit nombre de pays avancés menacent nettement les richesses de nombreux pays côtiers ou à caractère insulaire plus ou moins pauvres, comme en font foi la guerre des crevettes entre la France et le Brésil, il y a quelques années, et l'actuelle guerre de la morue qui oppose l'Islande et la Grande-Bretagne. Le problème prend un caractère particulièrement urgent si l'on tient compte des pénuries mondiales de protéines animales et des régimes alimentaires à faible teneur en protéines des pays en voie de développement qui, pour des raisons techniques et économiques, ne sont pas capables d'exploiter leurs ressources poissonnières, riches en protéines.

Depuis quelque temps déjà, le Mexique joue un rôle actif dans les organismes de l'ONU qui cherchent des solutions internationales aux problèmes de la mer et de ses ressources. De concert avec les autres pays de l'Amérique latine, il soutient que l'exploitation des ressources halieutiques des hautes mers jusqu'à 200 milles des côtes devrait être réservée au pays côtier. De plus, les experts mexicains favorisent l'adoption d'une législation internationale qui réglementerait l'exploitation équitable et ordonnée des ressources

de base de la haute mer et des fonds marins. Ces ressources pourraient d'ailleurs être plus abondantes que celles de la terre ferme et elles seront exploitées d'ici la fin du siècle.

Sondage d'opinions

Le président Echeverria a profité de son voyage en 1973 pour procéder, des deux côtés de l'Atlantique Nord et dans les deux principaux pays socialistes, à un sondage d'opinions sur toutes ces questions qui feront l'objet de discussions à l'importante Conférence internationale de 1974 sur le droit de la mer, convoquée sous l'égide de l'ONU. Il s'est une fois de plus dégagé une similitude de position entre le Mexique, le Canada, certains des plus petits pays de l'Europe de l'Ouest et la Chine. A maints égards, la position de l'Union soviétique suit de près celle des États-Unis et du Japon, pays qui ont les plus grosses flottes de pêche au monde. La politique canadienne sur la démarcation des zones de pêche et la protection écologique des eaux arctiques a suscité une réaction particulièrement sympathique de la part des Mexicains.

Ce bref exposé des questions politiques et économiques internationales qui intéressent directement le président du Mexique ne laisse pressentir aucune attitude romantique et émotive. Au contraire, toutes ces questions ont, à longue échéance, une importance vitale pour le développement et le bien-être des États démunis du monde qui, premièrement, ne sont ni intéressés ni disposés à entrer dans la course aux armements; qui, deuxièmement, doutent fortement de la viabilité des relations économiques Nord-Sud à caractère impérialiste ou néo-colonialiste dans le monde nationaliste issu de la guerre froide, et qui, troisièmement, s'inquiètent du gaspillage de richesses naturelles que font certains pays à revenus élevés face aux besoins économiques pressants du tiers-monde. Ces questions n'ayant jamais été complètement absentes des préoccupations du Canada concernant l'avenir du monde et des États qui le composent, une voie prometteuse se trouve donc à la recherche bilatérale et multilatérale de solutions aux problèmes qui, de l'avis de M. Echeverria, n'ont pas fini de nous préoccuper.

Au Brésil: autoritarisme et progrès

par Antonio Freire

La « Révolution » brésilienne vient d'avoir neuf ans. Interprétée au début comme une victoire sur le parlementarisme gauchisant du gouvernement Joao Goulart, elle se définit aujourd'hui comme le chemin le plus sûr vers la plus étonnante des poussées économiques du continent sud-américain.

Avant 1964, le gouvernement brésilien s'était efforcé de créer un nationalisme populaire nourri par le rêve de l'indépendance économique et politique vis-à-vis des États-Unis et du libéralisme international. Cette idée se concrétisait, au plan national, par le renforcement des syndicats ouvriers et la création de nouvelles associations populaires. Ces mécanismes de participation populaire ont eu une vie aussi accidentée qu'éphémère. En politique extérieure, l'indépendance se manifestait alors par des attitudes qui ont semblé à la grande puissance du nord une évidente provocation: défense du principe de non-intervention à Cuba, appui à l'admission de la Chine à l'ONU, établissement de relations diplomatiques avec Cuba et l'URSS, solidarité avec le monde sous-développé.

Le gouvernement Goulart avait ainsi provoqué à l'intérieur le mécontentement des classes dominantes, et à l'extérieur le mécontentement du libéralisme international. Le nationalisme populaire ne s'accordait pas avec la politique économique nord-américaine; le contrôle sévère des investissements étrangers ne plaisait pas au capitalisme international. Les mesures nationalistes du temps de Joao Goulart, telles la limitation du transfert des profits et la nationalisation de bon nombre d'entreprises de base, avaient soulevé en Amérique une campagne de méfiance vis-à-vis du Brésil. La situation fut vite qualifiée de chaotique, et le Sous-comité des fonds du Sénat américain recommanda la suspension de toute aide économique au Brésil. Entre-temps, au plan interne, l'inflation dépassait 80 p. cent en 1963, et l'on prévoyait que, à la fin de 1964, elle dépasserait les 110 p. cent.

Le temps était propice pour faire intervenir le spectre du communisme. Les Américains intéressés au Brésil y voyaient partout l'infiltration communiste: dans l'État, le Congrès, la Justice, l'Éducation, l'Église catholique, l'information, l'armée, les syndicats, les associations rurales et les mouvements sociaux des villes. L'ambassadeur Lincoln Gordon rapportait à Washington que le nombre de communistes au Brésil n'était certainement pas très élevé, mais que leur influence était de beaucoup supérieure à ce que l'on pouvait croire. « . . . Les principaux foyers d'infiltration et d'influence sont les syndicats ouvriers. Même le gouvernement est atteint. Le mouvement étudiant est une autre aire de pénétration ». (*Visão*, 22/3/63).

Dès lors, les mesures ne se font pas attendre: coupures du crédit au gouvernement fédéral et augmentation des crédits aux gouvernements des États qui représentent l'opposition. En mars 1964, le gouvernement Goulart est renversé par un coup d'État militaire, appuyé par la bourgeoisie nationale et le capital international.

Aux États-Unis, le secrétaire d'État adjoint aux affaires interaméricaines déclarait peu après: En janvier 1964, quand nous avons occupé notre poste, nous étions convaincus que le communisme rongerait rapidement le gouvernement du président Goulart. Cependant, même avant cela, nous appliquions déjà une politique destinée à procurer de l'aide aux gouvernements de certains États du Brésil. Nous n'avons fourni aucun montant pour améliorer la balance des paiements ou le budget, ni n'avons entrepris aucune démarche susceptible d'aider le gouvernement central du Brésil (. . .) Maintenant, après la destitution de M. Goulart, si le gouvernement brésilien entreprend . . . le type de programme de développement que nous souhaitons (. . .) nous serions prêts à considérer l'octroi de fonds sensiblement élargis. (*O Estado de São Paulo*, 19/4/64).

Changement d'orientation

Les premières années de la « révolution » sont consacrées à instaurer le climat d'alliance privilégiée avec les États-Unis: il s'agit tout d'abord de rassurer les investisseurs américains quant à la possibilité de rapatrier leurs profits, en levant les restric-

tions du gouvernement précédent sur les capitaux étrangers; en 1969, un accord donne des garanties spéciales aux investissements nord-américains au Brésil, et les grandes entreprises étrangères obtiennent une tranche privilégiée du crédit à des intérêts extrêmement bas. «Le Brésil optait, selon le président Castelo Branco, pour la politique de la libre entreprise et pour l'accueil ordonné du capital étranger.» (*O Estado de São Paulo*, 1/8/64).

A la politique d'indépendance nationale se substitue une formule d'interdépendance dans les domaines militaire, politique, économique et culturel. Cela veut dire, avant tout, comme le définit le ministre Vasco Leitão da Cunha, «assurer la sécurité du continent contre la subversion et l'oppression venant de l'extérieur ou de l'intérieur et rétablir des rapports de tous ordres avec les États-Unis d'Amérique, notre grand voisin et ami du Nord» (*Est. de São Paulo*, 4/7/64). Ce langage ne pouvait que plaire aux États-Unis, l'existence d'une alliance ferme et durable avec le Brésil offrant une sérieuse garantie que le continent demeurerait «libre». La rupture des relations diplomatiques avec Cuba en mai 1964, et la participation du Brésil à la Force interaméricaine de Paix qui envahit Saint-Domingue¹ furent les gestes les plus concrets de cette nouvelle politique.

Le journal *O Estado de São Paulo* souligne en éditorial qu'après la révolution de 1964 ce n'est plus aux États-Unis qu'incombe la défense de la démocratie occidentale: le Brésil occupe désormais la place de «leader incontestable de la cause de la démocratie et de la liberté en Amérique latine» (10/4/64 et 15/8/64).

A la place du nationalisme populaire et hasardeux de Brizola et Goulart, le Brésil de la «Révolution» a opté pour les schémas déjà rodés de l'impérialisme libéral: à la base du système, le développement dépendant du capital étranger incorporé à la stratégie politique de la grande puissance du Nord. Le pays conserve l'initiative de rechercher un sous-territoire d'hégémonie propre, à la périphérie du système. Il n'est pas exclu que ce nouveau nationalisme, qui est plutôt un orgueil politique grandissant, puisse entrer en conflit avec les intérêts du libéralisme international, le jour où les prétentions du Brésil pourront paraître démesurées.

Structure actuelle du pouvoir

Les assises du pouvoir sont l'entreprise internationale, le capital national associé et

les mécanismes de contrôle créés par l'État. Le gouvernement révolutionnaire a établi son pouvoir graduellement, par des actes institutionnels, qui lui accordent chaque fois des champs d'action plus vastes. Avec le dernier acte institutionnel (numéro 5, en 1970), le gouvernement a dompté les derniers secteurs qui nuisaient à sa totale liberté: le Congrès, la presse, les partis politiques, les syndicats, les gouvernements des États, les associations patronales, les organisations religieuses, les intérêts régionaux et les associations d'étudiants et d'intellectuels.

L'État en est sorti beaucoup plus puissant non seulement au plan interne, mais aussi vis-à-vis du capital international, car il s'est affirmé seul meneur du jeu et de ses règles. Non seulement il a détourné le cours des événements à son profit, mais il impose davantage ses exigences dans les questions de planification de la production et de l'exportation.

L'armée, où est née la «révolution», se confond de plus en plus avec l'État. Elle est garantie de la continuité. L'Acte institutionnel no 5, écrit Fernando Cardoso, chercheur au CEBRAP (Centre Brésilien de Planification), «transforme pratiquement le président en dictateur, soutenu par les forces armées» (cahiers du CEBRAP, no 2, pp. 112-113). La bourgeoisie s'est entièrement abandonnée à l'État, abdiquant le pouvoir de décision et de contrôle. La stabilité politique étant l'une des conditions nécessaires à la réussite de l'impérialisme libéral, la bourgeoisie nationale et internationale appuie inconditionnellement le gouvernement militaire. Position inconfortable, certes, mais nécessaire.

Avec une telle assurance de durée, toute dispute du pouvoir devient éphémère; tous ceux qui éventuellement souhaiteraient gouverner ne peuvent pas se mesurer à la machine en place. Certains groupes de la périphérie de l'État et de l'Armée, des organisations policières, de la justice, des conservateurs de l'Église catholique rattachés à la défense des tradi-

D'origine portugaise, M. Freire est docteur en philosophie de l'Université de Louvain et en sciences humaines de l'Université de Paris. Il a enseigné pendant 3 ans à Rio de Janeiro (Brésil) et est actuellement professeur de philosophie au CEGEP Garneau à Québec. M. Freire fait de nombreux voyages en Amérique du Sud où il étudie les problèmes de développement, particulièrement au Brésil, en Argentine et au Chili. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

¹ Avril 1965. La Force interaméricaine de Paix quittera St-Domingue le 20 septembre 1966.

tions sacrées (Tradition, Famille et Propriété), forment à l'intérieur des structures actuelles une extrême droite tapageuse mais peu efficace.

Dans les différentes phases d'élargissement du pouvoir, le gouvernement révolutionnaire a cherché depuis 1964 à accélérer l'accumulation du capital au profit des grandes entreprises nationales ou internationales, et a fait en sorte que les classes dominées soient incapables de modifier les règles du fonctionnement du régime; le pouvoir politique est exercé par des délégués que les groupes privilégiés parviennent à maintenir dans les positions-clés, le dosage variant selon les luttes politiques du moment.

Le gouvernement jouit et jouira d'une autonomie relative dans la mesure où l'armée continuera d'être la seule force capable de garantir la stabilité et la continuité du régime. Une croyance s'est répandue, qui est maintenant une conviction: celle de l'existence d'un rapport étroit entre le développement économique et l'autoritarisme.

Un autoritarisme national

Par sa grandeur et sa population (100 millions d'habitants dans le troisième plus grand pays du monde), le Brésil se prête aux ambitions de grande puissance. Ses richesses immenses déjà connues font rêver à d'autres aussi grandes qu'inconnues. Le Brésil a les conditions géographiques pour être une puissance de premier ordre.

Les jeux politiques se font au Brésil en fonction de la puissance. Un *autoritarisme national*, comme le nomme Carlos Estevan Martins, chercheur au Centre Brésilien de Planification de São Paulo, est apparu depuis quelques années. Cet autoritarisme se traduit au plan interne par deux grands principes: la concentration de la masse du pouvoir dans les élites et la limitation du pluralisme politique. La conséquence immédiate de ces deux principes est l'asservissement des classes inférieures (au fond il n'y en a qu'une, comme il n'y a qu'une classe dominante). Cet asservissement se traduit par une série de mesures désormais classiques:

1. Le contrôle des salaires. Si le coût de revient des produits industrialisés est très bas, on garantit la plus grande marge possible de profits. C'est pourquoi, si l'on compare les taux brésiliens du salaire minimum, le niveau réel de celui-ci est plus bas en 1968 qu'en 1964. Or, 67.5 p. cent des travailleurs brésiliens qui recevaient le salaire minimum étaient des ouvriers de l'industrie, secteur qui a connu la plus grande hausse de profits dans l'économie

nationale. Une enquête sur le niveau de vie de la classe ouvrière de la ville de São Paulo (8 millions d'habitants) menée par le Département intersyndical de statistiques et études socio-économiques, en 1969, a démontré qu'entre 1958 et 1969 le salaire minimum réel du chef de famille a diminué de 39.3 p. cent. Alors que la main-d'œuvre employée a doublé (deux personnes en moyenne en 1969), le revenu familial a diminué de 10 p. cent. En 1965, 1 kg de viande correspondait à 264 minutes de travail; en 1969, pour la même quantité de viande il fallait travailler 354 minutes; le kilo de pain coûtait 78 minutes de travail en 1965, et coûte 147 minutes de travail en 1969. L'année où le salaire minimum réel a été le plus élevé fut 1959. De 1964 à 1972, le salaire minimum réel a constamment diminué (D'après F. H. Cardoso, *Le modèle brésilien de développement*).

2. Avec de telles règles du jeu, le gouvernement peut obliger les secteurs du capital étranger à faire aussi leur part, en redéfinissant leurs objectifs. L'intérêt du Brésil est de faire en sorte que le capital étranger fabrique davantage au Brésil pour exporter vers les marchés internationaux déjà établis. Dans de telles circonstances, le capital étranger a tout avantage à venir au Brésil pour y produire. Grâce à la stabilité intérieure, le PIB du Brésil, qui était de 38 milliards de dollars en 1970, sera de 50 milliards en 1973, soit un Produit intérieur brut d'environ 500 dollars par tête.

La plus grande victoire économique que le nouveau régime a pu marquer a été le contrôle de l'inflation, réduite en 1973 aux environs de 12 p. cent. Les chiffres du «miracle» brésilien, souvent tapageurs, sont quand même étonnants: augmentation de 70 p. cent du système routier, augmentation de 60 p. cent de l'énergie électrique, de 60 p. cent de la production de pétrole. En gros chiffres, le taux de croissance économique est de 11 p. cent, l'expansion démographique de 2.9 p. cent et le revenu par habitant s'élève de 6.8 p. cent par an.

Si l'on met de côté le problème crucial de la distribution, la croissance économique du Brésil s'apparente assez au miracle. Toutefois, sur le plan de la «participation» brésilienne le tableau est bien différent. Parmi les 100 plus grandes entreprises étrangères au Brésil, 37 sont américaines, 12 allemandes, 8 argentines, 4 suédoises, 4 luxembourgeoises, 4 italiennes, 4 anglaises, 4 françaises, 3 canadiennes, 3 hollandaises, 3 belges, 2 suisses, 2 danoises, 1 norvégienne, 1 finlandaise, 1 du Liechtenstein, 1 japonaise, 6 mixtes. Les investissements américains occupent dans l'ensemble de l'économie brésilienne une place assez

discrète pour que le Brésil songe à déborder le système interaméricain.

3. Le Brésil cherche donc de plus en plus de marchés en dehors du système interaméricain, surtout dans le Marché commun, les pays de l'Association européenne de libre échange, ceux de l'Association latino-américaine de libre échange, les pays socialistes d'Europe, le Japon et, tout récemment, la Chine et l'Inde. C'est un effort considérable pour échapper à l'hégémonie nord-américaine et pour éviter les dangers que court tout pays qui n'a qu'un seul acheteur de ses produits. Depuis 1970 (période janvier-octobre), les exportations brésiliennes vers les pays du Marché commun européen (28.47 p. cent du total des exportations brésiliennes) dépassent les ventes aux États-Unis (26.60 p. cent). Les autres principaux lieux d'exportation brésilienne sont les pays européens de libre échange (11.74 p. cent), les pays latino-américains (10.43 p. cent), l'Europe de l'Est (5.84 p. cent) et le Japon (4.43 p. cent). Le Canada importe 1.30 p. cent des exportations brésiliennes. Le total des exportations en 1972 a atteint 4 milliards de dollars.

Du point de vue politique, le Brésil s'est affirmé en élargissant ses limites territoriales maritimes à 200 milles; des décisions semblables avaient causé des litiges non encore résolus entre les États-Unis et d'autres pays — Équateur, Pérou —. Les Grandes puissances, en effet, seules armées technologiquement pour l'exploitation des fonds marins, ne voient pas d'un bon oeil un tel élargissement du territoire national, d'autant plus que l'on sait qu'une quantité considérable des réserves d'énergie se trouve dans les plates-formes continentales. En dépit de ce frein diplomatique, la décision du Brésil fut respectée comme si le pays était déjà admis au rang des grandes puissances.

En politique étrangère, le Brésil a pris dernièrement des positions qui s'éloignaient souvent de celles des États-Unis. Ainsi, en ce qui concerne les colonies portugaises d'Afrique, il a appuyé le Portugal contre les États-Unis et la plupart des pays européens. Le Brésil voit là une possibilité d'exercer son empire, comme si les colonies portugaises étaient aussi des colonies brésiliennes.

Le rapprochement avec le Japon est un autre fait nouveau de l'influence américaine. Si les exportations vers les États-Unis ont décliné en six ans de 33 à 26 p. cent, les expéditions au Japon ont augmenté de 2 à 5 p. cent. Parallèlement, les investissements japonais au Brésil grandissent sensiblement. A São Paulo, dans le Parque Anhembi, on vient d'assister à la

Foire Japonaise: 317 stands, avec 275 exposants. Avant même que la foire ne soit ouverte, les Japonais avaient vendu pour 50 millions de dollars. On prévoit pour 1973 un minimum de 120 millions de dollars d'investissements japonais rien qu'en infrastructures. Les Japonais trouvent actuellement au Brésil un lieu privilégié pour placer une partie chaque fois plus considérable de leurs excédents supérieurs à 20 milliards de dollars.

Les intentions du Brésil vis-à-vis des autres pays de l'Amérique latine sont de plus en plus claires: avec presque le tiers de la population du Sud du continent, c'est un rôle de gardien de l'ordre qu'il s'appête à jouer, comme a voulu le faire l'Argentine au temps du premier gouvernement justicialiste. L'hégémonie semble acquise au plan économique grâce à l'existence d'une main-d'œuvre abondante et à bon marché, condition de tout «miracle» économique comme le soulignait récemment l'ancien ministre Roberto Campos. La faiblesse des syndicats ouvriers contribue à la stabilité de ces conditions de «progrès».

Du chemin à faire

Cependant, ces chiffres et cette ambition idéologique ne doivent pas cacher une réalité encore plus importante. Malgré les progrès étourdissants, et une croissance annuelle de l'économie qui se chiffre dans les 11 p. cent, la balance des paiements accuse pour 1972 un déficit de 300 millions de dollars et la dette extérieure se chiffre à 10 milliards de dollars.

Bien des rêves ont tourné en réalités moins charmantes. Il y a cinq ans, on prévoyait que le Brésil serait autosuffisant en pétrole en 1975. Or, en 1973, le Brésil espère maintenir le rythme de la production nationale de pétrole à 170,000 barils par jour, ce qui ne représente que 27 p. cent des besoins de la consommation interne, le reste devant toujours être importé. L'Amazonie inconnue était alors le lieu de tous les espoirs, y compris ceux du pétrole, mais il semble que la rentabilité du pétrole découvert soit encore problématique.

L'indépendance en matière d'exportations est certainement en chiffres absolus une chose acquise vis-à-vis des États-Unis, si l'on considère les autres pays en bloc, comme nous l'avons fait ici. Cependant, l'autonomie réelle dans le commerce extérieur d'un pays en voie d'industrialisation dépend du commerce des produits industrialisés. Or les États-Unis achètent plus de 50 p. cent des produits industrialisés du Brésil: 65.7 p. cent du bois, 52.4 p. cent du café, 51.4 p. cent de la viande de boeuf, 56.8 p. cent du fer laminé, 68.9 p. cent de la mélasse, 89.1 p. cent des chaussures. Le

deuxième client des produits industrialisés est le Marché commun européen, mais il vient loin derrière.

Les États-Unis n'ont pas intérêt à freiner la poussée d'autoritarisme brésilien, et tout d'abord pour ne pas violer leurs propres principes. Il s'avère beaucoup plus efficace de s'en tenir à une surveillance étroite, car il est essentiel de feindre qu'un allié si intéressant trace ses propres règles du jeu. Le célèbre et indiscret journaliste américain Jack Anderson a révélé que le Pentagone, préoccupé par la tournure que prend le Brésil, a commandé en 1972 une enquête par le *Foreign Policy Research Institute*, en collaboration avec le *Science Center* de l'Université de Philadelphie, sur le thème suivant: «Les États-Unis doivent-ils aider le Brésil à devenir une grande puissance, et si oui, comment?» L'enquête a conclu (selon les réponses des chercheurs au journaliste brésilien Lucas Mendes) que le Brésil, avec ou sans aide américaine, a plus de chances qu'aucun autre pays latino-américain de devenir une grande puissance dans dix ans, et les chercheurs recommandent au gouvernement américain la collaboration. Le texte de cette recherche devait paraître en juin ou juillet aussitôt que le Pentagone ou le Département d'État le rendraient disponible.

Le Brésil a pris publiquement la défense des pays sous-développés, dénonçant la fausseté du conflit est-ouest, et le plaçant dans l'axe nord-sud. De là l'insistance du Brésil auprès des Nations Unies pour que la charte de 1945 soit modifiée de façon à créer «des conditions justes et équitables pour la marche du commerce international», plutôt que de voir les grandes puissances résister continuellement aux revendications des pays en voie de développement. Le Brésil s'apprête donc à recevoir des témoignages de sympathie de la part de pays qui ont de plus en plus de réticences envers l'américanisme. Et cette prise de position intéresse les États-Unis dans la mesure où ils pourront ainsi en toute sécurité se dégager de leurs «responsabilités» au sud du continent. Le Brésil pourrait jouer en Amérique du Sud le rôle de l'Allemagne occidentale en Europe et celui du Japon en Asie du Pacifique.

Toujours en grande puissance, le Brésil veut désormais négocier les questions économiques internationales directement avec le Gouvernement des États-Unis, et non avec les «lobbies» qui opèrent à l'intérieur du système américain. Il y a une chose que le Brésil ne semble pas vouloir accepter: la division internationale du travail formulée dans le rapport Rockfeller de 1969, qui veut que les pays sous-développés apportent au système du capitalisme

international une main-d'œuvre à bon marché et des matières premières, tandis que les pays riches fournissent capitaux et technologie pour une production qui se destine aux pays riches et aux minorités privilégiées des pays pauvres. C'est certainement là le point qui inquiète le plus les sociétés multinationales.

Cette inquiétude est apaisée par le fait que le Brésil demeure dans le sud un pays «ami», prêt à ne pas «laisser tomber» le plus fort. Quand, en avril dernier, le ministre péruvien des Affaires étrangères, le général Miguel Angel de la Flor Valle, a convaincu les autres pays sud-américains du besoin de refaire totalement l'Organisation des États Américains et de transférer le siège de cet organisme ailleurs qu'à Washington, le Brésil s'y est opposé.

Depuis 1964, l'histoire du Brésil se passe de toute participation populaire. Les slogans collés aux glaces des voitures, aux flancs des autobus et à la une des journaux — «Le Brésil ne peut pas s'arrêter», «Aime ton Brésil ou quitte-le», «En avant, Brésil» — laissent l'homme de la rue sceptique. Et pourtant, certains mécanismes de participation existent déjà, comme autant de prophéties d'espoir. Chaque entreprise doit actuellement payer en «charges sociales» 40 p. cent des salaires que reçoit l'ouvrier, ce qui représente le plus haut taux de participation patronale en Amérique du Sud. Les 19 millions d'étudiants (14 millions au niveau primaire, 4,300,000 au niveau secondaire et 700,000 à l'université) sont autant de chances de participation populaire à l'histoire du Brésil. Les municipalités doivent dédier obligatoirement 20 p. cent de leurs budgets à l'enseignement élémentaire d'enfants et d'adultes.

Le gouvernement est conscient de ce besoin de participation populaire et a choisi le cheminement lent de l'éducation comme moyen d'y aboutir. Au plan des déclarations officielles, l'éducation et la culture sont les deux préoccupations fondamentales du gouvernement; mais celui-ci veut être le seul à orienter jeunes et adultes dans leurs choix intellectuels.

Le gouvernement de la Révolution s'est installé pour demeurer. Actuellement tout changement politique ne semble possible qu'à l'intérieur des règles du jeu, car l'opinion publique est exclue de toute décision. Il est possible de voir le Brésil, dans un proche avenir, poser des gestes d'indépendance et d'hégémonie; de tels gestes ont pour but d'affirmer le pouvoir d'un pays qui se sent déjà dans la peau d'une grande puissance.

L'avenir des opérations de maintien de la paix

par John Gellner

Le retrait du Canada de la Commission internationale de contrôle et de surveillance, qui s'est réalisé le 31 juillet dernier, sera probablement présenté comme ayant des répercussions insignifiantes sur l'évolution du conflit en Indochine. L'importance symbolique de ce geste n'en ressort que davantage. Le pays qui avait joué le plus grand rôle dans les efforts de préservation de la paix déployés après la Seconde Guerre mondiale et avait été l'âme de l'organisation des opérations internationales dans ce domaine abandonnait enfin la partie. Il se retirait après avoir tenté sa chance durant six mois seulement, au lieu des délais plus caractéristiques de la persévérance canadienne attestés par une présence de neuf ans à Chypre, de dix ans et demi à Gaza et au Sinaï, de 19 ans dans le cadre de l'ancienne Commission internationale de contrôle en Indochine, et de 24 ans au Cachemire et au Moyen-Orient (observateurs pour la paix). Contrairement à l'habitude qui consistait à persévérer pour remporter même de faibles avantages quand il était clair qu'il n'y avait rien de substantiel à obtenir, cette fois à l'évaluation réaliste de la situation succéda la décision de ne plus tenter l'impossible.

C'est peut-être exagérer les choses, mais on est porté à croire que le retrait du Canada de la CICS marque la fin d'une noble expérience en matière de coopération internationale, celle de l'intervention pacifique d'une tierce partie sur les lieux, destinée à faciliter le règlement d'un conflit ou à cimenter les travaux déjà accomplis.

De fait, le cas de la CICS illustre de façon assez radicale un changement d'attitude vers lequel le Canada, de concert avec d'autres peuples toujours prêts à défendre la paix (les Scandinaves, par exemple), inclinait depuis quelque temps déjà. Le processus a d'abord débuté imperceptiblement, puis il s'est accusé, sous le choc des événements, à la suite de la plus vaste et de la plus coûteuse entreprise internationale de maintien de la paix, l'Opération

des Nations Unies au Congo (ONUC) des années 1960 à 1964. (Sans compter l'intervention en Corée, opération des Nations Unies visant à imposer la paix ou, si l'on préfère, à châtier l'agresseur en théorie, sinon en pratique.)

Certains aspects de la conduite de l'ONUC prêtaient certainement à la critique. C'était une entreprise de vaste envergure et dont l'ampleur se serait révélée superflue si elle était restée dans les limites conceptuelles du maintien actif de la paix (intervention *pacifique* d'une tierce partie pour veiller à l'application d'un règlement conclu par les parties directement en cause sans interférence de la part des gardiens de la paix). Environ 93,000 hommes venus de 35 pays ont été affectés à l'ONUC, bien que l'effectif total des troupes à un moment quelconque n'ait pas dépassé 20,000. Le coût de l'opération fut d'environ 411 millions de dollars. Tant en raison de la composition de cette force (82.4 pour cent des hommes venant de 19 pays afro-asiatiques, dont certains à tout le moins avaient des idées très fermes sur ce que devait être l'avenir du Congo et ne pouvaient faire preuve d'une entière objectivité dans un conflit interne aux multiples aspects) qu'en raison d'un idéalisme et d'un zèle peut-être excessifs de la part des principaux représentants des Nations Unies sur les lieux, l'ONUC a dépassé l'objectif légitime d'une opération de maintien de la paix. Un parti fut pris et il serait inutile d'établir si c'était ou non celui qui pouvait le mieux servir les intérêts du pays. Il y eut des combats dont le but ne fut pas toujours uniquement de défendre la

M. Gellner, conférencier et journaliste spécialisé dans les questions de défense et de politique étrangère, est rédacteur en chef du Canadian Defence Quarterly. Il est actuellement professeur invité au Département d'études sur la sécurité internationale de l'Université de Toronto. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

vie des gardiens de la paix. Des pertes furent subies et, ce qui est pire, des pertes relativement lourdes furent infligées.

Absence de doctrine

Somme toute, il y avait de bonnes raisons de réfléchir une fois l'opération terminée, afin de découvrir où l'ONUC avait fait fausse route et pourquoi. Il s'agissait alors de mieux définir les règles du maintien international de la paix. Après tout, comme les autres opérations de ce genre, l'ONUC avait été organisée à l'improviste. Il manquait une doctrine et même un ensemble assez cohérent de règles de participation. Ne serait-ce qu'à cause des erreurs commises à cette occasion, l'ONUC aurait dû provoquer un élan vers l'institution d'une base doctrinale devant régir les futures opérations de maintien de la paix.

Or il n'en fut rien. L'Union soviétique, dont les objectifs politiques au Congo avaient été frustrés en partie du fait de l'intervention des Nations Unies, usa habilement de son pouvoir, mais profita aussi du malaise éprouvé par beaucoup de membres des Nations Unies pour mettre fin au maintien actif de la paix par l'organisation mondiale. Elle le fit en soulevant, à la dix-neuvième session de l'Assemblée générale (1964-1965), la question de l'application de l'article 19 de la Charte (aux termes duquel un membre «ne peut participer au vote à l'Assemblée générale si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années complètes et écoulées»).

La question effectivement soulevée était celle de la légitimité des opérations de maintien de la paix approuvées par l'Assemblée générale en l'absence d'un consensus des grandes puissances au Conseil de sécurité. En invoquant l'article 19 de la Charte, les Soviétiques eurent recours à une ruse tactique forçant les membres des Nations Unies à choisir entre l'abandon du maintien de la paix sous l'égide de l'Assemblée générale et la continuation de ces opérations au risque, en mettant les choses au pire, de provoquer la rupture de l'organisation mondiale, ou à tout le moins, de paralyser ses efforts comme ce fut le cas à la dix-neuvième Assemblée.

Il était sans importance que le compromis éventuellement réalisé (élaboré par le Comité des opérations de maintien de la paix et approuvé le 31 août 1965 par consensus, comme il n'y avait pas encore de vote à l'Assemblée) ne fit mention que des opérations de la FUNU (la Force d'urgence des Nations Unies à Gaza et au Sinaï) et de l'ONUC. C'étaient les conséquences inévitables qui comptaient. Pour résumer l'état

de la question, l'Assemblée générale se trouvait effectivement poussée en dehors des activités de maintien de la paix auxquelles elle s'adonnait de façon active et non sans succès depuis neuf ans, depuis l'époque où Lester B. Pearson avait fait adopter l'idée avec succès par une onzième Assemblée générale sceptique et peu disposée à l'accueillir, et où les modalités mêmes du maintien de la paix furent élaborées sous la pression de la crise de Suez, au cours de la nuit fiévreuse du 5 au 6 novembre 1956, par le personnel de l'ONU que dirigeait l'éminent secrétaire général Dag Hammarskjöld. De fait, les Nations Unies n'ont monté aucune opération d'envergure depuis le compromis du 31 août 1965, bien que les occasions n'aient certes pas manqué et qu'il y ait eu dans certains cas un besoin urgent, voire désespéré, d'une intervention de ce genre.

Possibilité des missions d'observateurs

Si l'on compte jamais reprendre les opérations de maintien de la paix, il conviendrait de simplifier la tâche en excluant de toute considération les interventions du genre de celles qu'ont effectuées la FUNU et l'ONUC, et les opérations que poursuit encore la Force des Nations Unies à Chypre (UNFICYP), opérations dites du *modèle 2* selon la classification établie par le Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (Comité des 33) qui siège depuis 1965. Les missions d'observateurs militaires ou de surveillance, dites du *modèle 1*, appartiennent peut-être encore à l'ordre du possible (ou en tout cas pourraient devenir possibles dans certaines conditions) et méritent ainsi d'être envisagées.

Toute opération future du *modèle 1* serait déclenchée par le Conseil de sécurité. Il n'y a aucun doute possible à ce sujet: l'Union soviétique a fait prévaloir son point de vue en 1965 et on ne saurait revenir sur la question. Le problème central sur lequel se manifeste le désaccord est celui de savoir qui dirigerait une action approuvée par le Conseil de sécurité, et selon quelles modalités. Sans entrer dans le détail des diverses positions, disons que les États-Unis veulent que le secrétaire général guide les opérations d'après les directives et les attributions fixées par le Conseil de sécurité. Pour ce faire, il aurait éventuellement l'appui d'un comité consultatif composé surtout de représentants des pays qui doivent participer à la mission d'observation. Le pouvoir prépondérant des membres permanents du Conseil de sécurité, manifesté par le droit de veto, entrerait donc en jeu avant que soit prise la décision de monter



Photo: Canada Wide Feature Service Ltd.

une opération, mais non après, non ouvertement du moins ni de façon officielle. L'Union soviétique, par contre, veut voir le Conseil de sécurité (dominé par les grandes puissances) intervenir à toutes les étapes et, en principe aussi, par l'intermédiaire d'un comité qui de fait exercerait le commandement et au sein duquel l'unanimité de décision des cinq membres permanents serait nécessaire. Le secrétaire général et ses agents ne se verraient confier d'une manière générale que des tâches quotidiennes d'ordre administratif et logistique.

Le point de vue raisonnable en l'occurrence est nettement celui des États-Unis car le projet soviétique à moins de circonstances très particulières se révélerait certainement inexécutable en pratique. Chacune des onze opérations de maintien de la paix des Nations Unies que nous avons eues jusqu'ici s'est effectuée sous la haute direction du secrétaire général, qui déléguait habituellement une partie de son autorité à un représentant sur les lieux. La manière dont les choses ont été conduites a parfois soulevé des critiques, par exemple dans le cas de l'ONUC ou de la liquidation de la FUNU. Le mode fondamental d'opération, toutefois, ne pouvait être mis en question, et la tâche fut accomplie. On frémit à la pensée de ce qui aurait pu arriver si la prise de décision avait été laissée à un comité dont au moins cinq membres auraient dû, dans chaque cas, se mettre d'accord sur la prochaine mesure à prendre. Après tout, même avec le secrétaire général à la gouverne des opérations, certaines décisions d'importance vitale n'ont pu être prises assez rapidement, comme en témoigne par exemple le cas de la FUNU, dont certains éléments se trouvaient encore pris dans les tourbillons du conflit au Moyen-Orient en 1967.

Aucun signe de compromis

Bien que dans son dernier mémorandum sur la question (en date du 22 mars 1972) Moscou ait maintenu, avec de très légers changements, sa position concernant la direction des futures missions d'observateurs des Nations Unies, on a exprimé l'opinion que, vu le rapprochement américano-soviétique actuel, il serait peut-être possible de trouver un compromis pour réconcilier leurs points de vue opposés à ce sujet.

Il n'y a eu jusqu'à ce jour aucun signe d'un compromis possible. Le désaccord est fondamental et reflète des divergences dans la conception même de l'institution des Nations Unies.

En tout cas, même si l'on réalisait un accord Est-Ouest sur les aspects opérationnels du maintien de la paix selon le modèle 1, il resterait un autre obstacle à surmonter, qui a surgi avec l'admission de la République populaire de Chine aux Nations Unies. La chose aurait pu être prévue. Le fait que Pékin s'est montré indifférent, sinon hostile, à l'égard du maintien de la paix par les Nations Unies n'aurait certes dû causer aucune surprise. Comme on l'a soutenu pendant des années, alors que la question du bien-fondé de l'admission de la RPC aux Nations Unies se trouvait en litige, Pékin n'a jamais été disposé à accepter le principe du non-recours à la guerre affirmé dans la Charte. De fait, il ne l'accepte pas encore. Comme l'a brutalement déclaré son représentant, le 3 octobre 1972: «Nous appuyons les guerres justes, et nous nous opposons aux guerres injustes.» Cette affirmation va bien au-delà d'une simple figure de style. Il serait donc prudent de ne pas compter sur la coopération chinoise dans le domaine du maintien de la paix — coopération essentielle puisque la Chine est un membre permanent du Conseil de

Le Canada a rappelé du Vietnam à la fin de juillet son contingent de 290 militaires de la Commission internationale de contrôle et de surveillance. On peut voir (à gauche) quelques membres du contingent débarquant à Vancouver. Le sous-officier breveté R. A. Saunders et sa famille (à droite) sont envahis par l'émotion lors de l'arrivée de celui-ci à l'aéroport d'Ottawa.

sécurité — et en tout cas de ne pas trop s'y fier au cas où elle serait offerte.

Il y a d'autres obstacles que le Comité des 33 et ses groupes de travail ont essayé de franchir, mais il ressort suffisamment de ce bref exposé des principaux écueils que le maintien de la paix selon le *modèle 1* n'est guère possible dans l'avenir et encore moins les opérations du *modèle 2*.

N'est-on pas allé jusqu'à dire: «Le maintien de la paix par les Nations Unies est lettre morte»? Un tel jugement est peut-être par trop catégorique et pessimiste. Il serait peut-être plus juste de dire que le maintien de la paix par les Nations Unies est frappé de paralysie et qu'il faut trouver une cure héroïque pour le sauver. Même les partisans les plus fervents de la notion du maintien international de la paix doutent à l'heure actuelle de la possibilité d'une guérison de ce genre. C'est notamment le cas du Canada, comme pourra le pressentir quiconque lit, par exemple, la section pertinente de sa Revue de politique étrangère de 1970, ou le Livre blanc de 1971 sur la défense. Ce dernier, en particulier, reflète une évaluation des possibilités entièrement différentes de celle que donnait le Livre blanc précédent, publié au printemps de 1964, avant l'initiative soviétique aux Nations Unies qui devait aboutir au compromis effectué l'année suivante.

Rôle d'autres organismes

Le maintien de la paix se poursuit activement sous les auspices d'organismes autres que les Nations Unies. La Commission internationale de contrôle (CIC), produit de l'Accord de Genève de 1954, et la Commission internationale de contrôle et de surveillance (CICS), créée aux termes de l'Accord de Paris de janvier 1973, en sont des exemples. L'Organisation des États américains (OEA) a dirigé des opérations de ce genre sans beaucoup de succès aux derniers stades de la crise en République Dominicaine (1965-1966), et au cours du différend entre le Honduras et San Salvador (1969). L'Organisation de l'Unité africaine (OUA) semble s'acheminer vers l'établissement de rouages permettant ce genre d'intervention. Ce sont en effet des intérêts régionaux qui se trouvent en cause, et il convient de faire entrer en jeu des forces régionales, si elles peuvent contribuer efficacement à la réalisation de l'objectif.

Pour les pays qui ont assuré le maintien de la paix dans l'après-guerre, pour

ceux qui ont fourni les troupes nécessaires, — les hommes en béret bleu, fermes et patients, les officiers d'état-major zélés parcourant leurs secteurs à bord des jeeps blanches des Nations Unies —, il reste clairement peu à tenter dans ce domaine. Parce qu'ils sont encore prêts à jouer ce rôle, mais pas nécessairement sans conditions comme ce fut le cas de certains avant 1965, ces pays maintiennent au moins des contingents de réserve. On peut faire entrer dans cette catégorie l'effort exercé par le Canada, qui tient prête une force de l'importance d'un bataillon en vue d'une intervention possible, et l'activité des quatre pays scandinaves dans le cadre du Centre nordique de coordination de la formation et du développement des techniques et méthodes de maintien de la paix. Les déclarations gouvernementales qu'on formule parfois à ce sujet, et qui portent maintenant dans l'ensemble sur des situations hypothétiques plutôt que sur des situations de fait, soulignent néanmoins le désir de conserver ouverte une option qui pourrait se présenter à un moment donné.

Pour le reste, il s'agira de saisir les occasions qui s'offrent d'effectuer des interventions soigneusement définies à l'appui de démarches susceptibles d'empêcher un conflit armé. Un exemple de ce genre de mission nous a été fourni par le ministre des Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, dans une déclaration faite à la Chambre des communes le 27 mars de cette année, et de nouveau le 29 mai, lorsqu'il affirmait que, même après son retrait de la CICS, le Canada serait disposé à retourner au Vietnam «afin de participer à la surveillance internationale d'une élection clairement conforme aux dispositions de l'Accord de Paris...». Ce serait là un cas de maintien de la paix du *modèle 1*, non plus sous les auspices des Nations Unies, et de portée comme de durée restreintes.

Les gens de bonne volonté trouveront peut-être malheureux que le plus grand pays ami de la paix, le Canada, qui ménageait si peu ses efforts et son argent quand il s'agissait de remplir cette fonction, ne semble guère maintenant disposé à faire davantage. Il s'est produit un changement, on ne peut guère en douter, et ce changement était probablement inévitable si l'on considère le sort réservé au maintien international de la paix, et en particulier au maintien de la paix par les Nations Unies. Espérons que le processus ne sera pas irréversible.

L'Organisation de l'Unité africaine: la deuxième décennie

par Timothy M. Shaw

L'Organisation de l'Unité africaine (OUA) ayant été fondée le 25 mai 1963, il convient à l'occasion de ce dixième anniversaire d'examiner ses progrès et d'évaluer ses chances de succès pendant la deuxième décennie de son existence. Les représentants des 32 pays fondateurs se réunirent d'abord à Addis-Abéba, en Éthiopie, en vue de mettre un terme aux dissensions qui existaient entre les factions de Casablanca, de Monrovia et de Brazzaville. La charte de l'OUA représente donc une solution de compromis, traduisant l'idée d'une libre association d'États préconisée par les partisans de «l'unité par le moyen d'alliance», plutôt que le concept supranational et fédéral plus ambitieux visant à «l'unité comme mouvement» proposé par le groupe de Casablanca, y compris notamment feu le président Kwame Nkrumah du Ghana.

Cette nouvelle organisation internationale est l'expression institutionnelle du panafricanisme, c'est-à-dire, du sentiment «d'être tous des Africains». Ses membres acceptent de coordonner leurs politiques afin «de promouvoir l'unité et la solidarité des États africains; de coordonner et d'intensifier leur coopération et leurs efforts pour améliorer la vie des peuples d'Afrique; de défendre leur souveraineté, leur intégrité et leur indépendance territoriales; enfin, de promouvoir la coopération internationale». Du fait qu'elle compte actuellement 41 États membres, l'OUA est déjà la plus grande organisation régionale et le nombre de ses adhérents augmentera en fonction même du processus de décolonisation.

De structure traditionnelle mais assez souple, l'OUA se compose d'une Assemblée de chefs d'État qui se rencontrent chaque année, d'un Conseil des ministres qui se réunit semestriellement, et d'un Secrétariat. Son premier secrétaire général fut M. Diallo Telli (de la Guinée, de 1964 à 1972) et le deuxième, actuellement en fonction, est M. Nzo Ekangaki (du Cameroun). Le président de l'Assemblée est élu annuellement et on lui a récemment confié en outre le rôle de représentant de l'Orga-

nisation sur le plan diplomatique, fonction que remplissait auparavant le secrétaire général. Le général Gowon est le présent titulaire de ce poste, ce qui est l'indice de la réunification du Nigéria et de son accession au rang de grande puissance africaine. Quand l'OUA se réunit ailleurs qu'au siège d'Addis-Abéba, la présidence est exercée par le chef d'État du pays hôte; en 1972, par exemple, le roi Hassan du Maroc a présidé la Conférence de Rabat. L'OUA comprend également un ensemble de commissions spécialisées ainsi que le Comité de la libération, dont l'importance et le statut sont uniques en leur genre.

Modes d'unité

La survivance de l'OUA a été sa principale réalisation au cours de cette première décennie. L'Organisation a commencé à transformer le concept panafricain en quelque chose de concret; mais comme son pouvoir dépend de celui de ses membres, l'influence qu'elle exerce est nécessairement fonction de la puissance et de l'engagement des élites nationales. La coexistence des régimes «radicaux» et «modérés» donne un caractère distinctif à l'internationalisme des pays africains. Leurs intérêts communs portent sur le développement national, la souveraineté et la libération de l'Afrique australe, mais il est peu probable qu'ils avancent dans la voie du supranationalisme avant que certaines divergences idéologiques n'aient été conciliées.

M. Shaw enseigne les sciences politiques à l'Université de Dalhousie à titre de professeur adjoint. Il est également membre du Centre d'études de politique étrangère de cette institution. Titulaire d'une bourse de recherches, il a passé trois ans à l'Université Makerere de Kampala; il achève une thèse de doctorat intitulée Conflit et coopération en Afrique australe, qu'il soumettra à l'Université de Princeton. Il poursuit également ses recherches sur les politiques étrangères des États africains. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

Composés d'éléments changeants, ces blocs rivaux ont néanmoins élaboré une formule de répartition mutuelle des tâches. Au cours des dix dernières années, le groupe des conservateurs a concentré ses efforts sur la médiation interafricaine et les liens euro-africains, tandis que celui des militants consacrait son énergie aux activités du Comité de libération et aux liens avec le tiers-monde. Cette comptabilité fonctionnelle est apparue à la Conférence des États fondateurs lorsque la faction modérée de Monrovia et de Brazzaville a obtenu l'acceptation de la Charte de l'OUA, tandis que celle de Casablanca réussissait à faire adopter une résolution radicale au sujet de la décolonisation. Les conflits entre ces groupes inconstants nous ont offert, au cours de la dernière décennie, un tableau changeant de prédominances et de contestations.

Toute évaluation des réalisations de l'OUA doit se fonder sur des critères de succès tant africains que comparatifs. Le président Julius Nyerere de Tanzanie, à l'instar d'autres dirigeants africains, a commenté le faible succès de l'OUA dans les termes suivants: «Sans unité, et j'entends par là une franche et ferme unité politique, les peuples d'Afrique n'ont aucune perspective d'avenir sauf celle de demeurer les faibles victimes des impérialistes et des exploités». L'Organisation a bien réussi à régler des conflits mineurs, de frontières ou d'opinions, mais elle a été incapable de mettre fin aux guerres civiles en raison de son observance du principe de non-intervention dans les affaires intérieures de ses membres; sa stratégie de «rompre la paix» en Afrique australe laisse toutefois présager que plusieurs États seront libérés au cours de la prochaine décennie.

L'OUA a repris son élan. A l'optimiste «esprit d'Addis-Abéba» a succédé l'«esprit de Rabat» après une période d'incertitude marquée de coups d'État, de guerres civiles, de la DUI de la Rhodésie et de discussions en tête à tête. Ayant éprouvé d'amères déceptions, ses membres se fixent maintenant des objectifs plus modestes et plus réalisables; la prééminence de l'Organisation est dorénavant assurée. Le sous-développement de l'Afrique dans un monde de plus en plus inégal l'a poussée à compter davantage sur elle-même dans ses stratégies de libération et de développement. A une époque de détente globale, cependant, l'affrontement des forces de l'autre côté du Zambèze empêche l'Afrique de se donner un statut périphérique. Au lieu donc de poursuivre une politique de médiation entre les blocs engagés dans cette guerre froide, l'OUA non alignée est

maintenant plus soucieuse d'améliorer ses relations avec des puissances moyennes et prospères telles que le Canada, la Suède, la Yougoslavie et la Roumanie.

Recherche d'une identité

L'OUA est le symbole le plus concret d'une Afrique en quête d'identité, de non-alignement et d'autonomie. Ses membres se rallient maintenant à l'idée «d'essayer d'abord l'OUA» au lieu de continuer à compter sur la médiation et les ressources de l'extérieur. Le droit coutumier régional africain renforce l'autorité de l'Organisation et lui permet de progresser vers une définition continentale du développement, c'est-à-dire vers l'unité et l'autonomie au lieu du «néo-colonialisme» et de la dépendance continue envers les États prospères. Le régime de l'OUA favorise l'établissement de rapports autres que ceux d'une dépendance héréditaire à l'égard des anciennes métropoles.

L'interaction au sein de l'OUA a déjà commencé de saper les distinctions idéologiques et de promouvoir le «socialisme africain» comme idéologie continentale. La souveraineté raciale et la juridiction continentale sont ténues en raison des liens économiques inégaux assujettissant encore aux nations riches une Afrique qui a besoin en outre d'appuis de l'extérieur dans la lutte quelle mène en Afrique australe.

L'Afrique est complètement autonome dans les domaines où les intérêts de ses membres se rejoignent. Le caractère conservateur de l'OUA et de sa Charte se retrouve dans l'attitude de ses membres à l'égard des frontières coloniales, des principes de non-intervention et d'intégrité territoriale. Le principe du *uti possidetis* maintient le *statu quo*, s'harmonisant davantage avec le nationalisme africain qu'avec la reconnaissance de particularités ethniques ou le désir d'unification continentale.

L'OUA a protégé plutôt que sapé la souveraineté de l'État. Au début, ses débats furent marqués par la rivalité entre «radicaux» et «modérés» relativement au choix des modes d'unité, les premiers optant pour une formule d'unification continentale immédiate et les autres pour l'intégration régionale. Au rapide établissement d'une fédération panafricaine (proposé par M. Nkrumah) a succédé, en théorie comme en pratique, la coopération régionale fondée sur des objectifs économiques et techniques limités. Toutefois, certaines de ses idées, dont celle d'une armée panafricaine, ont été reprises récemment au cours d'une session commémorant le dixième anniversaire de l'OUA. Quoique certains efforts d'intégration régionale



Photo: Canada Wide Feature Service

Instantanés du président du Zaïre, M. Joseph Mobutu (à gauche), du président Léopold Senghor du Sénégal (au centre) et du président Julius Nyerere de la Tan-

zanie pris au cours des séances du 10^e anniversaire de la Conférence de l'Organisation pour l'Unité africaine à Addis Abéba.

aient échoué, plusieurs groupements ont survécu qui pourraient devenir des organismes d'unité africaine, notamment la Communauté d'Afrique orientale, le Conseil de l'Entente, l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC) et l'Organisation commune africaine et malgache (OCAM). Ces groupements régionaux, qui ont acquis plus d'envergure supranationale que l'OUA, insistent sur leur communauté d'intérêts avec le bloc continental.

Protection de la souveraineté

L'OUA rend service à ses membres en agissant comme médiateur dans leurs différends et en les protégeant contre toute ingérence de l'extérieur. Elle répond au besoin général de maintenir l'ordre et le *statu quo* territorial en créant des commissions spéciales qui s'occupent des questions de frontières et des guerres civiles. Son premier effort de médiation fut celui de la démarcation des frontières entre l'Algérie et le Maroc, problème qui avait empêché la création de l'OUA avant 1963; à la suite de négociations prolongées, ces frontières furent finalement délimitées en mai 1972. Relativement à l'irrédentisme et à la sécession, l'OUA s'est prononcée en faveur du *statu quo* lorsque le Ghana fut accusé d'intervention en Afrique occidentale, de même que dans deux autres cas: le conflit entre la Somalie et le Kenya au sujet de leurs frontières et la guerre civile au Nigéria. En Afrique indépendante, l'OUA favorise le maintien de l'ordre plutôt que la justice; en Afrique australe, par contre, le respect des droits de l'homme est son objectif majeur.

Ne disposant d'aucun moyen de coercition, l'OUA s'en remet aux services d'éminents hommes d'État africains renommés pour leur impartialité. Ses interventions ont un caractère officieux et consultatif et elle n'a pas entrepris d'opérations de maintien de la paix. Le règlement des différends tend donc à trainer en longueur et certaines questions ne sont jamais tranchées. Lors de la Conférence de 1973 on reprenait, par exemple, le débat sur le différend Somalie-Éthiopie, et un «comité faisant appel aux bons offices» de huit hommes d'État, sous la présidence du général Gowon, fut chargé de normaliser les relations. De sorte qu'en 1973 le problème des frontières entre la Somalie irrédentiste, le Kenya et l'Éthiopie existait depuis aussi longtemps que l'OUA qui célébrait alors son dixième anniversaire. Toutefois, au sein d'une infrastructure internationale sans grande force militaire et manquant totalement de pouvoir supranational, le style exhortatif et délibératif de l'Afrique conciliatrice se révèle approprié et efficace. Selon la description de M. Nyerere, le forum de l'OUA offre aux États membres des moyens démocratiques similaires à ceux qu'utilisaient traditionnellement les doyens de tribus africaines: «Ils parlaient jusqu'à ce qu'ils tombent d'accord». A la dernière réunion de l'OUA, les présidents Nyerere et Idi Amin se sont officiellement réconciliés grâce aux efforts déployés par l'empereur Haïlé Sélassié.

L'expérience de l'OUA en matière de médiation l'a encouragée, en 1971, à se charger d'une mission au Moyen-Orient visant à trouver un terrain d'entente permettant d'amorcer le dialogue entre Israël et l'Égypte. L'échec de cet effort et la

campagne menée par la Libye contre les relations diplomatiques de certains États africains avec Israël ont abouti, en 1973, à une résolution plus radicale prévoyant l'adoption de mesures collectives ou individuelles contre Israël et exigeant «le retrait inconditionnel des Israéliens de tous les territoires occupés en pays africains et arabes». La Déclaration politique de 1973 révèle que l'OUA se préoccupe de «libération» tant dans le nord de l'Afrique qu'au sud du continent.

Libération de l'Afrique australe

L'engagement qu'a pris l'OUA de respecter les vœux de la majorité des pays du continent se traduit par l'appui politique et économique fourni à son Comité de la libération installé à Dar-ès-Salaam. En 1965, elle avait aussi créé une Organisation de la défense africaine pour mieux assurer la sécurité du continent et, grâce aux troupes que les États africains indépendants lui envoyaient, pour fournir du renfort aux guérilleros en Afrique australe. Quoique certains dirigeants, dont le général Amin, réclament parfois qu'on la revigore, cette institution reste moribonde. Le Comité de la libération intervient entre les factions rivales de guérilleros, tâche de leur obtenir l'aide d'Africains et d'autres, et leur assure des services diplomatiques et de relations publiques. Sans reconnaître tous les mouvements de libération africains, il accorde des ressources aux mouvements les plus unifiés et les plus actifs, et se trouve de ce fait mêlé aux débats internationaux entre les grands États.

La libération de l'Afrique australe est le grand facteur d'unité au sein de l'OUA. Toutefois, grâce à une politique étrangère orientée vers ce but, l'Afrique du Sud a tâché d'exploiter les déceptions qu'entraînent l'appui à toute guérilla prolongée et l'aggravation des problèmes de développement causée par le fléchissement de l'aide internationale. L'unité d'action de l'OUA fut donc temporairement ébranlée lorsqu'elle opta pour le «dialogue» en contrepartie de la neutralité dans cet affrontement. Au cours de 1971, cette réaction contribua à diviser l'OUA, les présidents Banda du Malawi et Houphouët-Boigny de la Côte d'Ivoire formant alors le noyau des partisans du «dialogue». Ils reniaient la stratégie du Manifeste de Lusaka que l'OUA avait approuvée en 1969: «Nous préférons (déclaraient-ils) négocier au lieu de détruire, parler au lieu de tuer. Nous sommes opposés à la violence; nous nous opposons aussi à l'agression contre la dignité humaine perpétuée par les oppresseurs de l'Afrique. S'il est possible d'ac-

céder pacifiquement à l'émancipation... nous exhortons nos frères engagés dans les mouvements de résistance à mener une lutte pacifique, même au prix de quelques concessions touchant le calendrier de l'évolution.»

L'attitude de l'OUA, fondée sur ce manifeste, fut confirmée lors de la réunion de Rabat en 1972, malgré les victoires remportées par certains mouvements de libération et les changements politiques défavorables au dialogue survenus au Ghana, à Madagascar et au Lesotho. Il convient de noter la souplesse de l'OUA à l'égard de cette séduisante initiative sud-africaine, bien qu'elle n'ait pas donné lieu à des critères d'adhésion plus rigoureux. L'Organisation révélait d'autre part son manque d'autorité en décembre 1965, alors que le quart seulement de ses membres ont rompu leurs relations diplomatiques avec la Grande-Bretagne parce qu'elle n'avait pas mis fin à la DUI de la Rhodésie.

Développement économique

Outre l'encouragement à la libération et à la médiation, l'OUA espère favoriser la paix en accélérant le rythme du développement économique de l'Afrique. L'OUA est à la fois un lieu de délibération et un organisme disposé à recueillir et à exposer les demandes de ses membres aux institutions économiques non africaines comme la CEE et la CNUCED. Avant l'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE, plus de la moitié des pays de l'OUA avaient le statut d'États associés; à l'avenir tous les États africains, sauf cinq, auront des rapports officiels avec l'Europe et l'on prévoit même la possibilité de liens d'ordre général entre l'OUA et la CEE. L'OUA et la CEA espèrent que les États francophones de l'OCAM et les pays anglophones du Commonwealth adopteront une position commune à Bruxelles, réclamant des clauses plus favorables que celles que contiennent la présente Convention de Yaoundé et l'Accord d'Arusha. Aux termes de la Déclaration économique de 1973, les membres de l'OUA se sont engagés à mener des négociations collectives avec les pays prospères.

La Commission de l'OUA pour la science, la technique et la recherche a englobé la Commission pour la coopération technique en Afrique, créée par les puissances impériales à l'époque de la décolonisation. De son siège au Nigéria, elle organise des bureaux de recherche, des comités et des fonds communs.

L'OUA appuie diverses manifestations africaines, dont le Festival culturel pan-africain qui s'est déroulé à Alger en 1969,

la Foire commerciale panafricaine, tenue à Nairobi en 1972 et, cette année, les Jeux panafricains qui ont eu lieu à Lagos.

Compatibilité avec l'ONU

Aux yeux des Africains, l'OUA a une autorité égale à celle de l'ONU, ayant été conçue de façon à s'harmoniser et à coopérer avec les institutions spécialisées de cette dernière. La répartition des tâches tient à la fois de dispositions juridiques et de leurs relations de travail: par exemple, les conflits locaux doivent se régler par l'entremise de l'organisation régionale appropriée avant d'être soumis au Conseil de sécurité de l'ONU. Pendant les périodes critiques au Congo et en Rhodésie, l'ONU a invité l'OUA à prendre des mesures complémentaires pour remédier à la situation.

L'OUA dispose d'un nombre important de voix dans les conseils de l'ONU, et ses membres peuvent utiliser l'Assemblée générale pour faire valoir leurs droits dans toute question concernant l'Afrique. La réunion du Conseil de sécurité qui eut lieu à Addis-Abéba en 1972, la première à être tenue ailleurs qu'à New-York, a souligné la communauté de vues entre l'OUA et l'ONU à l'égard de l'affrontement en Afrique australe. On a également attiré l'attention de l'ONU sur deux autres problèmes continentaux: l'Afrique compte un plus grand nombre de pays «sous-développés» et sans littoral que n'importe quelle autre région.

Tous les membres de l'OUA adhèrent à la Commission économique pour l'Afrique (CEA). Sous la direction novatrice de M. Robert K. A. Gardiner (Ghana), elle a stimulé la croissance du commerce interafricain ainsi que la recherche et la formation dans le domaine économique. L'OUA et la CEA ont accepté de coopérer aux termes d'un accord signé en décembre 1965; l'OUA considère sa Commission économique et sociale comme le principal organe de politique économique et la CEA comme une institution technique. Outre

un programme courant de monographies, de rapports par pays et de recueils statistiques, la CEA encourage le développement de quatre groupements régionaux d'Afrique. Elle a établi la Banque africaine de développement (BAD) et un Fonds pertinent pour promouvoir l'identification des grands projets d'infrastructure et les investissements requis à cet égard. Elle coordonne aussi le financement et la construction de la Route transafricaine qui va de Mombasa (Kenya) à Lagos (Nigéria).

L'OUA seconde l'ONU dans son rôle d'intermédiaire; la pauvreté de l'Afrique la rend tributaire des sources extérieures de capitaux. Tous les membres de l'OUA recherchent l'assistance du PNUD, de la BIRD et d'autres institutions spécialisées de l'ONU. Le haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et les États africains coopèrent aux fins d'offrir asile et secours aux réfugiés sur le continent.

Les fonctions de l'OUA sont plus limitées et spécialisées que celles de l'ONU. Sa composition et ses objectifs distincts lui ont permis de devenir un organisme relativement souple et varié. Toutefois, le fait de n'avoir pu empêcher la balkanisation de l'Afrique durant ses premières années d'existence représente peut-être une occasion à jamais perdue. L'égalité entre ses membres se modifie dans une certaine mesure et, d'ici quelques années, l'Afrique se distinguera probablement par l'apparition de puissances moyennes comme le Nigéria, le Zaïre et l'Égypte, dont l'influence s'exercera tant à l'intérieur du continent qu'à l'extérieur pour son avancement. Il est évident que la libération de l'Afrique australe, la médiation continentale et le développement économique continueront d'être les tâches principales de l'OUA. L'incorporation des régions libérées au système continental international deviendra la tâche à parachever lorsqu'on aura réussi à changer le visage politique de l'Afrique australe.

Notes sur le Commonwealth

par Clyde Sanger

Dites, que se passait-il au Canada au début d'août? Revoyons les manchettes du Grand Quotidien National au jour le jour:

«Nouvelle hausse du prix du bacon» (mardi, 8 août)

«Les supermarchés réduisent les prix de leurs stocks» (9 août)

«Exportations et consommation intérieure entraînent l'escalade des prix du bœuf» (10 août)

«Les ventes de bœuf aux États-Unis profitent aux industries des deux pays» (11 août)

«Le Cabinet se réunit lundi pour régler la question du prix des aliments» (12 août)

Voilà des faits auxquels la bourse et l'estomac de chaque famille canadienne sont sensibles. Pourtant, une autre nouvelle attendait le lecteur persévérant dans les pages intérieures. Après tout, ce n'est qu'accessoirement que le premier ministre du Canada, M. Pierre Trudeau, avait mentionné cette réunion du Cabinet lors d'une conférence de presse consacrée à la rencontre des chefs de gouvernement du Commonwealth qui venait de se terminer. Voici donc quelques réflexions personnelles sur les 32 présidents, premiers ministres et leurs adjoints, et sur les conseillers, les journalistes et les groupes de pression réunis à l'occasion de la dix-neuvième Conférence du Commonwealth et qui en ont fait peut-être l'un des événements les plus intéressants jamais organisés à Ottawa, ou même au Canada.

On a toujours tendance à parler des personnalités plutôt que des problèmes

Ancien adjoint spécial du président de l'Agence canadienne de développement international, M. Clyde Sanger dirige la rédaction de publications diverses pour le compte du Centre de recherches pour le développement international. Observateur de longue date des affaires du Commonwealth, M. Sanger a été correspondant du Manchester Guardian en Afrique et aux Nations Unies. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

de fond. Cela découle en partie du fait que nous sommes tous potiniers et que la rencontre de neuf jours a produit une abondance d'anecdotes intéressantes. Mais cela tient surtout à ce que la Conférence a donné lieu à des échanges plus intimes entre les chefs de gouvernement, étant donné le nouveau règlement qui limitait à trois membres la composition de chaque délégation participant aux séances. On y discutait des principales questions de l'heure, à savoir: la stratégie nucléaire, la diplomatie des superpuissances, le racisme, la pauvreté, le contrôle des investissements étrangers, les modes de bonne gestion gouvernementale. Dans chaque cas, les chefs de gouvernement ont pu faire valoir leurs arguments et s'acquérir le respect grâce non pas à la force de leurs bataillons, mais grâce à leur personnalité, leur présence d'esprit, leur réalisme, leur sincérité et, à l'occasion, un certain sens théâtral.

Déjà connues, les qualités distinctes de MM. Edward Heath et Julius Nyerere se sont réaffirmées. Mais de nouvelles réputations ont été créées, notamment dans le cas de MM. Michael Manley de Jamaïque, et Norman Kirk de la Nouvelle-Zélande. A la fin de la Conférence, M. Trudeau pouvait déclarer que les chefs de gouvernement s'étaient «encouragés à envisager les faits» et que, pour la première fois, leurs discours candides s'accompagnaient de propositions constructives. Il aurait pu ajouter que MM. Manley et Kirk avaient, à cet égard, donné l'exemple.

Après avoir affirmé que Singapour ne pourrait espérer survivre dans un isolement béat, M. Lee Kwan Yew dissipa de nombreuses illusions avant de préciser: «Il me faut regarder la réalité en face, ou alors périr.» Même ceux qui divergeaient d'opinion avec lui sur la plupart des questions l'ont estimé pour son intelligence et son expérience. Là encore, ce fut un succès de personnalité.

Examinons la Conférence sous un autre angle. Les pays dont les dirigeants brillaient par leur absence, notamment l'Inde, Trinidad et la Zambie, ont joué un

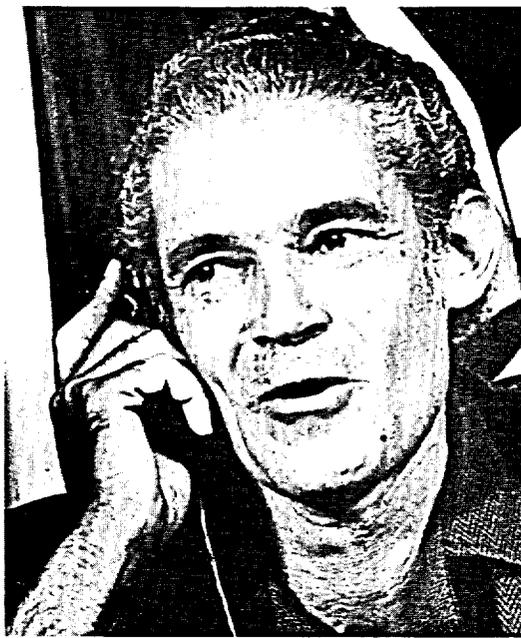
rôle secondaire dans le feu des discussions. On n'avait simplement pas le temps de vérifier les répercussions politiques d'une intervention ou d'un nouveau concept en consultant Delhi ou Lusaka, de sorte que les ministres des Affaires étrangères de ces pays s'en sont tenus à des lieux communs. Dommage que Mme Indira Gandhi ainsi que MM. Eric Williams et Kenneth Kaunda n'aient pu faire profiter de leur sagesse. Espérons qu'ils le feront au prochain tour.

Accueil ponctué d'ironies

Le jour d'ouverture a donné lieu à quelques douces ironies au moment où M. Trudeau accueillait successivement les chefs de gouvernement à l'entrée rénovée de l'ancienne gare. Le premier ministre Heath, par exemple, se présenta dans une Cadillac immatriculée au Québec (tout comme le premier ministre de l'Île Maurice, ce qui était plus approprié)... certains Asiatiques chassés de l'Ouganda agitaient des pancartes de protestation (proclamant: «Arrêtez Amin» et «Désarmez Amin!») à l'arrivée de M. Grace Ibingira, paisible ambassadeur auprès des Nations Unies et ami des arts, qui a lui-même fait cinq années de détention... M. Mainza Chona, vice-président de la Zambie, s'est précipité hors de sa voiture en saluant d'un chaleureux «Ça va?». Cette gaité avait-elle pour objet de dissimuler son embarras à la suite de l'incident de Victoria Falls? On se le demandait en regardant les photographes le mitrailler.

Non sans hésitation, commençons par quelques impressions de M. Edward Heath. Si je dis hésitation, c'est qu'il n'est pas très sympathique, ni certes l'invité enthousiaste qui déborde d'idées neuves. Il s'est plutôt imposé de façon négative. Le duc d'Edimbourg avait beau affirmer devant le *Canadian Club* que le Commonwealth ne ressemble plus à une roue dont les rayons convergent vers le moyeu qu'était la Grande-Bretagne, mais qu'il tient plutôt d'une carte de lignes aériennes reliant tous les pays, ce nouveau mode d'organisation n'en était pas moins précaire et M. Heath aurait pu d'un mouvement de colère ou par simple négligence lui faire beaucoup de tort.

Il a failli ne pas venir. Les invitations à une réception offerte par les Britanniques étaient adressées au nom du «Chef de la délégation britannique», au cas où M. Heath n'aurait pas été présent. Puis, les premiers jours, on ne savait pas trop s'il resterait; les pressions exercées par la Nouvelle-Zélande pour faire adopter une déclaration condamnant les essais nucléaires menaçaient d'isoler M. Heath autant



Téléphoto PC

Le premier ministre de la Jamaïque, M. Michael Manley. Son but: un nouveau concept de l'établissement des prix.

que l'avait fait à Singapour, en 1971, la question de ventes d'armes à l'Afrique du Sud. M. Trudeau et M. Arnold Smith, secrétaire général du Commonwealth, ont sauvé la situation et empêché qu'on isole la Grande-Bretagne sur cette question et d'autres (sociétés multinationales, l'Afrique méridionale). A la fin de la semaine, au Mont Tremblant, il était plus cordial et, le mardi suivant, veille de son départ pour la course de voiliers de Fastnet, il déclarait: «La Conférence a été fort utile... ces échanges de vues ont une influence qui se reflète dans les lignes de conduite adoptées ensuite par divers gouvernements. Cette rencontre a été très bien organisée. Elle a été profitable et j'en suis complètement satisfait.»

Il est à espérer que lors de la prochaine Conférence, la nouvelle structure du Commonwealth comme «pont aérien» sera plus solide et que les autres participants n'auront pas à ménager outre mesure les sensibilités britanniques. Cependant, il n'y a pas que les paroles plus aimables des chefs de gouvernement africains et autres qui ont amené le premier ministre britannique à modifier son attitude. A la réception donnée le 1er août, veille de la Conférence, une personne indiscreète aurait eu le rare privilège de voir et d'entendre M. Heath subissant humblement la rude admonestation que lui servait une femme aux cheveux blancs:

«J'en ai plein le dos de votre satané voilier. Vous devez vous concentrer sur cette Conférence et l'aborder avec un esprit

constructif. Sinon, vous nuisez à la Grande-Bretagne.»

— «Allons, allons, Betty, ne vous emportez pas. Je comprends vos sentiments...»

Il les comprenait, en effet, connaissant Betty Owen, femme indomptable du comté de Kent, depuis l'époque où il était jeune et obscur député; elle n'avait jamais caché ses sentiments et y était encore moins portée en sa qualité de vice-présidente de la *Royal Commonwealth Society*. L'important c'est qu'au retour de la réception, M. Heath glissa quelques extraits du rapport du secrétaire général du Commonwealth dans le discours qu'il devait prononcer le vendredi. Il est donc apparu comme fervent partisan d'un Commonwealth qui forme (selon l'expression de M. Nyerere) un organe de liaison entre les blocs régionaux du monde. Cette attitude positive a d'ailleurs servi à persuader ses homologues de ménager la Grande-Bretagne au sujet de son entrée dans la Communauté européenne, et donné un ton plus modéré à l'ensemble de la Conférence. Mme Betty Owen et son franc-parler méritent au moins une apostille dans l'histoire du Commonwealth.

Conférence parallèle

D'autres groupes de pression ainsi que des conseillers officiels ont fait leur marque. Mentionnons les quelque deux cents adeptes du «Forum populaire» qui ont participé pendant trois jours à une conférence parallèle dans un amphithéâtre mal aéré de l'Université d'Ottawa en vue de promouvoir la cause des mouvements de libération du sud de l'Afrique; certains adjoints aussi, tels Simon Nxumalo du Souaziland, retouchaient habilement les discours des chefs de gouvernement. Voici, par exemple, une des données les plus frappantes que je retiens de la Conférence: si la Grande-Bretagne réduisait son budget de défense d'un millième seulement et remettait la somme équivalente au Souaziland, ce dernier pourrait doubler les recettes de son budget.

M. David McDowell, chef de la Direction de l'ONU au ministère des Affaires étrangères de Nouvelle-Zélande a peut-être été le plus efficace de ces conseillers discrets. Rompu au fonctionnement du Commonwealth pour avoir été l'adjoint spécial de M. Arnold Smith, il a mis sa compétence au service de l'idéalisme indéfectible du premier ministre Kirk pour former avec lui une équipe remarquable. Tous les journalistes ont signalé l'initiative de la Nouvelle-Zélande se rapportant aux essais nucléaires, et certains ont fait écho au calcul terrifiant de M. Kirk voulant qu'on

ait effectué 400 essais depuis la signature du traité d'interdiction partielle des essais nucléaires, il y a dix ans. On a prêté moins d'attention malheureusement aux efforts déployés par M. Kirk pour que le secrétariat du Commonwealth organise, au profit des pays démunis, des études sur le commerce et les investissements, de même qu'à l'habileté avec laquelle, secondé par M. Gough Whitlam d'Australie et M. Trudeau, il a forcé la Grande-Bretagne à prendre au sérieux le projet d'une éventuelle présence du Commonwealth en Rhodésie, tout en convainquant M. Nyerere d'abandonner des expressions telles que «les soldats de la liberté» qui auraient empêché toute entente avec la Grande-Bretagne sur l'importance d'accorder une aide humanitaire aux autochtones combattant pour leur indépendance en Afrique méridionale.

Malgré son désaccord avec MM. Lee et Heath au sujet des sociétés multinationales, M. Whitlam s'est acquis le respect des chefs de gouvernement africains. Le renforcement des liens entre les deux premiers ministres blancs de l'Australasie et les dirigeants africains est un des grands résultats de la Conférence d'Ottawa.

M. Manley de la Jamaïque

Toutefois, le nouveau venu dont la contribution a peut-être été la plus impressionnante est M. Michael Manley de la Jamaïque. On l'a remarqué dès sa descente de voiture, le premier matin, vêtu d'un uniforme bleu à haut col de mode chinoise, symbole (supposait-on) de simplicité et de dévouement. Mais son intervention la plus notée eut lieu le mercredi suivant alors qu'il a élevé la discussion au-dessus des griefs particuliers au sujet d'inégalités commerciales et des plaintes concernant l'aide sous conditions, en proposant que le secrétariat entreprenne une étude systématique des nouveaux modes de fixation des prix susceptibles de mettre fin à la détérioration des conditions commerciales, facteur qui contribue à creuser le fossé entre les États riches et les États pauvres.

Le premier ministre Trudeau a repris les paroles de M. Manley dans sa déclaration finale: «Nous ne savons pas très bien comment contrôler les mécanismes qui permettent de déterminer le prix des produits manufacturés en fonction du coût, mais qui obligent à fixer le prix des denrées de base selon les conditions du marché.» Le communiqué final mentionnait aussi le besoin «d'accroître les revenus d'exportation que les pays en voie de développement retirent des produits de base, surtout des produits agricoles, étant donné l'augmentation de prix constante des biens indus-

triels; on devrait étudier aussi la meilleure façon d'établir un lien réaliste entre les prix des deux catégories de biens».

Reste à savoir ce qu'on pourra accomplir et si le Commonwealth est en mesure de créer de nouvelles modalités d'échanges commerciaux valables à travers le monde. Néanmoins, M. Manley a clairement démontré des qualités d'homme d'action de premier ordre.

Autres impressions

La Conférence nous a laissé par surcroît d'autres impressions, plus ou moins importantes, dont celles-ci:

— Le style contrasté des différentes séances d'information données par les délégations: à la délégation canadienne, M. Yvan Head faisait preuve d'un optimisme exubérant, tandis que chez les Britanniques on faisait grand état des invités aux repas de M. Heath ou de M. Alex Douglas-Home (les Ougandais ne furent plus invités par aucun des deux après le féroce discours *in absentia* du général Amin); quant aux séances australiennes, elles se distinguaient par leur atmosphère d'irrévérence gouailleuse («pour une fois, X savait de quoi il parlait . . .»).

— Le charme du cheik Mujibir Rahman (Bangladesh) et l'esprit de M. Julius Nyerere (Tanzanie) employés au meilleur escient, le premier lors d'un petit déjeuner ayant pour but de persuader les organismes bénévoles canadiens de redoubler leurs efforts au Bangladesh, et le second au cours d'une conférence de presse où il fallait éviter d'accorder à M. Heath des louanges non méritées. A quelqu'un qui l'avait invité à dire que M. Heath avait changé, qu'il avait des idées plus justes sur l'Afrique méridionale, M. Nyerere a répondu par un proverbe swahili: *Mgema akisifiwa, tembo hulitia maji* (Ne louangez pas le brasseur de crainte qu'il ne mette de l'eau dans la bière!).

— La jeunesse et la spontanéité du général Yakubu Gowon, inaltérées par le fardeau d'avoir dirigé le Nigéria au cours d'une guerre civile et durant l'après-guerre. Parfois déconcertant, comme lorsqu'il a mis en doute l'utilité de demander la libération des leaders zimbabwéens Joshua Nkomo et Ndabaningi Sithole («Ne recommenceront-ils pas tout simplement à se quereller?»), il avait aussi des saillies d'humour comme lorsqu'il s'est exclamé en regardant ses écouteurs: «Voilà qu'ils se mettent à parler français.»

— Le jargon qui pousse comme de la mauvaise herbe. A la question posée à une séance d'information de la délégation britannique: «M. Heath a-t-il rencontré M. Mintoff ce matin?» la réponse fut: «Non, il



Canada Wide

Le général Yakubu Gowon du Nigéria a dirigé la nation pendant la guerre civile.

n'a pas eu de bilatérales aujourd'hui.»

— Le caractère mâle du principal spectacle organisé en marge de la Conférence, le jour d'ouverture, fut la présentation par le duc d'Édimbourg d'un nouveau drapeau au 3^e bataillon du *Royal Canadian Regiment*. Regardant défiler alertement leur bataillon en rangs ordonnés sur les pelouses de la colline du Parlement, le prince Philip et le colonel Spry avaient une allure si dynamique et se tenaient si droits qu'on ne pouvait s'empêcher de les comparer aux politiciens qui, de l'autre côté de la rue, marchaient à contre-pas et sans s'accorder. Est-il étonnant que plusieurs nouveaux pays, impatients d'avancer, soient passés sous la férule des militaires?

Brillant discours de Nyerere

Tous ceux que le premier ministre Julius Nyerere a tenus sous le charme de son éloquence durant son discours d'une heure sur l'Afrique méridionale en garderont une impression durable. On rapporte que tous les fauteuils étaient tournés vers lui et qu'on aurait pu entendre voler une mouche. Après avoir dénoncé le général Amin («le racisme est le racisme, peu importe qui le pratique») il lui fut plus facile de prier M. Heath de «dire à son allié, le Portugal» de mettre fin à ses guerres coloniales, de quitter l'Afrique et de permettre au Mozambique et à l'Angola d'assurer leur liberté. Ce discours a permis d'insérer pour la première fois dans le communiqué des dirigeants du Commonwealth une critique ouverte du Portugal, étape importante.

MM. Trudeau et Arnold Smith ont dirigé lestement le débat sur chaque ques-

tion. On rapporte maints exemples de l'adresse avec laquelle M. Trudeau a présidé la Conférence, notamment l'habileté avec laquelle il a doucement dégonflé M. Dom Mintoff de Malte sur la question des investissements étrangers et du commerce («Qu'avez-vous à vendre? De la géographie, c'est tout»). L'organisation de la Conférence était pratiquement parfaite, même si l'ordinateur du centre des média semblait plus apte à enregistrer, à la seconde près, le moment d'arrivée des messages qu'à émettre à temps les invitations aux réceptions. Tous les étrangers que j'ai rencontrés n'ont eu à leur départ que des éloges pour l'efficacité et l'amabilité de leurs hôtes canadiens. Les «hôtes» en jupes orange ont connu un franc succès et personne ne semble s'être offusqué de ce que les bicyclettes se louaient quatre dollars par jour, alors que le prix n'est que de 25¢ à Katmandu.

En fin de compte, que résultera-t-il de tout cela? Comme l'a fait observer M. Julius Nyerere, quel est maintenant notre objectif? Une fois la Conférence terminée, M. Arnold Smith en a décrit le succès en ces termes:

«Les neuf derniers jours écoulés à Ottawa ont de beaucoup réduit le danger

de voir survenir une période au cours de laquelle les races et les continents de ce monde s'éloigneraient graduellement les uns des autres. La Conférence a augmenté la compréhension, la confiance mutuelle et la volonté de collaboration des dirigeants d'un groupe très important de pays englobant plusieurs races et plusieurs régions. Cette volonté de chercher ensemble des solutions aux problèmes et de tenter de faire progresser l'humanité vers l'objectif d'un monde uni, voilà, à n'en pas douter, la vocation du Commonwealth.»

Ces paroles ont été prononcées vendredi soir, mais le premier ministre du Canada a eu très peu de temps pour savourer son succès. Le lundi suivant, comme le lui rappelait à la une l'édition de samedi du *Globe and Mail*, il était attendu à une réunion spéciale du Cabinet convoquée pour étudier les prix des denrées alimentaires.

La livraison novembre-décembre de Perspectives internationales renfermera un commentaire rédigé par le professeur P. D. Pillay de l'Université Dalhousie sur quelques-unes des principales questions discutées à la rencontre des chefs de gouvernement du Commonwealth.

O. D. Skelton: pionnier de notre politique étrangère

par Norman Hillmer

O. D. Skelton, un des Canadiens les plus importants et les plus influents de ce siècle, se distingua d'abord comme professeur de l'Université Queen's; enclin à la polémique, il produisit une foule de livres et d'articles empreints d'un fort nationalisme qui lui conférèrent une réputation de grand intellectuel libéral. C'est en 1925 qu'il devint sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, poste qu'il occupa jusqu'à sa mort en 1941. Il est le véritable fondateur du ministère des Affaires extérieures. A titre de conseiller et d'administrateur, Skelton exerça une autorité sans

égale dans l'histoire du fonctionnarisme canadien.

L'influence de Skelton fut considérable, et pourtant peu de Canadiens ont entendu parler de lui. Un journaliste de Winnipeg, Grant Dexter, écrivait peu après sa mort: «Il ne sera probablement publié aucune biographie de M. Skelton. L'histoire de sa vie se prête difficilement au récit. Les bâtisseurs de la nation avancent à grandes enjambées dans l'histoire, géants qui dominant de haut le peuple dont ils ont façonné l'existence. M. Skelton était de cette trempe. Il a modifié la vie du pays

à beaucoup d'égards... et pourtant, son nom n'apparaîtra que peu souvent dans l'histoire. Il a accompli l'essentiel du travail; d'autres ont assumé la vedette et se verront attribuer tout le mérite. «Il n'y a rien d'injuste à cela,» aurait dit M. Skelton. Il a fait son travail: ils ont fait le leur.»

Skelton ne semble pas être du bois dont sont taillés les héros du vingtième siècle. Selon ses contemporains, il était d'apparence terne et austère: lunettes épaisses, sourcils en broussaille, chevelure indocile et sans éclat. Peu le connaissaient ou s'en croyaient capables. L'expression de sa chaude personnalité et d'un humour à froid était réservée à un petit cercle d'amis. A l'égard des autres, selon le jeune Lester Pearson, Skelton était simplement «assez réservé, voire distant».

Skelton n'avait pas d'instinct le sens des relations publiques. «A l'égard de la société au sens protocolaire du terme, ou des préséances et du rang (nous dit Dexter), il manifestait une indifférence totale». Rappelons à ce propos l'anecdote suivante. En 1933, alors que Skelton était attendu à Londres où il devait présider une commission économique du Commonwealth, ses hôtes lui avaient préparé un accueil de circonstance. De hautes personnalités s'étaient réunies à la gare Waterloo, au point d'arrivée des compartiments de première classe, pour attendre le train qui l'amenait de Genève. L'attente se prolongeait et il n'y avait pas le moindre signe du Canadien. Finalement, alors que les notables s'apprêtaient à partir, on aperçut au loin sur le quai une silhouette frippée. Au grand étonnement de ses collègues britanniques, Skelton voyageait en troisième classe et portait lui-même ses bagages.

Personnalité ascendante

En dépit de cela, les livres d'histoire commencent à nous parler de Skelton. Son influence, ses réalisations et ses défauts sont mis à jour par les recherches qui se font actuellement sur la politique étrangère et de défense du Canada des années vingt et trente. Il y a même des historiens qui vont jusqu'à dire que Skelton dirigeait tout lui-même, sans le concours d'aucun premier ministre.

Les premiers ministres ont néanmoins leur utilité. Le professeur Stacey a fait observer que la réputation et l'avancement de Skelton étaient liés aux noms de deux premiers ministres libéraux au long règne, sir Wilfrid Laurier et Mackenzie King. Skelton fut le biographe officiel de Laurier et c'est Mackenzie King qui le fit entrer au gouvernement. Et, comme dit Stacey,

Skelton et King étaient tous deux des admirateurs fervents de Laurier, de ses opinions et de sa politique.

Skelton obtint son poste aux Affaires extérieures après avoir convaincu Mackenzie King qu'il avait bien appris les leçons nationalistes de Laurier. Il avait certainement les connaissances et le juste point de vue, écrivait King dans son journal après l'avoir entendu parler devant un auditoire du *Canadian Club* à Ottawa, au début de 1922, sur le Canada et la politique étrangère. Son allocution, selon M. King, posait d'excellents principes pour une politique canadienne des affaires extérieures, et Skelton lui-même serait l'homme tout indiqué pour ce ministère.

Mackenzie King venait d'être nommé premier ministre. Il s'y connaissait peu en affaires étrangères, mais savait ce qu'il voulait et pouvait constater que Skelton partageait avec lui le désir d'un retour, après dix années de gouvernement conservateur, aux politiques de sir Wilfrid Laurier. King et Skelton estimaient, comme Laurier, que l'influence et le prestige du Canada dans le monde ne devait pas s'acquérir au moyen d'engagements à l'extérieur et d'alliances, comme l'avaient cru les conservateurs. La priorité, au contraire, devait être accordée aux choses nationales, à l'unité et au développement du pays.

Liens avec la Grande-Bretagne

Skelton reconnaissait que l'élément le plus important de l'existence du Canada était sa position à l'intérieur de l'Empire britannique. Il savait que les liens avec la Grande-Bretagne pouvaient unir les Canadiens, comme cela s'était produit en 1914, mais qu'ils étaient aussi facteur de division susceptible de les détourner de l'objectif de bâtir une nation canadienne sur le continent nord-américain. Laurier avait résisté aux desseins de la minorité puissante qui, au Canada et à Londres, avait cherché à engager le Canada dans les aventures impériales et les guerres à l'étranger; Mackenzie King se proposait de faire de même. Ce n'était que de cette façon que des

M. Hillmer est historien au ministère de la Défense nationale et enseigne la politique étrangère canadienne à l'Université Carleton. Il termine actuellement une thèse de doctorat de Cambridge sur les relations anglo-canadiennes de 1926 à 1937. Ancien boursier de l'Institute of Commonwealth Studies à Londres, M. Hillmer a écrit plusieurs articles sur les relations extérieures du Canada entre les deux guerres. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



hommes modérés, Français et Anglais, pourraient vivre unis sous un même toit canadien.

King et Skelton furent l'un comme l'autre, du moins au début, d'une naïveté presque enfantine pour ce qui est des complications et des complexités de la politique étrangère. Après tout, disait Skelton, qu'étaient la plupart des affaires étrangères sinon des disputes de clocher avec les plus proches voisins? Cependant, ce dernier avait des convictions mieux définies quant au rôle du Canada dans le monde et pouvait justifier ses vues sur le plan intellectuel. Le premier ministre en vint à s'appuyer sur lui précisément pour cette raison.

Dans les jours qui suivirent son discours au *Canadian Club*, Skelton joua un rôle d'importance croissante auprès de Mackenzie King. Il fut chef d'état-major de King à la Conférence impériale de 1923 et exerça d'autres fonctions consultatives. Mais il hésitait à rompre ses liens avec l'université et à s'installer définitivement à Ottawa.

En 1924, alors que sir Joseph Pope était sur le point de terminer son mandat de sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Skelton entra au ministère en qualité de conseiller, ayant obtenu un an de congé de l'Université Queen's. Il s'attendait à demi à rentrer à Kingston où la vie universitaire lui procurait intimité et liberté d'esprit. Skelton, toutefois, avait aussi de l'ambition et un sens de la mission à accomplir quand il s'agissait de la mise en pratique de ses idées. Après de poignantes tergiversations, il accepta l'offre de King de devenir le successeur de Pope, laissant à jamais derrière lui, comme le dit Dexter, «une vie qui, pour lui, présentait les plus grands attraits».

Skelton souhaitait un retour aux politiques de Laurier, tout en voulant les dépasser. Dès 1904, il parlait d'un idéal positif, «l'idéal que j'ai toujours chéri, l'indépendance canadienne». Il pensait que le Canada ne serait vraiment libre que s'il assumait l'entière responsabilité de la conduite de ses affaires étrangères et avait la capacité, au plan national et à l'étranger, de prononcer un jugement indépendant sur les événements du monde extérieur. Il voulait donc voir un ministère des Affaires extérieures fort et actif, qui soit à la fois l'instrument et l'expression de la personnalité nationale du Canada en plein essor.

Rôle primitif du ministère

Fondé sous Laurier en 1909, le ministère des Affaires extérieures servait surtout de bureau de poste facilitant l'expédition d'un volume croissant d'affaires extérieures. En 1925, c'était encore en grande partie un

bureau central de transmission de la correspondance à destination ou en provenance des ministères intéressés, ou s'occupant d'affaires courantes. Certains agents du ministère, notamment Loring Christie, avaient beaucoup contribué à l'élaboration de la politique extérieure du Canada durant ces premières années, mais le ministère lui-même avait été plutôt négligé. Le personnel administratif, en 1925, comptait trois membres, y compris Skelton. Le mandat du ministère était incertain et son organisation pratiquement non existante.

Skelton entreprit de changer tout cela, et de ce fait donna son orientation au futur ministère des Affaires extérieures. Après une étude approfondie de l'organisation et des pratiques dans d'autres pays, le nouveau sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures décida de structurer le ministère d'après l'exemple du service «de carrière» du *Foreign Office* britannique, l'agent du service extérieur étant au centre du développement et de la prise de décision. Il lança un programme de recrutement ordonné, amenant à l'Édifice de l'Est des hommes de grand calibre comme Hume Wrong, Norman Robertson et Lester Pearson, et préconisa sans relâche l'expansion de la représentation diplomatique du Canada à l'étranger.

Les tendances d'esprit de Skelton et ses espoirs pour l'avenir se reflétèrent dans la composition du nouveau ministère. Ce fait ressort de l'étude du professeur Gilles Lalande, *Le ministère des Affaires extérieures et la dualité culturelle*, qui constitue la source la plus utile de renseignements sur les débuts de l'organisation du ministère et son personnel. Le professeur Lalande y fait observer que Skelton «prenait une part active au recrutement des agents par voie de concours. Non seulement préparait-il lui-même les épreuves écrites des concours, mais il présidait en personne les jurys des épreuves orales afin d'assurer le maintien de certains standards et surtout d'écarter au départ les éléments qu'il jugeait indésirables».

Lien avec le monde universitaire

Skelton voulait que ses «jeunes gens» (appellation qui leur fut tôt conférée) soient des généralistes bien formés, capables d'exécuter dans un bref délai des tâches très variées. Ses examens avantageaient ceux qui avaient des diplômes universitaires et une formation subséquente dans le droit, l'histoire, les sciences politiques et économiques. Lester Pearson, par exemple, venait du département d'histoire de l'Université de Toronto. Skelton fit entrer aussi un assez bon nombre d'agents par décret du Conseil, méthode qu'il utilisait

non pour faire des nominations politiques mais afin de resserrer les liens avec le monde universitaire qui commençaient à se développer grâce au système des examens.

Skelton s'entoura ainsi de congénères. Plus d'un tiers de ses recrues étaient des professionnels du domaine de l'éducation. Un grand nombre possédaient des diplômes supérieurs; selon le professeur Lalande, à l'intérieur du petit groupe de 71 agents admis au ministère des Affaires extérieures de 1922 à 1944, environ 25 pour cent des anglophones et 36 pour cent des francophones possédaient des doctorats. Contrairement à une croyance assez répandue, presque aucun des membres du personnel de Skelton ne venait de Queen's.

Le bilinguisme n'était pas une condition d'entrée au ministère (Skelton ne parlait pas couramment le français). Il est intéressant de remarquer toutefois que les éléments français et anglais de la population canadienne se trouvaient mieux représentés aux Affaires extérieures en son temps qu'en toute autre période de l'histoire du ministère à l'exception des très récentes années. Skelton ne se servit pas non plus de décrets du Conseil pour réaliser cet équilibre. Presque tous ses agents francophones entrèrent au ministère par voie d'examen.

Skelton voulait un ministère indépendant et professionnel, mais cet objectif ne fut pas vraiment atteint. En ce temps-là, le premier ministre était aussi secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Le ministère était donc rattaché au Cabinet du premier ministre dans l'Édifice de l'Est, et les rôles joués par les deux groupes ne trouvèrent pas toujours de délimitation précise. Sous Mackenzie King et R. B. Bennett, cela voulait dire, comme l'a fait observer Robert Bothwell, que même les tâches les plus courantes de la diplomatie étaient subordonnées à la conception qu'avait le premier ministre des principes et de l'opportunité politiques.

Dans ces conditions, les exigences de la politique et des finances l'emportèrent en toutes circonstances. Skelton trouva difficile d'engager un personnel suffisant pour ses besoins. Le fait que le Cabinet du premier ministre lui demandait souvent des adjoints pour l'exécution de divers projets qui ne relevaient pas du ministère ne faisait que compliquer sa tâche. Prudents sur le plan politique et souples sur le plan doctrinal, King et Bennett ne purent être convaincus du besoin d'établir un nombre raisonnable de missions à l'étranger pour que le Canada puisse vraiment s'appeler une nation libre. Au début de 1939, le Canada ne possédait encore que

trois légations, à Washington, Tokyo et Paris. Ailleurs, le gouvernement continuait à recourir aux services du *Foreign Office* britannique.

Principal conseiller de King

Skelton fut non seulement le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures de Mackenzie King, mais aussi son conseiller principal dans tous les domaines, le premier ministre adjoint comme certains l'appelaient. Il n'était donc pas le chef désintéressé d'un ministère, uniquement soucieux de recruter un groupe de jeunes gens intelligents et éloquents afin d'encourager au sein du ministère des discussions animées et une saine diversité d'opinions. Il voulait certes les voir exprimer leurs idées franchement, mais il avait aussi des intérêts politiques à servir et, de ce fait comme en raison de la ténacité de ses attitudes sur toutes questions de politique étrangère, il ne communiquait à son supérieur rien qui ne renforçât ses propres vues. Il n'y avait donc guère de place au ministère des Affaires extérieures, du temps de Skelton, pour des opinions contraires.

La nature franchement politique de la position de Skelton compromettait l'avenir du ministère en 1930, lorsque les conservateurs assumèrent le pouvoir sous Bennett. Outre l'animosité du parti à l'égard de la personnalité de Skelton, beaucoup de conservateurs n'aimaient pas l'idée d'un ministère des Affaires extérieures activiste, institution libérale qui, selon eux, impliquait un manque de loyauté à l'égard de la Grande-Bretagne et absorbait une trop grande partie de l'argent du contribuable.

Pour sa part, Skelton fut consterné par la victoire de Bennett. Il regretta de n'avoir pas accepté le rectorat de l'Université Queen's qui lui avait été offert l'année précédente. Il décida néanmoins de rester à son poste sous les conservateurs. Non, il ne démissionnerait pas; on aurait à le mettre à la porte!

Bennett ne partageait pas le désir d'abolir le ministère des Affaires extérieures, mais il était déterminé à remplacer Skelton. Le nouveau premier ministre, cependant, fut trop occupé au cours des premières semaines pour intervenir et, lorsqu'il en eut enfin le temps, il trouva les connaissances et l'aide de Skelton si utiles qu'il décida de retarder sa décision. Les semaines devinrent des mois. Bennett découvrit bientôt ce qui rendait Skelton indispensable: sa capacité d'agir avec loyauté et efficacité, son aptitude à mettre à jour les difficultés d'un argument, et son habileté à recueillir des faits pour subvenir aux besoins de l'heure.

Sous le joug conservateur

Pendant les cinq années du gouvernement conservateur, Skelton coupa ses liens avec Mackenzie King. C'est avec soulagement, toutefois, qu'il vit King revenir au pouvoir en 1935. Les nuages de la catastrophe planaient déjà sur l'Europe et Skelton craignait que les Canadiens ne fussent entraînés par le «sentiment impérialiste et belliciste» à livrer une guerre pour la protection des intérêts britanniques. Tout comme son principal conseiller, King entretenait une profonde suspicion à l'égard des tendances centralisatrices du gouvernement de Londres, du dépit pour la manière dont on s'efforçait d'engager les Canadiens dans la voie des politiques britanniques sans la moindre consultation, ainsi que la ferme volonté de se tenir aussi longtemps que possible à l'écart des complications de la politique de puissance en Europe.

Skelton et King n'étaient pas anti-britanniques, mais ils éprouvaient de la crainte et de la méfiance à l'égard du politicien anglais, doté d'une supériorité facile, capable d'arrogance et d'un charme insidieux. Ils admiraient les traditions intellectuelles de la Grande-Bretagne et s'en inspiraient. Ils étaient convaincus que dans l'ensemble l'Empire britannique représentait la liberté, la justice et la tolérance.

Cependant, ils pensaient aussi que le véritable danger pour l'indépendance croissante du Canada venait de la Grande-Bretagne et de l'Europe en général, non des États-Unis. Ce point de vue était assez courant durant les années trente. C'était nécessairement l'Empire britannique qui entrerait dans un conflit européen, c'étaient les chauvins et les impérialistes, au pays même et en Grande-Bretagne, qui exigeraient la participation du Canada à un conflit de ce genre, immédiatement et sans réserve, quelles que soient les circonstances et quels que soient les effets sur notre fragile unité nationale.

La réaction de Skelton fut de s'interroger sur le véritable objet du débat. «Devons-nous quoi que ce soit à l'Europe?», avait-il écrit. Le Canada a une frontière de trois mille milles avec un voisin quinze fois plus puissant... Il sait que pas un seul pays du continent européen ne remuerait le petit doigt pour l'aider si les États-Unis l'attaquaient. Sa sécurité repose sur sa propre modération, sur l'honnêteté de son voisin et sur le développement constant de relations amicales, de normes de conduite communes et de points de vue

communs. Pourquoi ne pas laisser l'Europe suivre cet exemple?

L'appel du devoir

La réaction de King fut analogue, quoique différente sur un point crucial. Le premier ministre avait toujours eu la conviction, comme il l'avait affirmé à la Conférence impériale de 1923, que «si l'appel du devoir se faisait assez clair et assez fort, le Canada y répondrait comme il l'avait fait en 1914, que les États-Unis le fassent ou non». C'était là une décision personnelle. Comme beaucoup d'Anglo-Saxons, il éprouvait l'appel des liens du sang, mais il y avait aussi le point de vue politique. De même qu'il avait jugé important, pour le bien de l'unité nationale, de ne pas prendre d'engagements avant une crise mondiale, de même crut-il bon, afin de maintenir la cohésion du pays, de se ranger aux côtés de la Grande-Bretagne en 1939. Lorsque vint l'heure décisive, les arguments de Skelton en faveur de la non-participation furent écartés.

Ce fut King et non Skelton qui formula la ligne de conduite à suivre. Le premier ministre n'ignorait pas que Skelton était «le meilleur des conseillers et des guides». Ils étaient amis aussi bien que collègues. Mais King sentit alors l'importance qu'il y avait à rester son propre maître. Il préféra les mémorandums détaillés de Skelton aux contacts directs avec une intelligence supérieure qui pouvait, craignait-il, le dominer ou l'accabler. «Plus on est en rapport avec l'esprit universitaire, écrivait King dans son journal en 1938, plus on estime indispensable qu'il soit complété ou contrebalancé par un horizon politique étendu ou une vaste expérience...» Confiant en son propre instinct, le premier ministre prit les décisions finales.

Surmené et ressentant les effets de l'âge, Skelton resta néanmoins à son poste au commencement de la guerre. Il mourut au début de l'année 1941 à l'âge de 62 ans. En tant qu'écrivain et professeur, Skelton avait toujours éprouvé la plus grande admiration pour les hommes d'action libéraux tels que Gladstone, Woodrow Wilson et Laurier, qui n'avaient pas eu peur d'entrer dans les remous de la vie publique ou de transiger pour parvenir à leurs fins. Enfin, comme fonctionnaire, il avait été lui aussi homme d'action. Il aurait certes hautement apprécié l'hommage que lui rendit Dexter: Skelton fut un universitaire qui élaborait une tranche d'histoire.

Section de référence

I. LIVRES

Benjamin, Jacques: *Les Camerounais occidentaux; la minorité dans un état bicommunautaire*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1972. xvii, 250 p., bibliographie.

Brecher, Irving et S. A. Abbas: *Foreign aid and industrial development in Pakistan*. Cambridge, Cambridge University Press, 1972. (Perspectives in development). xiv, 271 p., bibliographie.

Bromke, Adam: *The European Conference on Security and Cooperation and Eastern Europe*. Ottawa, School of International Affairs, Carleton University, 1973. (Current comment, 6). 23 p.

Cloutier, Eugène: *En Yougoslavie*. Montréal, La Société Radio-Canada, Éditions Hurtubise HMH, 1972. 186 p.

Cross, Michael et Robert Bothwell, éditeurs: *Policy by other means; essays in honour of C. P. Stacey*. Toronto, Clarke, Irwin, 1972. 285 p., bibliographie.

Dell, Sidney: *The Inter-American Development Bank; a study in development financing*. New York, Praeger, 1972. xv, 255 p., bibliographie.

Mackenzie, Kenneth C.: *Tariff-making and trade policy in the U.S. and Canada; a comparative study*. New York, Praeger, 1968. xvii, 294 p., bibliographie.

Nelles, Viv et Abraham Rotstein, éditeurs: *Nationalism or local control; responses to George Woodcock*. Toronto, New Press, 1973. viii, 97 p.

Penlington, Norman: *The Alaska boundary dispute; a critical reappraisal*. Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1972. ix, 141 p., bibliographie.

Pollock, David H. et Arch R. M. Ritter, éditeurs: *Latin American prospects for the 1970's; what kinds of revolutions?* New York, Praeger, 1973. xix, 334 p.

Simoni, Arnold: *Beyond repair; the urgent need for a new world body*. Toronto, Collier-Macmillan, 1972. xxii, 210 p., bibliographie.

Trudel, Marcel: *The beginnings of New France, 1524-1663*. Toronto, McClelland and Stewart, 1973. (Canadian centenary series). xii, 323 p., bibliographie.

Woodcock, George: *Canada and the Canadians*. 2^e ed., rev. London, Faber and Faber, 1973. 346 p.

II. ARTICLES

Baker, William M. «The anti-American ingredient in Canadian history». Dans *Dalhousie review* 53:57-77 printemps 1973.

«Commonwealth becalmed?» Dans *West Africa* 30 juillet 1973. 2 p.

Crean, John G. «The coming negotiations under GATT». Dans *Behind the headlines* v. 32, no 3, juin 1973. 14 p.

Genest, Jean «La Baie James». Dans *L'Action nationale* 62:761-784, juin 1973.

Keenleyside, T. A. «Canada and the Pacific: Policies for economic growth». Dans *Pacific affairs* 46:5-28, printemps 1973.

Murray, J. Alex et Mary C. Gerace «Multinational business and Canadian government affairs». Dans *Queen's quarterly* 80:222-232, été 1973.

Page, Robert et al «Energy sell-out: a counter-report». Dans *Canadian forum* 53:6-63, juin-juillet 1973.

«Les prisonniers politiques au Sud-Vietnam» — document. Dans *Relations* numéro 384:210-213 juillet-août 1973.

Robinson, H. L. «Who pays for foreign investment?» Dans *Canadian forum* 53:8-13, mai 1973.

Stewart, Walter «Our Washington game plan». Dans *Maclean's* 86:23-50, août 1973.

Stock, Brian «Canada's foreign policy vacuum: cultural affairs». Dans *Canadian forum* 53:21-26, mai 1973.

Strong, Maurice P. «One year after Stockholm; an ecological approach to management». Dans *Foreign affairs* 51:690-707, juillet 1973.

Publications du ministère des Affaires extérieures

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

No. 68 (18 juillet 1973) Visite du ministre des
Affaires étrangères de Madagascar.

No. 69 (24 juillet 1973) Nomination de M. Pierre
Trottier, ministre-conseiller à l'ambassade du
Canada à Moscou, au poste d'ambassadeur au
Pérou et d'ambassadeur en Bolivie.

No. 70 (26 juillet 1973) Échange de lettres entre
le Canada et la Nouvelle-Zélande prévoyant le
maintien des échanges préférentiels entre les
deux pays.

No. 71 (27 juillet 1973) Déclaration de la délé-
gation canadienne à la 80^e session de la Commis-
sion internationale de contrôle et de surveillance,
Saigon.

No. 72 (30 juillet 1973) Communiqué sur l'éta-
blissement des relations diplomatiques entre le
Canada et la République du Vietnam.

No. 73 (5 août 1973) Affectation de diplomates
en résidence.

No. 74 (17 août 1973) Contribution canadienne
à l'Office de secours et de travaux des Nations
Unies pour les réfugiés de Palestine dans le
Proche-Orient (UNRWA).

No. 75 (21 août 1973) Communiqué sur l'éta-
blissement des relations diplomatiques entre le
Canada et la République démocratique du
Vietnam.

TRAITÉS

Bilatéraux

Allemagne

Échange de Notes entre le Gouvernement du
Canada et le Gouvernement de la République
fédérale d'Allemagne concernant l'utilisation du
polygone de recherche Churchill.
Ottawa, le 7 et le 29 juin 1973.
En vigueur le 1^{er} juillet 1973.

Chine

Échange de Notes entre le Gouvernement du
Canada et le Gouvernement de la République
populaire de Chine constituant un Accord
concernant le dépôt réciproque des marques de
commerce.
Pékin, le 16 juillet 1973.
En vigueur le 16 juillet 1973.

Costa Rica

Accord entre le Gouvernement du Canada et le
Gouvernement de la République du Costa Rica
concernant la coopération technique.
San José, le 24 juillet 1973.

États-Unis d'Amérique

Échange de Notes entre le Gouvernement du
Canada et le Gouvernement des États-Unis
d'Amérique régissant l'utilisation des installa-
tions de l'aéroport de Goose Bay par les États-
Unis d'Amérique.
Ottawa, le 29 juin 1973.
En vigueur le 1^{er} juillet 1973.

Échange de Notes entre le Gouvernement du
Canada et le Gouvernement des États-Unis
d'Amérique constituant un Accord concernant
l'utilisation du polygone de recherche Churchill.
Ottawa, le 29 juin 1973.
En vigueur le 1^{er} juillet 1973.

Échange de Notes entre le Gouvernement du
Canada et le Gouvernement des États-Unis
d'Amérique constituant un Accord concernant
l'Organisation et l'opération de NORAD.
Washington, le 10 mai 1973.
En vigueur le 10 mai 1973.

Finlande

Convention supplémentaire modifiant de nouveau
la Convention entre le Canada et la République
de Finlande pour éviter la double imposition et
empêcher la fraude fiscale à l'égard des impôts
sur le revenu, signée à Ottawa le 28 mars 1959.
Ottawa, le 2 avril 1971.
Instruments de ratification échangés à Helsinki
le 2 février 1973.
En vigueur le 2 février 1973.

Haïti

Accord entre le Gouvernement du Canada et le
Gouvernement de la République d'Haïti con-
cernant la coopération technique.
Port-au-Prince, le 12 juillet 1973.

Irlande

Accord entre le Gouvernement du Canada et le
Gouvernement d'Irlande relatif au régime de
pensions du Canada.
Ottawa, le 21 novembre 1972.
En vigueur le 1^{er} janvier 1973.

Islande

Échange de Notes entre le Gouvernement du
Canada et le Gouvernement de la République
d'Islande constituant un Accord réciproque sur
l'exploitation de radio-amateurs.
Ottawa, le 22 mai et le 13 juin 1973.
En vigueur le 13 juin 1973.

Nouvelle-Zélande

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande constituant un Accord sur les tarifs et les marges de préférence.
Ottawa et Wellington, le 26 juillet 1973.
En vigueur le 26 juillet 1973, avec effet rétroactif à compter du 1^{er} février 1973.

Protocole portant amendement à la Convention relative à l'Aviation civile internationale (Article 50a).

Signé à New York le 12 mars 1971.
Instrument de ratification déposé par le Canada le 12 mai 1971.
En vigueur pour le Canada le 16 janvier 1973.

Protocole portant amendement de l'Accord sur les stations océaniques de l'Atlantique Nord signé à Paris le 25 février 1954 et fait à Londres le 13 mai 1970.

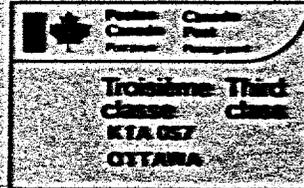
Signé par le Canada le 1^{er} mai 1973.
En vigueur pour le Canada le 1^{er} juin 1973.

Multilatéraux

Accord international sur le Cacao.
Fait à New York le 15 novembre 1972.
Signé par le Canada le 12 janvier 1973.
Instrument de ratification déposé par le Canada le 23 mars 1973.
En vigueur provisoirement le 30 juin 1973.

Accord créant le Fonds de développement africain.
Fait à Abidjan le 29 novembre 1972.
Signé par le Canada le 29 novembre 1972.
Instrument de ratification déposé par le Canada le 8 juin 1973.

LIBRARY DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES



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 1973

Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires extérieures

REFERENCE



Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada

Le Commonwealth retrouve de
l'élan

A la recherche d'une identité
pakistanaise

Genèse du conflit au
Proche-Orient

Les sociétés multinationales

Les universitaires et les
diplomates

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. A. E. Blanchette
M. G. Choquette
M. J. W. Graham
M. D. B. Hicks
D. R. Hill
M. P. McCrea
J. S. Nutt
M. G. H. Pearson
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.

JAN 28 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, États-Unis et Mexique, \$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 1973

Succès de la Conférence du Commonwealth/ <i>P. D. Pillay</i>	2
Asie du Sud:	
Le Pakistan se forge un nouveau destin/ <i>Elliot Tepper</i>	9
Indira Gandhi: triomphe assombri par de dures réalités/ <i>Frank Moraes</i>	15
Moyen-Orient:	
Le conflit israélo-arabe: choc de nationalismes/ <i>Tareq Y. Ismaël</i>	18
Israël envisage l'avenir avec confiance/ <i>Avraham Avi-hai</i>	24
Au Proche-Orient, terrorisme et contre-terrorisme/ <i>John B. Wolf</i>	26
Sociétés multinationales:	
Puissances tentaculaires et insaisissables/ <i>Naomi Black</i>	32
L'entreprise plurinationale et les gouvernements/ <i>Bernard Bonin</i>	37
Apport des universitaires à la politique étrangère/ <i>Geoffrey Pearson</i>	42
Section de référence	47
Index 1973	49
Index 1972	50

Succès de la Conférence du Commonwealth

par P. D. Pillay

Les 32 pays membres du Commonwealth étaient tous représentés à la dix-neuvième réunion des chefs de gouvernement, tenue à Ottawa en août dernier: cinq par leur président ou chef d'État, dix-huit par leur premier ministre, trois par leur vice-président et six par un ministre de premier rang. Les organisateurs de la Conférence, qui avaient tout mis en œuvre pour assurer le confort des délégués et des journalistes, ont réussi en dépit de la chaleur et de pluies torrentielles à créer une atmosphère à peu près libre d'entraves protocolaires. L'absence de sujets de discussion brûlants a sans doute grandement facilité cette tâche.

Cette carence de questions importantes a troublé les journalistes. Après avoir exprimé leur satisfaction à l'égard des facilités de travail qu'on leur avait fournies, ils ont commencé à s'interroger sur l'objet de leur mission. Contrairement à la Conférence de 1971 à Singapour, qui suivit de près les nombreuses protestations soulevées par la décision britannique de fournir des armes à l'Afrique du Sud, celle d'Ottawa ne s'ouvrait sur aucune controverse. Toutefois, le manque de nouvelles à sensation n'a pas désemparé les vieux routiers, notamment les Britanniques, qui mirent à profit leurs relations personnelles avec les principaux leaders du Commonwealth.

Le gouvernement canadien a su éviter les confrontations en présentant un ordre du jour approuvé par les différents pays. A Singapour, la Conférence avait eu lieu dans une immense salle, autour d'une très

grande table ornée au milieu d'un massif de fleurs qui cachait souvent aux participants la vue de leurs homologues. Ajoutons que les longs discours de circonstance à la mode onusienne, souvent distribués d'avance à la presse, n'étaient pas de nature à favoriser un franc échange de vues. En sorte que l'on pouvait constater aux conférences de presse des leaders la tension engendrée par leurs délibérations.

Tout autres ont été les dispositions prises à Ottawa, qui conviaient à un ton moins officiel et aux échanges personnels. Le mérite de ce nouveau style revient au premier ministre Pierre Trudeau. Après la séance inaugurale tenue dans la grande salle de conférence que l'on avait aménagée simplement mais avec goût, les chefs de délégation, accompagnés chacun de deux assistants, passèrent à la salle Sussex où se déroulèrent à huis clos la plupart des séances de travail. En sa qualité de président, le premier ministre du Canada présentait les sujets à l'ordre du jour, puis invitait un ou deux des leaders présents à diriger le débat. (L'intervention de l'Ouganda fit exception à la règle, et nous y reviendrons plus loin.)

Interventions libres

On n'eut qu'à se féliciter de ce procédé, car à la suite des brèves allocutions d'ouverture chacun pouvait intervenir à loisir afin de rectifier ou de compléter les déclarations déjà faites, de développer un point de vue ou de démontrer le contraire. Il en résulta une discussion libre et générale sur des thèmes définis, que M. Trudeau jugeait plus utile que de longues déclarations de circonstance, si souvent fastidieuses. Tel que l'indiquait avec circonspection le communiqué final, la discussion prit parfois un tour «animé», ou encore «animé et fructueux», euphémismes laissant entendre que certains participants avaient eu des mouvements d'humeur ou que le débat avait donné lieu à des prises de bec.

On mit également de côté la distinc-



M. Pillay, ancien boursier de l'Institute of Commonwealth Studies à l'Université de Londres, est actuellement professeur associé d'histoire à l'Université de Dalhousie. Il a beaucoup voyagé dans les pays du Commonwealth et assisté, en qualité d'observateur, à la Conférence d'Ottawa. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.

tion traditionnellement observée entre les anciens et les nouveaux membres du Commonwealth. Autrefois la Grande-Bretagne pouvait compter sur certains appuis (plus solides à l'époque où Robert Menzies était premier ministre d'Australie) pour faire face aux reproches des représentants africains et asiatiques, surtout à l'égard de ses rapports avec les régimes ségrégationnistes de l'Afrique australe. On entendait même à l'occasion des fonctionnaires britanniques évoquer le bon vieux temps où les Conférences du Commonwealth se réunissaient à la résidence du premier ministre britannique. Dans l'atmosphère douillette et rassurante du 10 Downing Street, les membres de l'ancien «club des Blancs», soit l'Australie, la Grande-Bretagne, le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud, se livraient alors à un tour d'horizon des affaires du Commonwealth et de l'Empire. Mais cette intimité de bon ton devait s'évanouir devant l'influence croissante des représentants de couleur du Commonwealth et l'importance grandissante des questions raciales à l'ordre du jour des conférences. Une bonne part de l'intérêt que la Grande-Bretagne portait au Commonwealth disparut du même coup. Pour sa part, le Canada se dissocia du «club» en 1960, lorsque M. Diefenbaker contribua à rendre la situation tellement intenable pour l'Afrique du Sud que celle-ci se retira du Commonwealth. M. Trudeau s'est également intéressé à la solution de problèmes plutôt qu'aux groupements régionaux ou raciaux. Jusqu'à la réunion de Singapour, la Grande-Bretagne avait pu compter sur l'appui rassurant de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, mais la volte-face des premiers ministres de ces deux pays durant la Conférence d'Ottawa a marqué la fin du «club».

Position indépendante

Sans doute influencés par l'évolution des rapports de puissance dans la région de l'Asie et du Pacifique, ainsi que par l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté européenne, les dirigeants de l'Australasie avaient déjà manifesté avant la Conférence leur indépendance dans les affaires du Commonwealth. Antérieurement, par suite du surcroît d'attention accordé aux affaires africaines, les problèmes des pays de l'Asie et du Pacifique avaient toujours été relégués à l'arrière-plan. Selon l'expression d'un délégué, le débat soulevé à Singapour par la vente des armes à l'Afrique du Sud avait laissé fort peu de temps pour une discussion des «affaires de l'océan Indien»; et même lorsqu'il en a été question, ce ne fut que pour parler de la position stratégique de l'Afrique du Sud par



Photo Richard Vroom

Le premier ministre Trudeau préside la séance d'ouverture officielle de la réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth à Ottawa. La réunion a eu lieu du 2 au 10 août.

rapport à l'approvisionnement en pétrole de l'Europe occidentale à partir du golfe Persique. Cette fois, le premier ministre de la Nouvelle-Zélande, M. Norman Kirk, était résolu à mettre de l'avant les problèmes des pays du Pacifique. Appuyé par l'Australie et par Fidji, il réclama l'adoption d'une déclaration réaffirmant les principes du traité de 1963 interdisant les essais nucléaires, afin que soit clairement manifesté le mécontentement provoqué au sein du Commonwealth par les essais nucléaires de la France dans le Pacifique. Cette prise de position attira immédiatement l'attention des journalistes.

La Grande-Bretagne s'opposa à toute déclaration mettant expressément en cause la France, sa partenaire dans la Communauté européenne. L'apparition de ce nouvel élément dans la politique étrangère de Grande-Bretagne fut confirmée par M. Edward Heath, qui signifia sans ambages que celle-ci n'appuierait tout au plus qu'une déclaration de principes. M. Lee Kuan Yew, premier ministre de Singapour, proposa que l'on tente une démarche privée auprès des Français afin de ne pas incommoder les gaullistes par des pressions trop voyantes.

Durant les deux premiers jours de la Conférence, les problèmes du Pacifique

furent étudiés à fond. Et lors de la réception offerte aux journalistes par le secrétaire général, M. Arnold Smith, les premiers ministres de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, gaillards de haute taille, furent en vedette. Soulignant le caractère asiatique de leurs pays, ils se sont dits soucieux du problème de la pauvreté en Asie. La détente entre les superpuissances les avait obligés à réviser leur stratégie de défense; en même temps, ils relâchaient leurs liens traditionnels avec la Grande-Bretagne, encourageant progressivement leurs électeurs à cesser de s'identifier presque uniquement à l'Europe occidentale. Malgré les relents d'opportunisme d'une telle prise de position, elle n'en représente pas moins une nouvelle attitude australasienne à l'égard du sous-continent asiatique. Leur projet de déclaration condamnant les essais nucléaires reçut un appui majoritaire et la résolution présentée par la Nouvelle-Zélande, réaffirmant les principes du traité d'interdiction des essais nucléaires, fut adoptée bien que sans mention de la France.

Ouvrant le débat sur le thème des tendances dans le monde et au sein du Commonwealth, le général Yakubu Gowon, chef du gouvernement nigérian, plaida en faveur d'un Commonwealth plus agissant, s'appuyant sur des associations, des instituts et d'autres organismes dont la vocation serait de promouvoir les échanges

d'hommes et d'idées au sein de l'Association. Il soulignait ainsi, sans insister outre mesure, l'un des points faibles du Commonwealth qui, depuis trop longtemps, semble se borner à subventionner un grand nombre d'organismes au nom de la coopération «fonctionnelle».

Relations raciales

Hors de l'enceinte du Centre de conférences, les délégués ne purent éluder les questions qu'on leur posait sur l'épineux problème des relations raciales. Lors des réunions précédentes, la cible traditionnelle des attaques était évidemment le racisme blanc. A Ottawa, ce sont les excès du racisme noir en Ouganda qui provoquèrent l'embarras des dirigeants interviewés. Au début de la Conférence, la venue du président Amin restait l'objet de conjectures. Son télégramme à la reine réclamant un avion britannique et une escorte de Gardes écossais essuya un refus net mais courtois. En fait, cette demande était tellement inopportune qu'il faut conclure qu'il ne voulait pas se rendre à Ottawa et cherchait un subterfuge pour s'en tirer à bon compte. Il se peut aussi que le précédent fâcheux d'avoir lui-même évincé l'ancien président ougandais, Milton Obote, pendant que ce dernier assistait à la Conférence de Singapour, lui ait donné à réfléchir. Il n'en chercha pas moins à influencer, à distance, sur le cours des événements.



Photo Richard Vroom

Quatre leaders du Commonwealth photographiés au cours d'une des séances: assis, de gauche à droite, le premier ministre de la Malaisie, M. Tun Abdul Razak; le premier ministre du Lesotho,

le chef Leabua Jonathan; le premier ministre de la Jamaïque, M. Michael Manley, et le premier ministre de la Guyane, M. Forbes Burnham.

Durant le week-end, alors que les chefs de gouvernement et les ministres se reposaient au Mont-Tremblant, les communications téléphoniques entre Ottawa et Kampala ne chômèrent pas. Le ministre des Affaires étrangères intérimaire de l'Ouganda, M. Paul Etiang, reçut l'ordre de porter au compte rendu de la Conférence une longue déclaration que le général Amin avait eu l'intention de prononcer. Ce document, qui constituait une attaque cinglante contre le colonialisme britannique en Ouganda et une accusation de racisme à l'endroit de la Grande-Bretagne, soutenait que les Asiatiques de l'Ouganda, titulaires de passeports britanniques, avaient menacé d'étouffer la vie économique du pays. Malgré leur prise de position officielle, la plupart des délégués africains partagent les vues d'Amin quant à l'attitude de la Grande-Bretagne vis-à-vis des régimes ségrégationnistes de l'Afrique australe. Amin ne faisait qu'exprimer, dans son style bien à lui, ce que d'autres pensaient dans leur for intérieur. Mais le général n'échappa point à l'opprobre général provoqué par l'expulsion brutale des Asiatiques. Malgré les efforts déployés par M. Etiang pour convaincre les délégués que l'Ouganda avait l'intention de verser des indemnités, certains manifestèrent clairement leur scepticisme. Les journalistes allèrent même jusqu'à mettre en doute la capacité de payer de l'Ouganda. Enfin, quand M. Etiang finit par admettre que la question avait été confiée à un comité composé de ministres de haut rang dont il ne faisait pas lui-même partie, les participants comprirent que le ministre avait peu de poids et passèrent rapidement à l'examen d'autres problèmes africains.

Embarras des dirigeants africains

L'expulsion des Asiatiques ougandais fut une source d'embarras pour les dirigeants africains lorsqu'on aborda les questions raciales. Le général Gowon tenta d'expliquer les mesures prises par le général Amin en les qualifiant de solutions militaires à un problème économique. D'autres leaders, faisant parfois abstraction de leur opinion personnelle, désavouèrent cette initiative comme une menace aux relations raciales harmonieuses dans plusieurs pays. Tel fut le cas de Ratu Sir Kamisese Mara, premier ministre de Fidji, où les Indiens forment la moitié de la population; ces expulsions, dit-il, avaient sérieusement nui à son projet d'édifier une société multiraciale. M. Julius Nyerere, président de la Tanzanie et doyen des hommes d'État africains, réfuta l'interprétation du général Gowon en faisant valoir qu'Amin était coupable de racisme et que la réaction africaine était par trop

cynique. Il ajouta: «Le racisme reste le racisme, où qu'on s'y livre.» Au cours d'une conférence de presse, le ministre des Affaires étrangères de l'Inde, M. Swaran Singh, exprima la désapprobation de son pays vis-à-vis du régime ougandais et M. Lee Kuan Yew, premier ministre de Singapour, déclara: «Si Amin était venu, il aurait complètement gâché la Conférence.»

Les répercussions de l'affaire ougandaise vont bien au-delà d'une simple chronologie des singulières initiatives diplomatiques du général Amin. Ainsi, les représentants africains ont été mal à l'aise pour discuter de la Rhodésie, de l'Afrique du Sud et du Sud-Ouest africain, et leurs discours, comme ceux de leurs homologues antillais, avaient perdu cet accent indigné. Lors de l'examen des événements survenus en Afrique australe, le rapport du Comité des sanctions a été plutôt déprimant, notamment les allusions qu'il contient à la violation des sanctions pratiquée par certains «amis de l'Afrique». Il apparut bientôt que, malgré les remous et les manifestations de frustration, la Grande-Bretagne n'avait pas l'intention de prendre de nouvelles initiatives en vue d'un règlement en Rhodésie. Depuis que la Commission Pearce a désapprouvé les termes de l'accord entre la Grande-Bretagne et le régime rebelle de Rhodésie, aucun progrès n'a été accompli. A moins d'une intervention militaire directe, il ne restait plus au Commonwealth qu'à renforcer les sanctions afin d'amener Ian Smith à composer avec l'évêque Muzorewa, chef du Conseil national africain. De toute évidence, la Grande-Bretagne n'irait pas au-delà de sanctions destinées à épuiser le régime de Ian Smith.

Initiatives sur la question rhodésienne

On tenta à plusieurs reprises de provoquer une initiative spectaculaire sur la question de la Rhodésie. Le premier ministre de la Barbade, M. Errol Barrow, proposa d'assurer en Rhodésie, pendant les dix années qui suivraient la prise du pouvoir par la majorité noire, une présence du Commonwealth chargée de protéger les intérêts de la minorité blanche. Le Canada manifesta le désir de participer à un examen plus approfondi de la proposition, mais celle-ci ne reçut pas d'autre appui et le communiqué final n'y fit qu'une très brève allusion.

On y a d'ailleurs vu une tentative désespérée de la part des délégués africains de retirer quelque chose d'une Conférence qui, comme on l'avait prévu, eut assez peu d'éclat. Au grand désappointement de certains délégués, la réunion se déroulait sans anicroche aucune. Mais les coups d'aiguillons devaient venir d'ailleurs: en effet, plusieurs organisations patronnèrent une



Photo Rudi Hans

Les chefs de gouvernement sont convaincus que l'Association du Commonwealth a démontré une fois de plus sa vitalité et sa souplesse. Sur la photo, l'on reconnaît le président de la Tanzanie, M. Julius Nyerere (à droite) avec, (à

l'arrière-plan), d'autres délégués, au milieu desquels se trouve le ministre des Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, venu saluer les leaders du Commonwealth au moment de leur départ.

contre-conférence à l'Université d'Ottawa et l'on y vit des représentants d'organisations politiques noires de Rhodésie réclamer une intervention directe contre le régime Smith. Certains participants à la réunion du Commonwealth prirent la parole au cours de cette contre-conférence et montrèrent comment leur propre ressentiment à l'égard des régimes ségrégationnistes d'Afrique australe, allié à des considérations politiques d'ordre interne, pouvait provoquer des démonstrations de solidarité. Il fallut un avertissement du premier ministre de Singapour pour que les délégués se détournent un peu de la Rhodésie, «l'arbre qui cache la forêt» selon son expression, pour se concentrer sur l'Afrique du Sud. Les commentaires de M. Lee Kuan Yew rappelèrent l'émotion soulevée par l'attitude des Sud-Africains lorsque ceux-ci eurent abandonné leurs propos enflammés pour envisager les moyens pratiques d'aider les mouvements de libération. La plupart des dirigeants africains reconnaissent qu'il serait peu réaliste d'espérer une solution immédiate et que l'on doit s'attendre à une lutte de longue durée.

Au cours de sa conférence de presse, M. Heath souligna ce manque de réalisme: il n'entrevoit pas la possibilité qu'un pays africain déclare la guerre à l'Afrique du Sud pour défendre les droits politiques de la majorité noire dans ce pays, et il refusa d'établir un calendrier d'actions visant à subjuguier le gouvernement rhodé-

sien. Interrogé sur un éventuel recours à la force pour renverser M. Smith, M. Heath répliqua qu'il ne pouvait pas être à la fois au four et au moulin, ni entamer (comme on le lui demandait) des pourparlers avec les Soviétiques et les Chinois tout en prenant d'autre part les armes contre le régime rhodésien.

Exposant le dilemme de petits États africains face à la puissance des Blancs en Afrique australe, le prince Makhosini du Souaziland affirma: «Il y a encore sur cette terre des gens dont la conception de l'histoire est tellement faussée qu'ils sont prêts à ramer à contre-courant.» Il fit remarquer à quel point était étriquée la marge de manœuvre d'un pays qui, comme le sien, est encerclé par des gens qui se sont montrés totalement indifférents aux idéaux de l'humanité. Il n'en déclara pas moins: «Qu'on ne s'y méprenne pas, cependant, car je ne suis pas de ces pacifistes pour qui la solution consiste à attendre dans l'oïveté que l'histoire suive son cours.» Les pays d'Afrique ne comptent plus aujourd'hui sur une intervention de l'Occident pour assurer la prise du pouvoir par la majorité noire en Afrique australe. Aussi les conversations à ce sujet se déroulèrent-elles dans une atmosphère de calme relatif.

Aide au développement

Parmi les préoccupations des participants figuraient également la question de l'assistance et du développement ainsi que «l'exode des cerveaux» vers les pays déve-

loppés du Commonwealth. L'Australie, accusée de ne pas contribuer suffisamment au développement de l'Asie, fut la cible des critiques, notamment en raison de l'exode des citoyens instruits de Singapour qui émigrent en Australie, privant ainsi leur pays de ressources précieuses. M. Lee Kuan Yew s'en prit à la politique d'immigration hautement sélective de l'Australie qui, selon lui, ne constitue guère un progrès par rapport à l'ancienne «politique de l'Australie blanche». M. Whitlam, premier ministre de l'Australie, répondit à ces critiques au cours d'une réunion en comité restreint et d'une conférence de presse; il déclara qu'il refusait de se prêter au jeu de Singapour en expulsant des étudiants de ce pays qui, après avoir terminé leurs études, souhaitaient rester en Australie. Plus tard, M. Lee Kuan Yew releva le défi lancé par M. Whitlam et déclara qu'il demanderait l'extradition des personnes en cause, manifestant ainsi une certaine insouciance à l'égard d'éventuelles critiques. Il est certes difficile de prévoir s'il ira aussi loin, mais la polémique entre M. Whitlam et M. Lee montre bien à quel point les relations entre leurs deux pays sont tendues. M. Lee passe pour un «conservateur» et un allié assez fidèle de la Grande-Bretagne pour ce qui est du Commonwealth. Sa visite éclair à New York, pour y rencontrer M. Kissinger, montre bien d'ailleurs que les problèmes politiques de l'Asie du Sud-Est sont pour lui une source véritable de préoccupation.

L'activité des sociétés multinationales fut également l'objet d'une étude sérieuse durant la Conférence; grâce à l'expérience des participants, la séance consacrée à ce sujet fut très instructive. Sans doute en raison du fait que l'ennemi n'était identifié avec aucun des pays du Commonwealth, l'on parvint, malgré l'attitude de la Grande-Bretagne, à une unanimité rarement atteinte précédemment. Ayant pour voisin le bastion principal des sociétés multinationales, le Canada avait évidemment beaucoup à dire. L'appel lancé en faveur d'une action concertée fut bien accueilli, à cause sans doute de la menace sérieuse que font peser les sociétés multinationales sur l'orientation économique des petits pays.

Quant aux questions de commerce et de tarifs, les participants se penchèrent sur plusieurs problèmes qui touchent l'antagonisme entre les pays nantis et les pays défavorisés; ces échanges furent fructueux, en ce sens que chacun a pris conscience du dilemme. Les nations antillaises en particulier, dont les inquiétudes étaient sans doute amplifiées par l'imminence des prochaines négociations du GATT et par l'en-

trée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun, revinrent plusieurs fois à la charge. Bien que les membres du Commonwealth soient en principe tous égaux, il faudra reconnaître à l'avenir que la puissance économique réelle de chacun est un facteur qui entre en jeu. Les membres n'ont pas la même influence aux tables rondes, quand il existe entre eux de trop fortes disparités. On n'a qu'à comparer l'Inde et le Samoa-Occidental pour se rendre compte que la notion d'égalité est toute théorique. Les problèmes avec lesquels la Grande-Bretagne, le Canada et l'Australie sont aux prises par exemple, sont fort différents de ceux des pays producteurs de sucre comme la Jamaïque, l'Île Maurice et Fidji.

Les discussions sur les questions politiques et économiques étaient nécessairement reliées. Les chefs de gouvernement firent remarquer que la détente entre les États-Unis, l'Union soviétique et la Chine n'avait guère amélioré la sécurité régionale, en particulier dans le Sud-Est asiatique et au Moyen-Orient. L'Union soviétique et le Japon ont tous deux contribué grandement à bouleverser les structures traditionnelles du commerce mondial, en particulier celui des produits de base, l'URSS en raison d'une production intérieure insuffisante, et le Japon par suite de sa forte demande interne de produits de consommation importés. On évoqua ensuite l'instabilité chronique du marché monétaire international et ses répercussions sur le commerce international et le tourisme, l'une des principales sources de revenu des pays en voie de développement du Commonwealth. Bref, les personnalités réunies se félicitèrent de la détente entre les superpuissances mais revinrent sans cesse aux divers conflits qui troublent le monde.

Ecart croissant

L'écart croissant entre les pays riches et les pays pauvres, considéré comme une source future de difficultés, fut également évoqué à plusieurs reprises. Les pays moins développés du Commonwealth firent valoir des arguments pour que, exception faite de la Grande-Bretagne, les accords commerciaux favorables avec les pays développés de l'Association soient maintenus dans toute la mesure du possible. Ils souhaitaient surtout que les organismes internationaux compétents s'occupent sans tarder de la révision des accords commerciaux. On souligna entre autres que des relations durables entre les pays en voie de développement et la CEE ne sauraient reposer sur une réciprocité absolue. Les participants passèrent ensuite brièvement en revue les problèmes monétaires, l'aide

au développement, les investissements privés à l'étranger, les transports internationaux et divers autres problèmes du même ordre. La lecture du communiqué final porte à croire que les chefs de délégation n'ont pu, faute de temps, accorder à chaque sujet toute l'attention voulue. Ce survol fut néanmoins extrêmement utile, car il a permis aux dirigeants de mettre en relief les problèmes communs.

La coopération entre les pays membres est certainement le point fort du Commonwealth. On ne ménagea pas les éloges au Fonds du Commonwealth pour la coopération technique pour l'efficacité de ses interventions. Le projet de création d'une Banque de développement du Commonwealth fut renvoyé aux ministres des Finances, afin qu'ils l'examinent. On chargea un groupe de hauts fonctionnaires d'étudier la possibilité de créer un centre d'études administratives appliquées et de présenter un rapport en 1974. Le budget de la Fondation du Commonwealth fut augmenté et l'on pria le Secrétaire général d'utiliser les fonds à présent disponibles pour la mise en œuvre du Programme du Commonwealth pour la jeunesse. C'est sur cette note positive que les participants mirent fin à leurs délibérations et regagnèrent leurs capitales respectives.

Nature du Commonwealth

Pour beaucoup de gens, la nature réelle et le but du Commonwealth demeurent mystérieux. Il ne ressemble pas aux Nations Unies; il n'est ni une alliance politique, ni un bloc économique ou commercial; de plus, aucun règlement ne vient régir son fonctionnement. Le Commonwealth des nations «est une association volontaire

d'États indépendants et souverains, responsables chacun de ses propres décisions politiques, unis dans un esprit de coopération et de consultation mutuelle pour favoriser les intérêts communs de leurs peuples, la compréhension internationale et la paix mondiale». Le rôle du Commonwealth ne s'arrête pas à l'assistance économique ou technique, à l'attribution de bourses d'études ou de recherches, ou encore à des programmes d'échanges pour la jeunesse. C'est un organisme fondé sur des rapports humains; sa puissance ou sa fragilité sont le reflet de la vigueur ou des faiblesses de ses membres.

Réunis privément dans l'atmosphère confortable et détendue de la salle Sussex, les dirigeants des pays membres du Commonwealth se sont employés à maintenir ou à rétablir des relations amicales entre eux. Les réunions se sont déroulées dans un climat empreint de compréhension mutuelle et les participants se sont efforcés, tout en prenant soin de ne pas trop froisser leurs collègues, d'établir un dialogue aussi franc que possible, ce qui a grandement facilité la tâche du président des débats.

Ceux qui attendaient de la Conférence quelque chose de spectaculaire s'en retournèrent déçus. Les Conférences du Commonwealth ne sont pas des divertissements; ce sont des réunions de travail. Il est difficile de déterminer jusqu'à quel point elles favorisent le rapprochement des participants, mais elles facilitent à n'en pas douter les progrès dans ce sens. Cette dernière Conférence aura eu le grand mérite de démontrer l'efficacité des nouvelles formules de travail, qui seront conservées lors de la prochaine réunion.



Le Pakistan se forge un nouveau destin

par Elliott Tepper

Le Pakistan est depuis toujours une zone de bouleversement, terrain d'instabilité politique rigidement contrôlé par l'Empire britannique et dont les gouvernements pakistanais qui lui ont succédé ont eu beaucoup de mal à maintenir la cohésion. Même les Britanniques n'avaient pu maintenir ce secteur septentrional de leur empire sud-asiatique qu'à force de compromis et de concessions autant que par la persuasion et la force. Les terres qui s'étendent depuis le Golfe arabe jusqu'aux montagnes de l'Hindou Kouch forment tampon entre des zones culturelles et politiques différentes. Les affinités qui tissent des liens au travers de ses frontières inclinent le pays vers l'Asie du Sud et le Moyen-Orient. Sans les forces centripètes qui assurent une ferme identité nationale, cette diversité pourrait porter atteinte à l'intégrité de l'État. Le Pakistan est maintenant à la recherche de cette force intérieure. Si la direction actuelle du pays échoue à la tâche, cette «zone-tampon» pourrait se transformer pour ses voisins en vide à combler, situation aussi intolérable en politique que dans la nature.

Affaiblissement du lien sud-asiatique

Le Pakistan penche à la fois vers l'Est et vers l'Ouest dont les civilisations ont influencé son histoire et sa structure sociale, mais ses liens avec l'Asie du Sud sont si fermement ancrés que «l'option du Moyen-Orient» ne peut être exercée que volontairement, par décision politique consciente. Avec la perte du Bangladesh, cette option a pris une importance croissante. En un sens, le Bengale oriental était une ancre rattachant la région musulmane de l'Ouest au sous-continent. Cette région est maintenant libre d'attaches et ouverte à d'autres possibilités. L'absence du Pakistan à la récente réunion du Commonwealth à Ottawa signifiait sa volonté de rompre les vieux liens, exercée dans le cadre de son adaptation à une nouvelle situation nationale. Il n'y a pas la moindre lueur, à Islamabad, d'un désir de rejoindre l'asso-

ciation qui représente le passé colonial et sous-continentale du pays. Un vif intérêt se manifeste par contre en faveur d'une solution des différends avec l'Inde et du développement de relations avec le Bangladesh; on aimerait aussi, semble-t-il, émousser le grand succès remporté par Madame Gandhi pendant son voyage au Canada, l'un des grands pays fournisseurs d'aide aux trois États sud-asiatiques. N'empêche que son retrait de l'accueillant forum du Commonwealth n'a provoqué apparemment ni regrets ni nostalgie. Officiellement, selon M. Bhutto, ce forum n'est pas «utile». Les relations diplomatiques avec l'Asie du Sud se poursuivront sur le plan bilatéral, n'étant plus qu'un élément des horizons élargis du Pakistan.

L'option du Moyen-Orient

Le Pakistan entend maintenir comme par le passé de bonnes relations avec tous les pays et régions du monde. Toutefois, le développement de relations spéciales avec le Moyen-Orient est l'un des faits saillants de la période qui a suivi la création du Bangladesh. Les bases en étaient déjà jetées. L'importance donnée aux liens ethniques et religieux communs était depuis assez longtemps un trait de la politique étrangère pakistanaise; les grands discours sur la fraternité musulmane s'étaient traduits sur le plan institutionnel par la Coopération régionale pour le développement (CRD), programme de coopération mutuelle entre les États musulmans contigus du Pakistan, de l'Iran et de la Turquie. La CRD vient d'atteindre ses neuf années d'existence. Il existe aussi des programmes restreints d'assistance militaire, comme la

Le professeur Tepper est membre du Département des sciences politiques et président du Comité des études est-asiatiques de l'Université Carleton. Il vient de faire, l'été dernier, un voyage d'études en Asie du Sud et du Sud-Est. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

mission d'instruction en Jordanie qui est venue à l'attention du public. On trouve en grand nombre dans toute la région des médecins et autres spécialistes pakistanais.

Par ailleurs, la crise qui a marqué les dernières années de l'ancien Pakistan coïncidait avec l'émergence récente de l'Iran en tant qu'élément stabilisateur dans sa sphère d'influence, et d'importants renforts matériels iraniens vinrent aider Yayha Khan à l'heure du besoin. La Jordanie, selon les rumeurs, aurait aussi joué un rôle stratégique en aidant le Pakistan. On a noté par la suite d'extraordinaires déclarations d'appui et d'intérêt émanant du shah d'Iran, et le développement entre lui et M. Bhutto de relations personnelles de plus en plus cordiales depuis l'arrivée de ce dernier au pouvoir. Il ne s'agit pas là d'un effort unilatéral de la part de l'Iran ainsi qu'en témoigne le rôle actif joué par le Pakistan dans l'importante région du golfe Persique, axé sur le développement de relations mutuellement avantageuses avec Abu Dhabi, riche cheikhat jouissant d'une position stratégique parmi les anciens États de la trêve. Une diplomatie personnelle efficace entre les chefs des États en cause a servi à cimenter cette alliance. (Pour des détails, voir la *Far Eastern Economic Review* du 22 janvier, page 21.) Le Pakistan et le Koweït doivent bientôt entreprendre conjointement un programme de construction navale. On affirme même de bonne source que la Direction du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord est le service le plus affairé au sein d'un *Foreign Office* pakistanais très occupé.

Dangers pour la stabilité

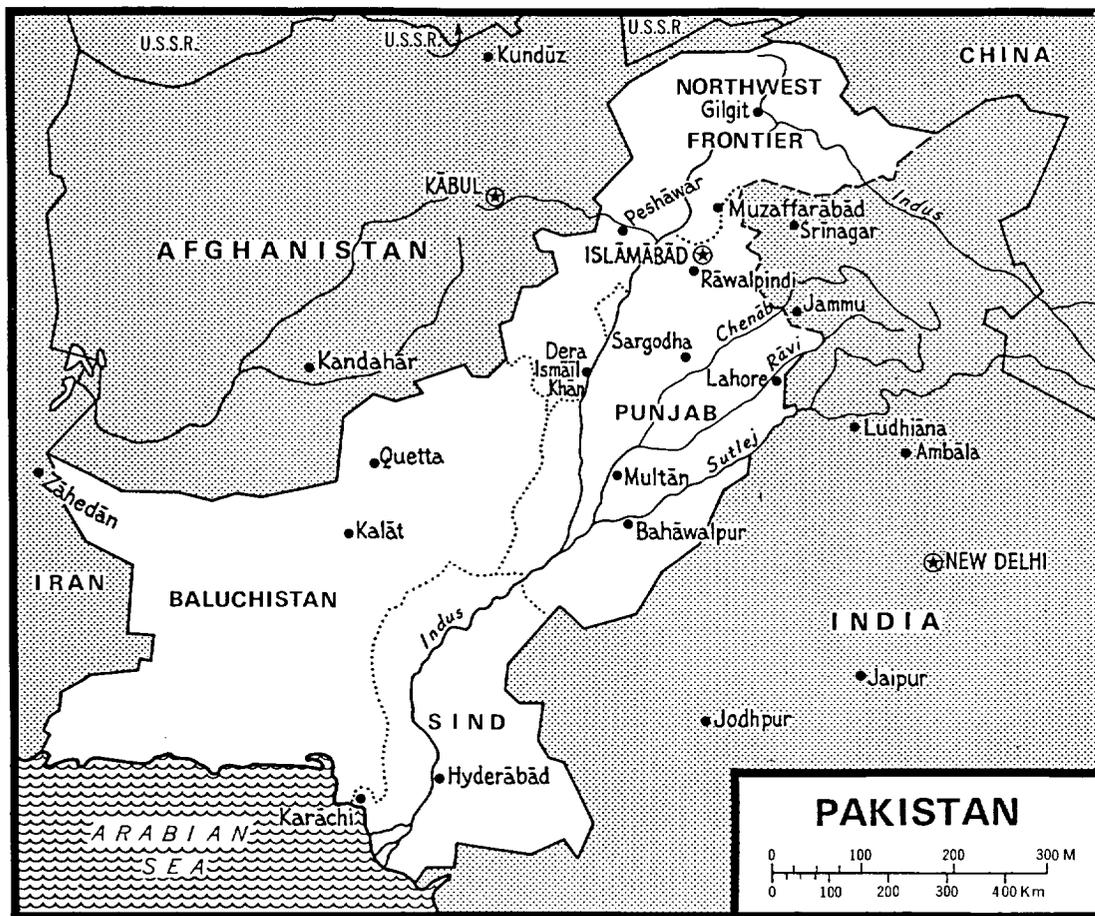
L'impossibilité de séparer ses problèmes internes de ceux d'origine étrangère fait partie du prix que coûte au Pakistan son processus actuel de réorientation. Beaucoup ont cru que la dislocation de l'ancien État mettrait le reste du Pakistan «aux enchères», et que durant la période incertaine de l'après-guerre presque toute nouvelle formule serait possible. Il incombe au régime Bhutto de dissiper ces idées et d'écarter le plus grand nombre d'éventualités de ce genre. La difficulté de sa tâche ressort d'un examen, si bref soit-il, de quelques questions pendantes. La plupart découlent du caractère historiquement instable de la région, auquel nous avons déjà fait allusion, et des permutations ou recombinaisons du territoire pakistanais favorisées par une situation fluide.

Sur le plan intérieur, les 25 années d'indépendance du Pakistan furent marquées par une constante consolidation du pouvoir étatique grâce à l'érosion des fron-

tières territoriales et des identités régionales, et par l'émergence d'une nationalité et d'un État pakistanais uniques. Cela s'est traduit sur le plan politique par la création, après une décennie d'indépendance, d'un ensemble d'institutions unitaires et par la désignation officielle du Pakistan oriental et du Pakistan occidental. On s'est surtout intéressé à l'étranger aux efforts entrepris pour réconcilier le Bengale à cette feinte constitutionnelle, et qui ont finalement fait échec. Mais au Pakistan occidental d'autrefois, l'intégration avait pour objet d'éliminer une foule de structures politiques nées des accommodements de fortune et des conquêtes de la période coloniale britannique. La mosaïque tribale, linguistique et topographique, qui comprenait d'anciens États princiers comme ceux de Kalat et Bawalpur, fut «uniformisée» et perdit une grande partie de son autonomie historique lors de la création d'un Pakistan occidental unique.

Les leçons tirées de la désaffection du Bengale ont contribué à resserrer les liens à l'intérieur de ce qui est resté du Pakistan. Rejetant le principe d'une centralisation poussée que préconisait M. Bhutto, la constitution fédérale qui est en vigueur depuis le 14 août 1973 (date anniversaire de l'indépendance du Pakistan obtenue en 1947) rétablit l'équilibre entre une certaine autonomie des provinces et un pouvoir central assez fort. La hâte avec laquelle cet accommodement fut recherché par M. Bhutto indique le besoin pressant qu'il y avait de réaliser le plus tôt possible un arrangement visant à contenir différentes forces qui reprenaient vie du fait de la rupture de l'ancien État. Le Bangladesh est un rappel constant de l'échec causé par l'absence d'un accommodement de ce genre.

L'amalgame pakistanais de sociétés tribales, d'entités politiques traditionnelles et d'éléments linguistiques variés fournit un vaste champ de dissensions internes et attire les intérêts étrangers qui cherchent à pêcher en eau trouble. Si l'on ne fait pas un usage adroit de l'autorité centrale, ce qui comprend à la fois l'emploi judicieux et le non-emploi du pouvoir d'État, les forces de dissolution pourraient aisément s'unir. La province du Béloutchistan, par exemple, est devenue graduellement une unité administrative grâce à la fusion d'entités anciennes parmi lesquelles se trouvent des cheikhats jaloux de leur autonomie, et d'une puissance considérable. Elle est contiguë à la province iranienne du même nom, et Wali Khan, un des principaux politiciens de l'Opposition au Pakistan, a fait observer que le golfe arabo-persique devrait s'appeler la mer Béloutche, car les deux régions du



Béoutchistan forment une grande partie de son littoral. Politiquement, le Béoutchistan est une obscure «boîte d'amadou», une région où les chefs de tribu et les politiciens rivaux se font opposition, parfois par la force, et qui offre d'incalculables possibilités d'alliances et de réalliances à l'intérieur de la province même, entre la province et la capitale, voire peut-être entre les factions locales et des puissances étrangères. Au moment de la rédaction du présent article, il n'y existe pas de cabinet provincial, aucun groupe ne pouvant obtenir une majorité décisive. Certains disent que le shah d'Iran, profitant de ses liens d'amitié avec M. Bhutto, ne tolérera qu'un gouvernement provincial qui lui convienne, c'est-à-dire un cabinet où ne soit représenté aucun parti favorable à l'Union soviétique ou à l'Irak. Le shah, qui fait l'acquisition d'équipements militaires formidables, n'a pas manqué de souligner la profondeur de son amitié pour le Pakistan. Il a également déclaré que si la dissolution du Pakistan devait s'amorcer, l'Iran prendrait aussitôt des «mesures de protection» dans le Béoutchistan voisin.

La province de la frontière du Nord-Ouest présente un cas analogue. Comme au Béoutchistan, les élections de 1970 entérinèrent la victoire de partis opposés au véhicule politique de M. Bhutto, le *People's Party*. Cette province a une histoire chargée de dissensions internes et a

périodiquement exprimé le désir de se séparer de l'État pakistanais. Montagneuse et rude, la région est habitée par une population d'esprit indépendant, rarement acquise à la domination totale d'une plus grande entité politique ou tranquille pour bien longtemps. Le coup d'État organisé dans l'Afghanistan voisin ne pouvait donc se produire à un pire moment, ou de façon plus défavorable en ce qui concerne les intérêts du Pakistan. A une situation déjà critique, il est venu ajouter une source extérieure de préoccupations. Les leaders afghans ont à diverses reprises encouragé le démembrement du Pakistan, surtout lorsque ce dernier paraissait vulnérable. En 1947 et de nouveau pendant les années 50, l'Afghanistan a appuyé la création éventuelle d'un État pathan indépendant, le Pakhtounistan. Selon les calculs afghans, le nouvel État devait comprendre toute la province actuelle de la frontière du Nord-Ouest et le Béoutchistan, soit plus de la moitié du territoire actuel du Pakistan; le fait qu'il engloberait beaucoup de non-Pathans vivant au Béoutchistan et laisserait à l'écart une importante population de Pathans en Afghanistan (allant presque jusqu'à Kaboul) n'a pas découragé les ambitions afghanes.

L'homme qui renversa la monarchie afghane en juillet 1973, le Sardar Daoud Khan, ancien premier ministre du pays, a été le principal promoteur de la politique

du «Pakhtounistan». Son retour au pouvoir est dû en partie à la popularité que cette politique lui avait conquise dans les régions pathanes de son pays. Son coup d'État peut sans doute être considéré comme le mode normal de transfert du pouvoir dans ce royaume de montagnes, simple déplacement d'autorité à l'intérieur du parti royal. Mais la carrière politique du prince Daoud, sa politique étrangère pro-soviétique, les traditions ancestrales de sa famille qui a régné dans ce qui est maintenant le Nord-Pakistan, et ses récentes déclarations belliqueuses en faveur du Pakhtounistan ne manquent pas de créer des difficultés supplémentaires pour le Pakistan. Le problème s'est compliqué du fait que l'URSS et l'Inde ont été les premiers à reconnaître le nouveau régime.

Voici un autre exemple de l'enchevêtrement des préoccupations internes et des difficultés d'ordre international. Les fils de l'intrigue internationale pénètrent de leur réseau complexe les frontières du Pakistan; certains sont ténus et difficiles à suivre, d'autres ont la force de câbles d'amarrage. Le 9 février 1973, le gouvernement du Pakistan effectua une perquisition à l'ambassade d'Irak à Islamabad et s'y empara d'une réserve assez importante d'armes portatives et de munitions. Ce matériel était d'origine soviétique. Cet incident bizarre déclencha une série d'actions et donna lieu à bien des conjectures. Le gouvernement blâma le principal parti de l'Opposition, la Ligue nationale Awami de Wali Kahn et son partenaire de coalition, et profita de l'occasion pour destituer les gouverneurs du Béloutchistan et de la province de la frontière du Nord-Ouest. Wali Khan nia avoir été mêlé à l'affaire et fournit une seconde hypothèse en insinuant au cours d'une interview que l'incident avait été monté par le gouvernement comme moyen d'attaquer l'Opposition. Le gouverneur du Pendjab, partisan du gouvernement, croyait pour sa part que les armes saisies devaient être utilisées dans sa province contre le gouvernement. Puis, une source soviétique a laissé entendre, à titre d'hypothèse, que les armes devaient être réexpédiées au Béloutchistan iranien, dans le cadre d'une tentative irakienne maladroite dirigée contre l'Iran. Selon une dernière hypothèse, les armes devaient servir à un coup d'État (par qui?) monté contre l'Assemblée nationale, située en face de l'ambassade d'Irak.

Il n'y a pas moyen de faire la part du vrai dans cette affaire, car il existe des arguments plausibles en faveur de chaque interprétation de cet épisode invraisemblable. Il en ressort en tout cas que la vie politique est brutale au Pakistan et que

les enjeux sont très élevés. Les lignes de force internationales que l'on peut retracer dans ce cas particulier sont révélatrices: il y a d'abord l'alignement soviéto-indo-irako-afghan mis en cause par la version gouvernementale de cette découverte (renforcée par la récente nouvelle d'une mission indienne d'instruction militaire en Irak); puis, en second lieu, l'alignement sino-américano-irano-pakistanaï dont l'Opposition a fait grand état.

Les événements dont il a été question jusqu'ici n'épuisent aucunement la liste des difficultés et des incidents majeurs auxquels M. Bhutto a dû faire face pendant son mandat de président. La province du Sind a connu une rébellion tribale dans le cadre d'un processus permanent de micro-intrigues, ainsi qu'un conflit de droits linguistiques, écueil qui a compromis dès 1952 l'existence du premier État pakistanaï. Il y eut des morts et des blessés et, au cours des troubles locaux qui s'ensuivirent, un millier de travailleurs du parti local de l'Opposition furent arrêtés en juillet 1972. Sur la scène nationale, une sorte de coup d'État militaire semble avoir été projeté en mars 1973, ce qui amena l'arrestation d'un certain nombre d'officiers. Il s'agissait apparemment d'une intervention d'officiers de grades intermédiaires plutôt que d'un conflit tribal ou ethnique (colonels pendjabis contre généraux pathans), car selon un compte rendu officieux il y avait autant de Pendjabis que de Pathans parmi les séditeux. Toutefois, on ne saurait fermer les yeux sur le danger du mécontentement des militaires, notamment au Pendjab. La nomination de Tikka Khan au poste de commandant en chef peut être vue comme une tentative d'apaisement de l'infanterie et des officiers pendjabis des grades inférieurs, au moment où tant de leurs frères d'armes étaient en captivité dans les prisons indiennes. Tikka Khan est le premier commandant en chef pakistanaï originaire du Pendjab.

Le Pendjab est devenu le talon d'Achille de M. Bhutto. C'est en effet le bastion de sa puissance politique et militaire. Originaire du Sind, M. Bhutto accéda au pouvoir grâce à l'appui populaire qu'il s'était acquis dans le Pendjab voisin, en se faisant le champion de causes chères aux différents secteurs de la société de cette province. Les politiciens d'autres provinces sont inquiets de la prééminence du Pendjab (qui représente 62 p. 100 de la population), ce qui a donné lieu à diverses rumeurs selon lesquelles ils auraient essayé de le «déborder» en traitant, à une époque antérieure, avec le Bengale oriental et maintenant, selon les partisans du gouvernement, en négociant avec le Ban-



Photo Canada Wide

Le premier ministre du Pakistan, M. Zulfikar Ali Bhutto (à gauche) est accueilli par le président Nixon pendant la visite qu'il a effectuée à Washington afin d'obtenir une aide économique pour

le rapatriement d'un demi-million de prisonniers militaires et de réfugiés civils à la suite du conflit de 1971 entre l'Inde et le Pakistan.

gladesh, l'Inde et l'Afghanistan. La défection de jeunes Pendjabis capables, qui sont passés du parti gouvernemental à l'Opposition au cours de l'année, est probablement un danger plus sérieux et plus concret. La question de la reconnaissance du Bangladesh pourrait offrir à ce groupe une possibilité d'action, comme ce fut le cas il y a quelques années pour M. Bhutto lorsqu'il profita si habilement du règlement de Tachkent pour se gagner la faveur des Pendjabis contre son protecteur, Ayoub Khan.

Eléments de force

Les malheurs actuels au Pakistan, au nombre desquels figurent l'agitation de la main-d'œuvre, l'inflation et une pauvreté tenace, ne sont pas nécessairement les signes d'un déclin inévitable de l'État. Les dirigeants du pays semblent au contraire portés à l'optimisme en cette fin d'été de 1973. Leur humeur relativement confiante n'est pas sans motifs.

L'économie montre une force surprenante, donnant le démenti aux prédictions selon lesquelles la perte du Bangladesh bouleverserait tout. Les exportations ont dépassé l'an dernier les plus hauts chiffres réalisés par le Pakistan uni. Les investis-

seurs du pays sont apparemment rassurés au sujet de leur avenir, ceux de l'étranger ont davantage confiance et la planification économique se poursuit. Cela est dû en partie à un heureux hasard. Le Pakistan a eu d'excellentes récoltes de divers produits qui ont fait subitement défaut sur le marché mondial: le coton, le riz et le blé (peut-être la seule bonne récolte de blé de tout le Tiers-monde). Tout comme lors d'une période antérieure d'adversité, juste après le Partage, les conditions du marché mondial ont joué à l'avantage du pays. Avec la mise en service de grands barrages (construits avec l'aide du Canada) et l'aménagement envisagé de nouveaux puits pour l'irrigation, le Pakistan espère accroître davantage ses grandes étendues irriguées et dépendre encore moins des pluies capricieuses qui ont coûté si cher ces dernières années à d'autres pays. La recherche de ressources supplémentaires, notamment le pétrole, est prometteuse. On s'efforce en outre de faire une place plus grande, dans les exportations, à l'élément déjà important des produits de l'industrie légère.

Sur le plan national, le gouvernement semble être en mesure de maîtriser les événements. La nouvelle constitution qui a réajusté l'équilibre des pouvoirs fédéraux

marque la plus récente étape de la consolidation de l'État, mais il faudra quelque temps avant que l'on puisse être sûr que les forces de centralisation et de décentralisation ont été combinées au mieux. Entre temps, l'adhésion des principaux groupes politiques au régime parlementaire est de bon augure, même si dans des cas notables elle ne s'est faite qu'à contrecœur. Le pouvoir militaire hésitera peut-être désormais à se replonger dans l'arène politique, ses instruments n'ayant bien servi ni l'intégrité du pays ni sa propre structure. Le patrimoine du sous-continent peut présenter à ce stade plus d'attrait pour les militaires que les exemples offerts au Moyen-Orient.

Fait encore plus important, l'équilibre international semble actuellement favorable aux destinées du pays. Il y a certes des possibilités d'ingérence si le Pakistan faiblit sur le plan intérieur, mais il n'y a pas d'États voués à la disparition éventuelle du Pakistan. Il y a par contre des États importants qui ont intérêt à assurer la stabilité du Pakistan. Les États-Unis et la Chine, par exemple, peuvent probablement restreindre l'Afghanistan, sans pour cela provoquer l'Union soviétique ou l'Irak. Les grandes puissances préfèrent la détente quand elles peuvent l'obtenir et laissent passer les occasions de se concurrencer à l'échelle mondiale, à moins d'y être contraintes. Les possibilités de démembrement sont donc incertaines, pourvu que la force interne du Pakistan se maintienne.

L'Inde et l'Iran ont un commun intérêt à assurer la présence entre leurs territoires d'un État tampon stable, et à maintenir l'ordre dans leurs régions frontalières. Aucun des deux n'a besoin de territoires supplémentaires, ni de désordres. Les deux pays se voient maintenant comme les chefs naturels de leurs régions respectives, «zones» qui se rencontrent au Pakistan. Si l'on tient compte de l'alignement international d'intérêts qui rangeait ces deux États dans des camps opposés, ainsi que de leur hostilité réelle pendant la crise du Bangladesh, on comprend aisément la période de tension qui a suivi la déclaration du shah à l'appui du régime Bhutto et l'annonce des intentions iraniennes à l'égard du Béloutchistan. Le fait d'avoir pris des initiatives pour empêcher une situation fluide de se durcir de façon nuisible

est à l'honneur des deux États et à l'avantage de tous. L'interview rassurante que le shah accordait en juillet à un important journaliste indien, suivie de la visite officieuse que fit en Iran le ministre indien des Affaires étrangères, a inauguré une nouvelle phase des relations indo-iraniennes.

L'Inde et le Pakistan ont aussi un commun intérêt à la stabilité. L'heure de la confiance totale entre les deux pays se fera nécessairement attendre, si toutefois elle sonne jamais. Il se pourrait bien que le «département des vilains tours» de chaque pays, si longtemps à l'œuvre contre son rival, ne puisse résister à la tentation d'exploiter les points faibles de la politique adverse. Il est temps toutefois que l'on reconnaisse de part et d'autre que le pouvoir militaire pakistanais ne menace plus réellement l'Inde, et que la stabilité pakistanaise est dans l'intérêt national de chacun; tout nouveau démembrement du Pakistan ne peut que desservir l'intérêt national de l'Inde.

La situation fluide créée dans le Sud asiatique offre des possibilités aussi bien que des risques. La chance donnée au Pakistan de se forger une nouvelle identité va de pair avec l'occasion de créer sur le plan régional un nouvel équilibre des forces, capable d'assurer un degré de stabilité suffisant pour lui permettre de se consacrer au développement national.

Les situations de ce genre exigent les plus hauts dons de perspicacité politique. Or c'est dans ce domaine que M. Bhutto excelle. Dans le passé, les leaders du sous-continent n'ont pas su profiter des bonnes occasions, préférant se livrer au large jeu de la politique à grand renfort d'otages. Ces occasions, cependant, existent toujours. L'option du Moyen-Orient comporte des risques pour le Pakistan, qui pourrait se voir attirer de la périphérie vers des tourbillons qu'il n'a pas créés et qui ne servent pas ses intérêts nationaux. Il y a des risques aussi dans les jeux de l'équilibre tribal et régional. M. Bhutto s'y est révélé un maître jongleur de premier ordre, doué d'une habileté politique éblouissante. Il devra continuer d'en faire preuve s'il veut éviter le désastre et empêcher que ne s'effondre la patrie musulmane rêvée par Jinnah, taillée à même le tissu rapiécé de l'Empire britannique.

Indira Gandhi: triomphe assombri par de dures réalités

par Frank Moraes

Le rôle joué par Indira Gandhi en sa qualité de leader de l'Inde est empreint d'un caractère tout à fait distinctif. Elle ne serait certes pas premier ministre si elle n'avait pas été la fille du pandit Nehru. La cabale du Congrès, qui avait à sa tête l'astucieux président Kamaraj et qui l'a élue pour succéder à Lal Bahadur Shastri après sa mort subite à Tachkent en janvier 1966, commit toutefois une erreur de calcul en pensant qu'elle était une femme que l'on pourrait facilement dominer. Kamaraj croyait avoir trouvé en elle un instrument qu'il commanderait à distance. Il fut au contraire victime de son propre piège, et cela s'est terminé par la rupture du vieux Congrès.

«Elle est le seul homme parmi les vieilles femmes du Congrès», ai-je écrit en ma qualité d'éditorialiste de l'*Indian Express*, peu après la première élection de Madame Gandhi au poste de premier ministre. Je ne prétends pas la bien connaître. Je crois l'avoir rencontrée pour la première fois en 1938 à Bombay, en compagnie de Nehru qui était venu visiter en passant un centre culturel auquel je m'intéressais. Elle était alors, comme maintenant, de nature réservée. Ce n'est que récemment qu'il m'a été donné de la connaître un tant soit peu davantage.

Il faut se rapporter à son milieu si l'on veut essayer de comprendre Indira Gandhi. Aux premières étapes de sa carrière, Nehru était un romantique qui édifiait autour de lui un monde politique idéal. Il se révéla plus tard en politique un réaliste pragmatique, plus nuancé. L'enfance de Madame Gandhi se déroula donc contre une toile de fond d'événements révolutionnaires et de rébellion. Elle est née le 19 novembre 1917, année de la révolution bolchévique en Russie, au tout début d'une ère de bouleversements mondiaux. La Chine ne comptait pour rien alors, mais elle devait se reprendre plus tard. Enfant solitaire, Indira grandit au milieu de ces changements brutaux qui ont dû s'inscrire tristement dans sa mémoire. Il y avait en outre tous les remous créés par la politique gandhienne. Aujourd'hui encore, Madame Gandhi exerce seule son rôle politique; elle

est peut-être la femme la plus solitaire de l'Inde.

Tout en ne partageant pas ses vues, comme beaucoup d'autres d'ailleurs, je dirais de façon générale qu'elle possède des qualités humaines qui ne se mesurent pas à l'aune politique. Elle est vivement sensible à la misère humaine de l'Inde, aux besoins de millions d'affamés qui ont maintenant une voix et qui espèrent encore l'aide de Delhi. *Delhi dur ast, Delhi est loin.*

Parcourant l'Inde beaucoup plus que n'importe lequel de ses ministres, elle incarne de façon remarquable son pays. Avec elle, Delhi se rend dans les villages indiens. Ses difficultés commencèrent après sa grande victoire aux élections générales de 1971.

Elle venait de se révéler tacticien habile, aux ressources variées et subtiles, mais il lui fallait maintenant remplir de plus lourds engagements; son incapacité à penser et à planifier en profondeur, notamment dans le domaine économique, exposa ses insuffisances comme stratège. La pauvreté écrasante de l'Inde ne se surmonte pas à coups de slogans. Tant qu'une productivité accrue n'aurait pas engendré plus de richesse, il n'y avait que de la pauvreté à répartir. Éliminer la pauvreté exigeait un travail de planification à long terme, libre de tout organisme superficiel, libre aussi de l'esclavage de la bureaucratie, des permis et des contrôles où s'enlisait une administration qui avait pris de gigantesques proportions depuis l'indépendance.

Une majorité parlementaire trop massive peut, de fait, être un embarras. L'élec-

M. Moraes, qui a une longue carrière d'auteur et de journaliste indien, a été rédacteur en chef de l'Indian Express de 1957 jusqu'à sa retraite à la fin de 1972. Il fut aussi rédacteur adjoint du Times of India, correspondant sur le théâtre de guerre sino-birman et, durant sept ans, rédacteur du Times of India à Bombay. Il a publié entre autres ouvrages: Story of India; Report on Mao's China; Jawaharlal Nehru; India Today; Nehru — Sunlight and Shadow. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



torat avait accordé un nombre écrasant de voix à Madame Gandhi essentiellement pour se protéger contre l'instabilité au centre, et non pour la mise en œuvre de politiques extrêmes. Le sens indien de la démocratie, qui est encore loin d'avoir de profondes racines, préfère l'autorité de la personne au gouvernement par consensus. L'image du père protecteur est encore tenace dans l'Inde comme en Chine, idéal qui s'exprime par le respect et les hommages rendus au chef de la famille conjointe hindoue; la tradition de l'empereur anime encore la foi que l'on repose souvent dans un leader unique et tout-puissant.

La fidélité de Madame Gandhi à l'idéal démocratique va donc être sérieusement éprouvée, et sera jugée à la façon dont elle exercera l'immense pouvoir qu'on lui a confié. Disons à son honneur que le premier ministre a résisté jusqu'ici à la tentation d'agir précipitamment. De fait, elle semblait agir avec plus de précipitation avant l'élection de 1971, lorsque sa majorité était faible. Jouissant d'une plus grande sécurité politique, elle montre aussi plus de maturité. Libérée de la timidité de la jeunesse, et malgré le manque de profondeur à certains égards d'une pensée qu'influencent encore les slogans, elle révèle au sommet du pouvoir une personnalité nouvelle et confiante. Sans doute a-t-elle son petit groupe de conseillers sûrs, triés sur le volet; d'aucuns prétendent qu'elle est incapable de penser par elle-même, mais je ne suis pas d'accord car, d'où que lui viennent les conseils ou quelle que soit leur nature, c'est à elle de décider.

Comme tacticien politique, Madame Gandhi fait preuve d'un instinct sûr et d'un solide jugement. Elle saisit mieux que la plupart de ses collègues le fond d'un problème politique ou de parti, et même les plus anciens d'entre eux, des personnalités comme Jagjivan Ram et Y. B. Chavan, ont appris à respecter ses opinions. Elle ne souffre aucun rival, et les ministres s'inclinent devant son autorité. La docilité de certains d'entre eux, y compris Chavan et Jagjivan Ram, s'explique peut-être par le fait que le premier ministre aurait déjà pris en défaut ces vétérans de la politique.

Madame Gandhi a la réputation de ne jamais oublier. Plus dangereux encore, elle ne pardonne que rarement. Elle s'est révélée capable d'éliminer des collègues rétifs aussi adroitement qu'elle a provoqué la chute de plusieurs gouvernements d'État qui la gênaient. A la voir agir aujourd'hui, entourée de ministres-courtisans qui dansent sur la corde raide, c'est à se demander s'il n'est pas grand temps qu'un mouvement de libération de l'homme surgisse en Inde, ou en Asie. A part Madame Gandhi,

il n'y a que deux autres femmes premiers ministres dans le monde, Madame Bandaranaike à Ceylan et Madame Golda Meir en Israël.

Entre le pouvoir et le pouvoir absolu, comme l'a fait observer Anson, il y a une marge. La majorité écrasante du gouvernement a affaibli l'intérêt du public à l'égard du Parlement comme à l'égard des rouages de la démocratie. Madame Gandhi a devant elle cinq années de pouvoir absolu; l'avenir de la démocratie et celui de l'Inde dépendent dans une très grande mesure de la manière dont elle fera usage, durant cette période, d'un pouvoir sans frein.

A la suite de la déroute des réactionnaires aux élections de 1971, le premier ministre a perdu toute excuse possible d'inaction. La guerre au Bangladesh et l'immense déferlement des réfugiés en Inde ont fourni un prétexte à la temporisation. Mais la tâche d'alléger le fardeau des pauvres, promesse qui assura la victoire du premier ministre, ne saurait être remise indéfiniment. Madame Gandhi doit commencer à s'acquitter de ses engagements au cours des trois années à venir. Au bout de cinq ans, elle devra rendre compte de son mandat.

Vue dans le sillage de l'histoire, la participation indienne à la guerre avec le Pakistan, en décembre 1971, qui se termina par le démembrement et la défaite de ce dernier, a donné à Madame Gandhi le temps de respirer. Sa popularité dans le pays atteignit un nouveau sommet au moment où elle en avait le plus besoin. «Elle a une chance de tous les diables», fit observer un de ses collègues à cette période.

Mais ce ne fut pas seulement un effet du hasard, car la manière dont Madame Gandhi a manié la crise du Bangladesh révèle un fin mélange de jugement, d'opportunisme, de calcul et de ruse. La tragédie du Bengale oriental démontre combien faible est le lien religieux sous la pression d'autres influences. En voulant diviser l'Inde, le Pakistan n'a réussi tragiquement qu'à se diviser lui-même, car le Pakistan occidental se trouvait dès lors à mille milles de distance du Pakistan oriental. Comme les Bengalis de l'Est, les soldats pendjabis, pathans et béloutches du Pakistan occidental étaient musulmans, mais combien différents aux points de vue ethnique, linguistique et culturel. Le concept du Pakistan fondé sur une seule religion s'est écrasé sous le poids des faits.

Depuis l'indépendance, le Pakistan occidental avait traité en parent pauvre la région qu'on appelle maintenant le Bangladesh; aux yeux de l'élite régnante du Pendjab, les Bengalis étaient des citoyens

de second ordre. Le fait que les Bengalis de l'Est représentaient la majorité de la population totale du Pakistan ajoutait à l'ironie de la situation. D'habitude, la majorité domine les minorités, mais dans l'ancien Pakistan c'est l'inverse qui se produisit. C'est la minorité qui cherchait à opprimer et à supprimer la majorité, car l'aile occidentale du pays ne comptait que cinquante-cinq millions d'habitants alors que l'Est en comptait plus de 70 millions.

J'étais au Pakistan oriental pendant et après le conflit. Le Pakistan occidental avait résolu, surtout après les élections de décembre 1970 qui virent triompher au Bengale oriental le cheik Mujibur Rahman et son parti (la ligue Awami), d'empêcher que la balance du pouvoir politique et économique ne vint à pencher en faveur de l'Est. Il en résulta un choc terrible. L'Ouest passa le Bengale oriental par les armes, déclenchant le grand exode des réfugiés vers l'Inde.

«Ce n'était pas une insurrection du peuple, mais plutôt une attaque contre le peuple», me dit un Bengali musulman à Agartala près de la frontière du Bangladesh. J'ai passé quelques jours avec les guérilleros du Bangladesh, anciens membres pour la plupart des fusiliers est-pakistanaï et du régiment de l'est du Pendjab. Ils se désignaient eux-mêmes les *Mukhti Fanj*, ce qui peut se traduire *grosso modo* par forces de libération. La foule des réfugiés se déversait en Inde, Bengalis en grande majorité, bien qu'il y eût aussi quelques Pakistanais de l'Ouest fuyant la vengeance des Bengalis.

A ce stade, Madame Gandhi joua son jeu calmement et avec dextérité. Elle refusa de se laisser pousser à la guerre par les boutefeux indiens, maintenant au contraire que la rupture politique entre le Pakistan occidental et le Bengale oriental ne saurait affecter l'Inde, du moins tant que le flot des réfugiés n'aurait pas atteint des proportions insupportables. Le problème des réfugiés, par contre, concernait non seulement l'Inde mais l'ensemble du monde civilisé qui ne pouvait éluder ses responsabilités humanitaires. L'exode ne cesserait que lorsque la tuerie prendrait fin. Il n'y aurait pas eu de réfugiés si l'on n'avait pas tenté un génocide.

L'appel de Madame Gandhi n'eut aucun écho. Tout ce qu'elle obtint de la plupart des chefs d'État qu'elle visita au cours du voyage à l'étranger effectué à cette époque, fut un accueil sympathique. Mais on ne pouvait ignorer le danger que l'incendie allumé au Bengale oriental n'embrase aussi le Bengale occidental.

Le flot des réfugiés bengalis en Inde ayant pris des proportions alarmantes, le

premier ministre indien avertit le monde à diverses reprises que l'Inde ne pouvait rester les bras croisés devant la menace grandissante créée par ce problème. Elle en appela de nouveau aux chefs d'État qui avaient de l'influence auprès du Pakistan pour que ce dernier mette fin à l'exode massif. En octobre 1971, le nombre des réfugiés atteignait presque dix millions.

Néanmoins, l'intervention militaire de l'Inde au Bangladesh fut précipitée par le Pakistan qui, le 3 décembre 1971, lança ses avions de bombardement sur neuf bases de l'Aviation indienne situées principalement au Cachemire et dans l'ouest du pays. Ce raid ressemblait à l'attaque aérienne déclenchée par Israël contre l'Égypte en juin 1967. Toutefois, l'état-major général de Delhi avait prévu le coup et pris les précautions nécessaires, de sorte que les bombardiers pakistanais cherchèrent en vain leurs objectifs essentiels.

Madame Gandhi n'eut alors d'autre choix que d'ordonner aux forces indiennes de prendre l'offensive au Bangladesh. Le reste de l'histoire est connu. Un effectif d'environ 80,000 hommes, que commandait le général Niazi, rendit les armes. J'étais au Bangladesh peu après la reddition et j'eus d'intéressantes conversations avec nos commandants indiens, les officiers et leurs troupes. On voyait encore partout la preuve sinistre des actes de barbarie commis contre les Bengalis, musulmans et hindous, non seulement par l'armée pakistanaïse mais par certains extrémistes politiques. Les champs autour de Dacca étaient parsemés de nombreux squelettes et de cadavres sur lesquels festoyaient chiens et corbeaux. Certains puits débordaient de crânes grimaçants, et la puanteur de la mort était partout.

A la fin de la guerre du Bangladesh, la popularité, l'influence et l'autorité de Madame Gandhi ont atteint leur apogée. Tout le monde aime les gagnants. Mais une fois l'euphorie passée, le premier ministre et le peuple se sont retrouvés devant les sombres réalités de la vie économique. Le pouvoir judiciaire et la fonction publique ayant été affaiblis par des attaques de front, les soutiens de la bonne administration et du droit public se sont mis à chanceler. La plupart des journaux sont encore indépendants, mais avec l'essor de la radio et de la télévision d'État, leur influence n'est plus aussi pénétrante et décisive que par le passé.

A l'étranger, Madame Gandhi doit se frayer un chemin difficile entre la Russie et la Chine. Tant que dureront les rapports actuels entre les super-puissances ainsi qu'entre la Chine et le Pakistan, elle devra agir avec prudence et circonspection.

Les trois articles qui suivent sur la situation au Moyen-Orient ont été préparés avant l'éclatement, le 6 octobre, d'une nouvelle guerre entre les États arabes et Israël, et l'adoption subséquente de résolutions par le Conseil de sécurité des Nations Unies pendant la

semaine du 22 au 28 octobre. Ces résolutions prévoyaient un cessez-le-feu et l'envoi au Moyen-Orient d'une force de maintien de la paix. Les incidences de ce dernier affrontement israélo-arabe seront examinées dans un prochain numéro de Perspectives internationales.

Le conflit israélo-arabe: choc de nationalismes

par Tareq Y. Ismaël

Les hostilités israélo-arabes figurent au premier plan de l'actualité internationale et compromettent la paix mondiale depuis un quart de siècle. Les guerres et autres actes de violence qui bouleversent régulièrement le Moyen-Orient ne sont plus que les épisodes courants d'un état de choses apparemment devenu aussi normal que la guerre froide. En effet, la situation au Moyen-Orient a parfois été plus dangereuse. Des six sessions d'urgence tenues par l'Organisation des Nations Unies depuis sa fondation, quatre ont été spécialement convoquées à cause d'événements au Moyen-Orient, et le problème israélo-arabe a figuré à l'ordre du jour de chaque session régulière. Mais il est survenu tant de crises durant cette période que l'émotion et l'angoisse suscitées par chaque nouvelle phase de ce drame ont voilé la nature même du conflit, sa raison d'être. Les manchettes des journaux, les actualités télévisées et les reportages à sensation, qui dramatisent chaque nouvelle crise, attirent notre attention sur les problèmes du moment et en

masquent les causes fondamentales. Les commentaires qui suivent ont pour objet de présenter une vue d'ensemble du conflit: son origine, son escalade et son envergure actuelle.

Nature du conflit

Le conflit israélo-arabe résulte essentiellement de l'impossibilité de réconcilier les objectifs du sionisme avec ceux du nationalisme arabe dans un même territoire. Le sionisme moderne est un mouvement socio-politique et nationaliste ayant pour but d'édifier une collectivité nationale de Juifs en Palestine. Il tire son origine de la réaction des Juifs à la vague d'antisémitisme en Europe au dix-neuvième siècle. L'Organisation sioniste mondiale, fondée en 1897, visait à «créer un foyer pour le peuple juif en Palestine, protégé par le droit public». Theodor Herzl, fondateur et premier leader de l'Organisation, tenta par voies diplomatiques de persuader une des grandes puissances à parrainer l'établissement d'un tel foyer. Seuls les Britanniques manifestèrent de la sympathie et lui offrirent, en 1903, le territoire actuel de l'Ouganda comme site de ce foyer juif. Mais cette offre fut rejetée. A cause des liens religieux et historiques qui rattachent les Juifs à la Palestine, l'Organisation sioniste était forcément empêchée d'établir son foyer national ailleurs.

Durant cette période, l'Organisation sioniste mondiale mit sur pied des groupes ayant pour mission de faciliter l'immigration juive en Palestine et d'y acheter des terres où l'on installerait les Juifs euro-

M. Ismaël est professeur adjoint en sciences politiques à l'Université de Calgary et éditeur du Middle East Forum. Auteur de trois ouvrages sur le Moyen-Orient: Government and Politics of the Contemporary Middle East; the UAR in Africa: Egypt's Policy under Nasser, et International Relations of the Middle East, il est aussi coauteur d'un livre en cours de publication, intitulé Canada and the Third World. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.



péens. Grâce à l'appui des Britanniques, le mouvement sioniste put ainsi faciliter l'émigration de milliers d'entre eux. Puis, en 1917, la Grande-Bretagne sanctionna officiellement, par la Déclaration Balfour, la création d'une «patrie» juive en Palestine. D'autre part, les efforts déployés par les Sionistes afin d'assurer un tel refuge aux Juifs d'Europe eurent pour effet d'éveiller et de nourrir chez les Arabes un nationalisme dont les aspirations s'opposaient carrément à celles des Sionistes.

Le nationalisme arabe représente la foi de tous les Arabes en leur identité nationale en même temps que leur désir d'unité politique, et on l'a défini comme «le principal moyen d'action des peuples arabes aux fins de rebâtir une civilisation qui est en veilleuse depuis des siècles». Ce mouvement s'est développé au cours du dix-neuvième siècle, de pair avec la renaissance de l'histoire, de l'art et de la littérature arabes; celle-ci éveilla chez ces peuples un sentiment de fierté, issu du caractère unique de leur patrimoine, joint au désir de secouer le joug étranger. Le «réveil» arabe fut d'abord stimulé au cours du dix-neuvième siècle par la pénétration des idées, des techniques et des procédés occidentaux, forcément accompagnée d'un degré croissant d'ingérence et d'impérialisme des pays de l'Ouest dans cette région.

Les Palestiniens ont participé à cette renaissance du sentiment national. La Palestine, historiquement rattachée à la Syrie, était peuplée surtout d'Arabes depuis l'an 640, et sa population demeurait liée au reste du monde arabe par la langue, l'histoire, les intérêts nationaux et la géographie. Les congrès nationaux de 1919 et 1920 adoptèrent des résolutions exprimant son aspiration nationaliste de continuer à faire partie de l'entité syrienne et d'être fusionnée à ce titre avec la grande communauté arabe.

A l'époque de la Première Guerre mondiale, trois forces différentes concentraient leurs aspirations sur la Palestine: d'abord les Sionistes, qui souhaitaient y établir un foyer pour les Juifs d'Europe; puis les Arabes, qui composaient la population indigène de la Palestine et de la région avoisinante; enfin les puissances européennes, notamment la Grande-Bretagne, qui voulaient exercer leur emprise impérialiste sur la Palestine et les territoires voisins. Les aspirations britanniques et sionistes n'étaient pas forcément incompatibles. En effet, les Sionistes comptaient sur l'appui des Britanniques pour la réalisation de leurs objectifs en Palestine, tandis que ces derniers, avec un chauvinisme typiquement impérialiste, considéraient l'établissement d'une population essentiellement euro-

péenne au sein de la civilisation arabe comme un facteur de progrès. Plus important encore, la création d'une patrie juive en Palestine semblait leur offrir une base avantageuse pour leurs opérations impérialistes au Moyen-Orient. Cette identification du sionisme aux visées impérialistes a eu de profondes répercussions sur le conflit du Moyen-Orient, car le sionisme et l'impérialisme européen, carrément opposés au nationalisme arabe, ont fini par être considérés comme complices dans les luttes à venir.

Réagissant au nationalisme des Arabes, les Britanniques firent appel à leur aide pendant la Première Guerre mondiale afin de briser l'Empire turc au Proche-Orient, leur promettant de réunir en un État indépendant tous les territoires arabes. Entre-temps la Grande-Bretagne poursuivait ses visées impérialistes et, par l'accord secret Sykes-Picot, divisait le Moyen-Orient en sphères d'influence au profit des puissances alliées. Puis, en récompense de l'appui des Sionistes durant la guerre, la Grande-Bretagne publia la Déclaration Balfour. La Palestine devint ainsi «la Terre la plus promise».

Lorsque la Conférence de la Paix s'est réunie à Paris en 1919 pour régler les questions de la Première Guerre mondiale, le prince Faïçal y assistait à titre de représentant d'un peuple qui avait contribué de façon importante à la victoire des alliés. Fort des promesses d'indépendance arabe faites par ces mêmes alliés — confirmées par l'échange de correspondance Husayn-McMahon, promettant aux Arabes un territoire indépendant; par la Déclaration de la Grande-Bretagne aux Sept, réaffirmant son engagement envers sept dirigeants arabes réunis au Caire en juin 1918; par les Quatorze points du président Wilson énonçant le principe d'autodétermination; et par la Déclaration franco-britannique de novembre 1918, réaffirmant de nouveau les promesses des alliés — le prince Faïçal leur en demanda l'exécution. N'empêche qu'en avril 1920 le Conseil suprême des alliés, réuni à San Remo, divisait les provinces arabes en plusieurs territoires mandatés. Le mandat de la Syrie et du Liban fut confié à la France, tandis que la Palestine, la Transjordanie et l'Irak passaient sous le mandat britannique. La Déclaration Balfour se trouvait ainsi réaffirmée, et la fourberie de la Grande-Bretagne amena les nationalistes arabes à se méfier totalement de toute action des Occidentaux au Proche-Orient.

Suite à l'établissement du mandat britannique en Palestine, le flot d'immigrants juifs augmenta en flèche. Tandis que de 1883 à 1919 leur nombre n'avait pas



Photo Canada Wide

Des soldats égyptiens se tiennent groupés autour de leur drapeau sur la ligne Bar Lev, ouvrages défensifs construits par Israël sur la rive est du canal de Suez après le conflit de 1967. Les Égyptiens ont occupé une grande partie de cette ligne, à une distance de trois à dix milles du canal, au cours des premiers combats d'octobre de cette année.

dépassé 121,000, le total des Juifs européens admis en Palestine au cours du mandat, de 1920 à 1948, s'est élevé à environ 430,000. (Cependant, même en 1948, les Juifs représentaient moins de 45 pour cent de la population du pays.) Cette immigration accélérée résulta de l'appui accordé par la Grande-Bretagne au programme sioniste. A l'époque du mandat britannique, la communauté juive en Palestine se dota d'institutions gouvernementales autonomes et demeura résolument à l'écart de la majorité arabe en tout ce qui touchait sa vie socio-économique et politique, redoublant ainsi chez les Palestiniens les craintes «suscitées par la nouveauté, la compétence manifeste, et surtout, l'agressivité des colons sionistes». (Millar Burrows, *Palestine is our Business*, Westminster Press).

La réaction du nationalisme arabe, face à l'impérialisme britannique et aux aspirations sionistes en Palestine, a donc été de résister. Quant aux Arabes de Palestine, ils ont accueilli avec hostilité le flot croissant d'immigrants judéo-européens qu'ils considéraient comme des agents de l'impérialisme, et le programme sioniste comme un plan d'usurpation de leur terri-

toire. En fin de compte les Arabes palestiniens, redoutant le sionisme symbolisé par la marée montante d'immigrants juifs, manifestèrent leur appréhension en 1936 par une grève générale de six mois, suivie d'une révolte contre le gouvernement mandataire qui dura trois ans. De telle sorte que le gouvernement britannique fut amené à publier, en 1939, un Livre blanc dans lequel il manifestait son intention de limiter l'immigration juive et d'accorder à la Palestine son indépendance au bout de dix ans. Les Sionistes réagirent en lançant une campagne de terrorisme contre les Britanniques. L'alliance anglo-sioniste, si utile à la cause des Juifs était rompue et la Grande-Bretagne devint à la fois la cible des Sionistes et des Arabes palestiniens.

L'avènement de la Seconde Guerre mondiale a nettement réduit l'activité sioniste visant à l'indépendance. La persécution des Juifs européens par les Nazis poussa l'Organisation sioniste à concentrer toutes ses énergies au service des alliés. Les Sionistes n'en redoublèrent pas moins d'efforts pour faciliter l'immigration illicite de réfugiés judéo-européens fuyant les persécutions nazies. Craignant que leurs droits ne soient usurpés en Palestine par suite de la croissance démographique juive, les Arabes participèrent aux manifestations et aux émeutes organisées contre les communautés juives et l'occupation britannique. D'autre part, pour se venger de la Grande-Bretagne qui tâchait de restreindre l'immigration, la bande Stern, organisation de terroristes juifs, se mit en guerre contre les Britanniques. De sorte que la Palestine devint un fardeau insupportable pour la Grande-Bretagne, tant sur le plan administratif que financier. A l'issue de la guerre, elle soumit donc le problème palestinien aux Nations Unies.

La preuve, fournie à la fin des hostilités, qu'on avait essayé d'exterminer les Juifs d'Europe a sérieusement influé à deux égards sur le problème palestinien. Tout d'abord un profond sentiment de culpabilité pour cette longue persécution des Juifs, qui avait abouti au génocide, rallia le monde occidental à l'appui des aspirations sionistes. Les gouvernements de l'Ouest, notamment celui des États-Unis, qui avaient jusqu'alors passivement encouragé le sionisme, se transformèrent en partisans résolus de la cause sioniste, avec tout le poids de leur influence internationale. Ainsi, quoique le mouvement eût perdu son allié britannique, d'autres, surtout les Américains, vinrent lui prêter main-forte.

En second lieu, cette révélation provoqua au sein du mouvement sioniste une psychose paranoïaque quant à la nécessité

et à la justice de la solution qu'il proposait au problème juif. La doctrine sioniste repose en principe sur la notion que le monde est un environnement hostile et antisémite. Il s'ensuivait, selon Herzl, que les minorités juives seraient éventuellement persécutées partout dans le monde, d'où le besoin de réunir les Juifs en une collectivité nationale distincte où ils seraient à l'abri des menaces d'un monde antisémite. Le génocide nazi est venu transformer cette hypothèse fondamentale de la doctrine sioniste en certitude inébranlable. Le rassemblement des Juifs et la création d'un État juif devint pour les Sionistes une mission sacrée. Ils refusèrent toute offre d'établir les Juifs européens ailleurs qu'en Palestine et, pour faire triompher leur cause, eurent recours à tous les moyens allant même jusqu'à saborder dans le port d'Haïfa (et causer la mort de 250 réfugiés) un navire détenu pour tentative d'entrée illégale en Palestine. Racontant l'épisode tragique, le *Jewish Newsletter* du 3 novembre 1958 déclarait: «Ce fut une manifestation organisée contre la Grande-Bretagne, réalisée au prix de 250 vies innocentes: hommes, femmes et enfants». En conséquence donc de l'extermination massive des Juifs européens, le sionisme est devenu agressif, inflexible et imbu d'un zèle propre au fanatisme idéologique ou religieux.

La question palestinienne fut soumise aux premières sessions des Nations Unies en 1946-1947, et confiée à l'étude d'une Commission spéciale pour la Palestine (UNSCOP). La Commission spéciale présenta à l'Assemblée générale un rapport majoritaire proposant que la Palestine soit partagée en deux États, l'un arabe et l'autre juif, ainsi qu'un plan minoritaire appuyant la formation d'un gouvernement fédéral en Palestine.

Les Sionistes appuyèrent vivement l'idée du partage, qui réalisait leur objectif d'établir un État national juif en Palestine, secondés par les États-Unis qui y engagèrent l'influence de leur haut prestige international. Mais la majorité populaire en Palestine et, subséquemment, les États arabes voisins s'y opposèrent non moins vivement.

En fait, le plan de partage proposait une solution au dilemme palestinien à laquelle s'opposaient énergiquement non seulement la majorité de la population palestinienne, c'est-à-dire les Arabes, mais aussi tous les voisins de la Palestine. Toutefois, le droit à l'autodétermination ne fut jamais appliqué en Palestine. Dès 1919 lord Balfour, auteur de la célèbre Déclaration, écrivait: «En Palestine, nous n'avons même pas l'intention de consulter l'opinion des habitants actuels du pays...

Les quatre grandes puissances se sont engagées envers le sionisme. Et le sionisme, à tort ou à raison, bon ou mauvais, se fonde sur des traditions séculaires». (Document sur la politique étrangère de la Grande-Bretagne, 1919-1939, 1^{re} série, Tome IV). L'Assemblée générale réaffirmait donc ce principe lorsqu'elle rejeta une résolution proposant la tenue d'un référendum en Palestine et le renvoi de la question à la Cour internationale de Justice.

Après que l'Assemblée eut adopté le plan de partage vers la fin de 1947, la situation se détériora vite avec l'éclatement de la guerre civile entre Arabes et Juifs. Les dispositions du plan furent en tout cas balayées quand Israël déclara son indépendance en mai 1948 et que survint la guerre entre le nouvel État et ses voisins arabes.

La guerre israélo-arabe de 1948 eut plusieurs conséquences: d'abord, Israël doubla pratiquement la superficie du territoire que lui aurait accordé le plan de partage; ensuite, l'État palestinien prévu par le plan de partage pour la population arabe n'a pu être créé, vu que les Israéliens s'étaient emparés d'une partie du territoire destiné à cet État et que les Nations Unies accordèrent le restant à la Jordanie; finalement, Israël y démontra son écrasante supériorité militaire sur les forces alliées de ses voisins arabes.

Toutefois, la plus tragique conséquence de la guerre de 1948 a été le sort fait à plus d'un million d'Arabes palestiniens, ravalés et dépossédés de leur patrie, puis transformés en malheureux réfugiés obligés de compter sur la philanthropie mondiale pour leur survivance. L'exode massif des Arabes palestiniens est largement imputable à une campagne de terrorisme sioniste. Le 9 avril 1948, par exemple, une poignée de terroristes pénétra dans le village arabe de Deir Yassin et y assassina froidement les 250 personnes qui s'y trouvaient, femmes et enfants pour la plupart. La nouvelle du massacre s'étant répandue comme une traînée de poudre aux villages voisins, les Arabes s'enfuirent épouvantés. Quoique l'Organisation sioniste ait réprouvé le massacre de Deir Yassin, les coupables n'ont jamais été traduits en justice. Selon le directeur du *Jewish Observer*, Jon Kimche, «ils (les terroristes) justifèrent le massacre de Deir Yassin en prétextant qu'il avait réduit les pertes juives en débarrassant l'État juif des Arabes qui y restaient encore». (*Seven Fallen Pillars, London: Secker and Warburg, 1953, p. 228*). Par contre, Israël a prétendu que la Ligue arabe aurait exhorté les Arabes palestiniens à quitter le pays et que ceux-ci l'auraient fait de plein gré. Par



Photo UPI

Assis sur un tank, ces soldats égyptiens gardent des positions renforcées sur la rive est du Canal au cours de la première journée de combats entre l'Égypte et Israël en octobre. Par une

contre-attaque ultérieure, les troupes israéliennes ont maintenu l'avance égyptienne à une bande étroite le long du canal.

conséquent, Israël a toujours refusé de se soumettre aux résolutions des Nations Unies demandant qu'on donne aux réfugiés le choix de rentrer dans leurs foyers ou d'être dédommagés pour les biens fonciers et immobiliers qu'ils ont dû abandonner.

Si le génocide nazi a marqué l'attitude des Sionistes, la perte de la Palestine et le triste sort des Arabes palestiniens a impressionné tout aussi profondément les nationalistes arabes. La victoire sioniste amena beaucoup de jeunes nationalistes à condamner la société arabe dans son ensemble et, en moins d'une décennie, à fomenter en Syrie, en Jordanie, en Irak, au Liban et en Égypte des soulèvements nationaux visant à une réforme structurale de cette société, et comportant l'abolition de son cadre féodal, de l'exploitation capitaliste et des classes privilégiées.

Outre ce nouveau radicalisme des nationalistes arabes, leur appréhension d'une menace sioniste-impérialiste est devenue aussi paranoïaque que l'idée fixe des Sionistes au sujet de l'antisémitisme. Voilà en essence la nature du conflit israélo-arabe: il découle du choc de deux nationalismes, engendrés chacun par l'injustice, nourris dans la violence et soutenus par la force des armes. On se guette des deux côtés

avec une peur malade qui voit en toute action de l'adversaire une franche agression appelant, il va sans dire, une réaction purement défensive.

Si l'on considère le conflit israélo-arabe du point de vue de cette émotivité et de ce climat psychologique, on comprend mieux les crises successives auxquelles il a donné lieu. Les deux guerres israélo-arabes de 1956 et 1967 faisaient partie d'une trame de questions si complexes qu'on ne saurait les éclaircir dans ce bref examen. Les aspects juridiques et moraux des droits et obligations de chaque partie en cause et la question de savoir qui a eu tort ou raison, qui a été l'agresseur et qui le défenseur, ont sans doute une importance philosophique et historique, mais ils n'expliquent pas la dynamique du conflit. Chaque crise a surgi de l'appréhension d'un danger, réel ou exagéré, et de la réaction qu'elle provoquait, cette réaction d'une des parties paraissant toujours agressive et menaçante à l'autre. Ce processus d'aggravation a abouti à deux guerres depuis 1948, et les entraîne rapidement vers une troisième.

Envergure du conflit

Si le choc des nationalismes demeure la

cause profonde du conflit, son envergure s'est considérablement modifiée par suite des répercussions de plus en plus claires de la guerre froide sur la situation au Moyen-Orient. Les États-Unis avaient activement appuyé le sionisme, et partant Israël, depuis l'issue de la Seconde Guerre mondiale. Pendant les années cinquante, lorsque l'Égypte et ensuite les autres pays arabes sollicitèrent l'appui de l'Union soviétique pour contrebalancer celui que les États-Unis accordaient à Israël, la rivalité des grandes puissances au Moyen-Orient transforma l'aspect régional du conflit israélo-arabe en lui donnant une dimension internationale. Au cours des années cinquante et soixante, l'affrontement des grandes puissances au Proche-Orient risqua d'ébranler la paix mondiale au fur et à mesure que les États-Unis et l'Union soviétique, en alimentant les arsenaux de guerre de leurs protégés, se trouvaient davantage mêlés à la trame des hostilités. Toutefois, après la défaite impressionnante des Arabes en 1967, l'appui qu'ils recevaient de l'Union soviétique dans leur lutte contre Israël diminua progressivement, ce qui a amené une mesure de détente. Par contre, les États-Unis ont continué d'appuyer sans réserve, depuis 1967, la politique israélienne anti-arabe, y compris l'occupation des territoires égyptiens, jordaniens et syriens dont Israël s'était emparé pendant la guerre. De sorte que, tant qu'Israël demeurera étroitement lié à une puissance extérieure, les nationalistes arabes continueront de croire à l'existence d'un complot sioniste-impérialiste au Moyen-Orient et, pour y faire contrepoids, solliciteront eux aussi l'appui de puissances étrangères.

En ajoutant un million de Palestiniens à la foule des réfugiés, l'occupation de nouvelles tranches des territoires arabes par Israël pendant la guerre de 1967 a modifié aussi l'étendue de la souffrance humaine. Mais ce n'est pas tout. La défaite de 1967 a enfin convaincu les Palestiniens que ni les gouvernements arabes ni la communauté mondiale n'étaient capables de leur rendre leurs droits usurpés. Craignant d'être consignés comme les Amérindiens à l'oubli total, ils se sont dressés tant contre le sionisme que contre certains gouvernements arabes et l'ensemble de la communauté mondiale. Leur lutte est empreinte de la violence de gens perdus et de la ter-

reur du désespoir. Ayant recours à la guérilla, à la piraterie aérienne et à l'enlèvement de personnes, ils livrent une guerre nouvelle et terrifiante que ne circonscrit aucune zone de combat. Ils ont ainsi, à leur façon, internationalisé le conflit israélo-arabe puisque certaines de leurs attaques, déclenchées ailleurs qu'au Moyen-Orient, troublent maintenant la communauté internationale.

Avenir du conflit israélo-arabe

L'ardeur d'Israël à réaliser l'idéal sioniste en fournissant un point de concentration à la communauté juive mondiale n'est autre chose, aux yeux des Arabes, qu'un programme expansionniste d'usurpation de leurs territoires afin d'y établir une population étrangère dans un cadre social exclusif. Il se peut qu'ils aient raison. Au cours de trois guerres, Israël a plus que triplé la superficie du territoire que lui accordait le plan de partage; il a refusé de renoncer aux territoires conquis par la force des armes, et refuse toujours d'assurer le retour des réfugiés arabes de Palestine. Par ailleurs, le dévouement des Arabes nationalistes à la reconquête de la Palestine est considéré par Israël comme une menace à la survivance de sa société. Et en fait, cela se pourrait bien. Jusqu'en 1967, les gouvernements arabes ont tous refusé de reconnaître l'existence d'Israël, et le nationalisme arabe est voué en principe à la restauration de la Palestine.

Quoique le sionisme et le nationalisme arabe soient dans une certaine mesure victimes d'un même mal, j'incline à croire qu'ils aspirent surtout de part et d'autre à la paix, à la prospérité et à la sécurité de leurs peuples respectifs. Néanmoins, tant que le problème des réfugiés palestiniens ne sera pas réglé de façon juste et équitable, leur sort restera le principal objectif du nationalisme arabe. Et tant que les Arabes palestiniens demeureront dans des camps de réfugiés, Israël éprouvera le danger d'être entouré par un nationalisme vengeur réclamant justice pour son peuple. J'en conclus donc que la solution du problème des réfugiés palestiniens est le premier pas vers un règlement définitif du conflit israélo-arabe. Que cela soit possible ou probable dépend des antagonistes, de la communauté internationale et des chances de l'avenir.



Israël envisage l'avenir avec confiance

Par Avraham Avi-hai

Les Sionistes qui allèrent s'établir en Palestine, qu'ils nommaient «la terre d'Israël», étaient inspirés dans une grande mesure par une vision messianique de la paix éternelle. Pourtant les Israéliens ont dû se battre et gagner trois guerres pour se convaincre, et convaincre le monde, que l'État qu'ils avaient créé n'était pas éphémère. L'histoire a de ces ironies.

La guerre de 1956 fut suivie par des années de calme relatif aux frontières israéliennes, que les pays voisins continuaient toutefois de ne pas reconnaître. Les pressions exercées par les États-Unis et l'URSS en 1956-1957 forcèrent Israël à se retirer de Suez et de Gaza, tandis qu'une manipulation habile de l'opinion publique par le président Gamal Abdel Nasser masquait au peuple égyptien la victoire militaire d'Israël. Pendant la décennie qui s'est écoulée entre la guerre du Sinaï et la guerre des Six Jours en juin 1967, les troubles se sont multipliés à la frontière syrienne plutôt que du côté de l'Égypte. Les menaces syriennes et des essais mal poussés de détournement des eaux du Jourdain, pour empêcher Israël de terminer son projet national d'irrigation, provoquèrent plusieurs incidents militaires au début des années soixante. Par la suite, l'appui financier et militaire de la Syrie, ainsi que ses services secrets, fomentèrent dès 1965 les activités de l'organisation terroriste du Fath, qui devaient contribuer de façon si importante à préparer les événements de 1967.



M. Avi-hai est directeur par intérim de l'École des études étrangères de l'Université hébraïque de Jérusalem. Né à Toronto, il a étudié d'abord dans cette ville, puis à l'Université Yeshiva de New York, avant de poursuivre des études avancées à l'Université Columbia et au Séminaire de théologie juive. Il est docteur en sciences politiques. M. Avi-hai a été correspondant de Radio-Canada en Israël, et journaliste au Jerusalem Post. Son étude sur David Ben Gourion doit être publiée sous peu. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

La guerre des Six Jours transforma la situation au Moyen-Orient. Les États-Unis et l'Union Soviétique, qui s'acheminaient lentement vers la détente restreinte symbolisée par la visite de Brejnev à Washington en juin, se trouvèrent soudain, assez paradoxalement, au bord d'un affrontement au Moyen-Orient. L'usage habile et ferme que fit le président Johnson du téléphone Washington-Moscou, au début de juin 1967, fit comprendre aux leaders soviétiques qu'un engagement excessif à l'égard de leur client égyptien déclencherait, du côté américain, des mesures propres à contrecarrer toute intervention directe qu'ils pourraient envisager.

Pendant les années qui suivirent la guerre de 1967, divers changements importants ont marqué les relations d'Israël avec ses voisins, de même que les relations entre les États de la région et les grandes puissances. Lorsque «l'appel téléphonique» que devait faire le président Nasser pour fixer l'endroit des pourparlers de paix n'eut pas lieu, la déception en Israël céda le pas à la mise en œuvre d'une politique à double tranchant. D'une part, on eut recours périodiquement à la force militaire, selon que le jugeaient nécessaire les leaders israéliens, pour contrebalancer le poids de l'artillerie arabe le long de la ligne de Suez durant la guerre d'usure, de mars 1969 à août 1971. La conduite maladroite du président Sadat à l'égard des Russes et l'avertissement donné à l'URSS qu'Israël n'hésiterait pas à s'affronter aux pilotes et aux mitrailleurs soviétiques, de même qu'une réorientation de la politique de Moscou qui craignait la formation d'un axe sino-américain anti-russe, amenèrent le retrait de la RAU, en juillet 1972, des «techniciens» et des troupes soviétiques. Des préoccupations soviétiques d'ordre interne sont intervenues aussi dans cette décision. Pour la plupart des leaders arabes, l'équilibre militaire qui penchait déjà en faveur d'Israël ne fit plus de doute.

Faiblesse des groupes de résistance

L'intransigence des Israéliens au sujet de leurs frontières s'est accompagnée, d'autre

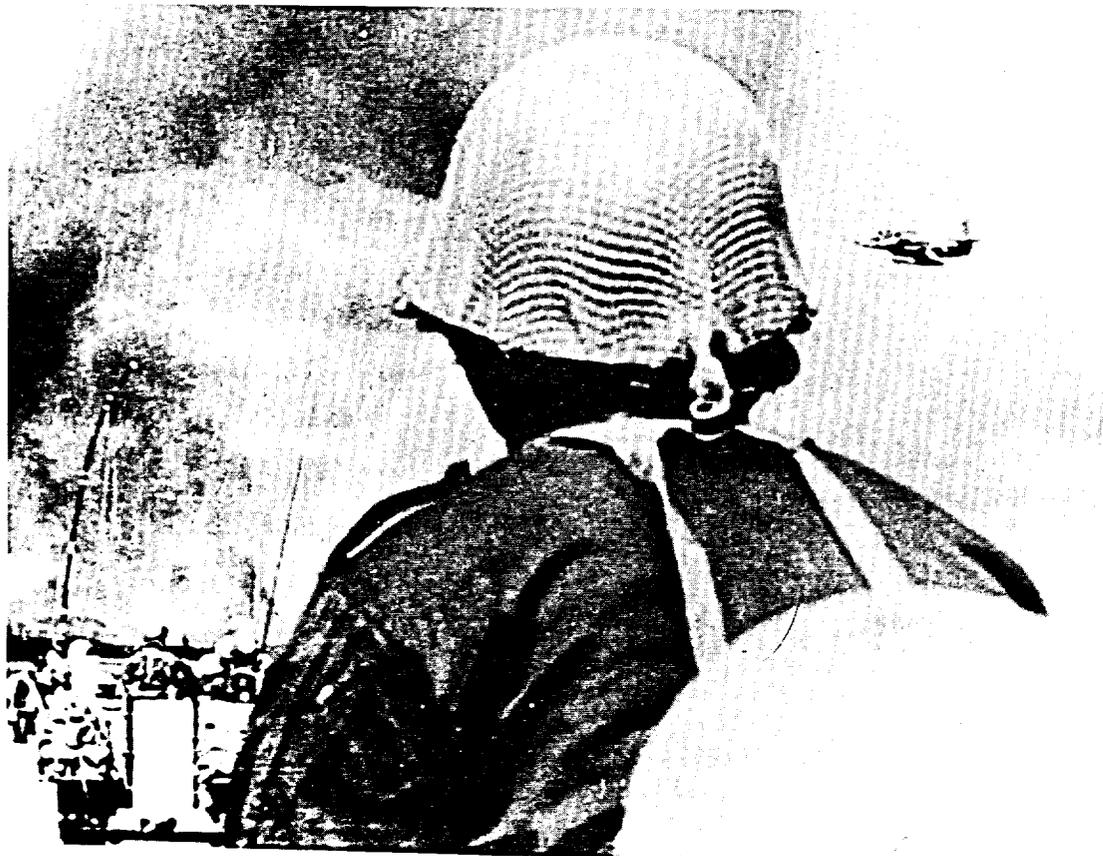


Photo UPI

Un chasseur-bombardier Skyhawk des forces de l'air israéliennes se prépare à appuyer l'avance d'une colonne d'infanterie motorisée qui va prendre position sur les hauteurs de Golan à la frontière commune avec la Syrie. Les troupes

israéliennes ont repris la région de Golan au cours des combats d'octobre et ont occupé une partie du territoire syrien au-delà de cette zone pendant presque trois semaines de conflit avant le cessez-le-feu.

part, d'un paternalisme éclairé à l'intérieur même des territoires occupés. De sorte que les mouvements arabes de «résistance», appelés simplement «terroristes» en Israël, ont non seulement été incapables de monter depuis lors des attaques sérieuses à l'intérieur du pays ou sur la rive occupée du Jourdain, mais ils n'ont pu réussir à s'organiser avec l'appui du public. La politique des «ponts ouverts» qui permet des contacts directs entre les deux rives du Jourdain a mitigé le sentiment d'aliénation des Arabes de l'endroit, tandis qu'une aide massive et des conseils éclairés pour le développement haussaient le revenu moyen sur la rive occidentale, de 545 livres israéliennes en 1968 à 1,150 livres en 1971. Des milliers de touristes arabes visitent maintenant la rive ouest et Israël en été, et l'impression qu'ils en rapportent oppose un démenti à la propagande haineuse des Arabes ainsi qu'à l'imminence bien illusoire de l'effondrement économique d'Israël.

Dans l'affrontement israélo-arabe, Israël détient l'avantage militaire sur tous les pays voisins: Égypte, Jordanie, Liban et Syrie. Le roi Hussein de Jordanie a demandé ouvertement des négociations avec Israël, ce qui est en soi un fait his-

torique. Le Liban et même la Syrie sont relativement impuissants et ont été obligés par une intervention militaire limitée, ou par la simple possibilité d'une intervention israélienne, de mettre un frein aux attaques de guérillas à partir de leurs territoires. Mais le fait de neutraliser les États arabes militairement n'a pas conduit aux négociations de paix.

La faiblesse du commandement politique dans les pays d'«affrontement» se combine avec une vigoureuse offensive diplomatique et de propagande anti-israélienne lancée par le colonel Muammar al-Khadafi de Libye et appuyée financièrement par d'autres riches cheikhats producteurs de pétrole. La détente relative entre les grandes puissances et l'impasse militaire ont contribué à figer la situation au Moyen-Orient. La crise de l'énergie — réelle, imaginée ou encouragée par les compagnies pétrolières et les producteurs de pétrole — jointe à une crise monétaire mondiale semble de nature à faire patienter les dirigeants arabes dans l'espoir de jours meilleurs.

Deux courants d'opinion

Le durcissement de l'opinion israélienne

semble donc donner raison à ceux pour qui la paix représente un idéal faux et trompeur, impossible à réaliser. Deux factions opposées dominent actuellement le débat politique en Israël: celles des «Ben Gourionnistes» et des «Weizmannistes», pour employer les termes créés par un spécialiste canadien pour désigner respectivement les disciples de l'ancien premier ministre d'Israël et ceux du premier président de l'État.

Selon le professeur Michael Brecher de l'Université McGill, les uns veulent forcer la réconciliation par l'emploi d'une «force supérieure», tandis que les autres y aspirent par la «recherche rationnelle de solutions modérées» (*The Foreign Policy System of Israel*, 1972). Les «Ben Gourionnistes», et notamment le ministre de la Défense, M. Moshe Dayan, semblent s'orienter vers cette conviction aveugle: «La paix étant irréalisable, ne pensons plus qu'à vivre». Et pourtant les dirigeants de l'organisation politique du Parti travailliste penchent dans l'ensemble vers une solution qui comporterait le retour de territoires arabes fortement peuplés, en échange de la paix. Les élections nationales prochaines maintiendront vraisemblablement au pouvoir Madame Golda Meir, à la tête d'un gouvernement de coalition comme c'est le cas depuis vingt-cinq ans. Vu l'impasse

actuelle et l'absence apparente de changements dans les positions respectives des Arabes et des Israéliens, il est peu probable que l'on voie se modifier la situation au Moyen-Orient. Cependant, à l'égard d'une région aussi instable, une telle affirmation doit toujours être nuancée en y ajoutant: «à moins d'événements imprévus».

En dépit d'un milieu hostile et peut-être aussi d'un fléchissement de la position américaine (causé en partie par les répercussions de la crise de l'énergie, ainsi qu'en témoigne la fourniture de réactifs Phantom à l'Arabie saoudite), Israël maintient son étonnant progrès économique. L'objectif sioniste de l'État, qui est d'avoir une importante population juive, se poursuit sans relâche et l'URSS se trouve, encore paradoxalement, être sa principale source d'immigrants. La population juive atteint aujourd'hui presque 2,750,000, alors qu'elle ne comptait que 650,000 personnes en 1948. En dépit d'une inflation aussi sérieuse que celle qui sévit dans n'importe quel pays de l'Ouest, le revenu par habitant rattrape rapidement celui des pays avancés de l'Europe occidentale. Plus important encore, la stabilité politique n'a entraîné aucune perte d'élan ou d'enthousiasme. Avec ou sans la paix, Israël peut envisager avec confiance les épreuves que lui réserve le prochain quart de siècle.

Au Proche-Orient: terrorisme et contre-terrorisme

par John B. Wolf

Pour les militants palestiniens, la lutte armée contre Israël est le seul moyen d'échapper à la dégradation des camps de



M. Wolf est directeur du Center for Research on Problems of Natural Integration and Survival du New Jersey. Spécialiste des questions du Moyen-Orient, il a écrit plusieurs articles traitant du rôle des minorités nationales sur le plan de la politique intérieure et mondiale, y compris les études sur le terrorisme au Moyen-Orient pour des magazines comme Current History. Il a donné des cours d'histoire contemporaine et de politique aux Universités de New York et de l'État de New York. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.

réfugiés, et ils sont persuadés qu'une campagne de violence et de terrorisme exercée partout contre les Israéliens constitue leur suprême recours, l'unique façon de faire valoir leurs droits. Malgré les échecs subis dans le passé ou à venir, affirme le Septembre noir, les Palestiniens sont résolus à mener une longue campagne de terrorisme international, même au risque de porter atteinte à la civilisation même. Le Septembre noir est une organisation de Palestiniens ultra-militants dont les membres ont assassiné les athlètes israéliens à Munich, tué trois diplomates occidentaux à Khartoum en mars dernier, détourné un Boeing 747 de la Japan Air Lines avec 145 personnes à bord en juillet, et réalisé d'autres missions terroristes depuis leur premier fait d'armes: l'assassinat au Caire, en

novembre 1971, du premier ministre de la Jordanie, Wasfi Tall.

Le refus des militants palestiniens de reconnaître que leur actuel statut national est irréversible, anime leur psychologie de la résistance dont l'actualisation témoigne à chaque étape de l'influence existentialiste. En effet, l'importance qu'ils attachent à l'état de crise, à l'action et à l'affirmation de leur identité propre les rattache à l'existentialisme. Voilà pourquoi leurs convictions et leur détermination ne semblent avoir été ébranlées ni par le tribut effarant en vies humaines que leur peuple a déjà payé de sa lutte pour reconquérir la Palestine, ni par le caractère suicidaire de leur campagne internationale de terreur, ni par l'écrasante supériorité militaire d'Israël.

La dépendance obligatoire et les restrictions imposées aux mouvements des individus font aisément déboucher une telle psychologie sur la violence. En conséquence, la somme de près d'un milliard de dollars que l'Office de secours et de travaux des Nations Unies a dépensée au Proche-Orient pour l'entretien des camps de réfugiés palestiniens a engendré une situation révolutionnaire, car la réclusion dans ces camps entraîne le mécontentement. Le sentiment aussi qu'Israël et les pays arabes refusent, chacun pour des raisons pratiques et idéologiques, de résoudre le problème des réfugiés ne peut qu'intensifier l'esprit de révolte chez les jeunes Palestiniens. Faisant valoir que l'absorption des réfugiés dans les régions adjacentes signifierait qu'ils concèdent aux Israéliens le droit de continuer à occuper les territoires arabes et qu'ils reconnaissent tacitement Israël, les Arabes prétendent qu'il incombe aux grandes puissances qui ont appuyé la création de l'État juif de résoudre le problème des réfugiés. De son côté, Israël souligne que le rétablissement des réfugiés est impossible tant que sa sécurité sera menacée et que son développement économique et social restera paralysé par la mobilisation.

Déchaînement de haine

Le terrorisme palestinien est donc pétri de haine, car le monde arabe est plus que tout autre tourné vers le passé, et enclin à pleurer les terres et les gloires perdues qu'il se sent impuissant à reconquérir. On comprend ainsi le cri du jeune auteur palestinien, Fawaz Turki, dans son livre intitulé *Les Déshérités*:

et ainsi j'ai connu la haine, la haine du monde et de la réalité qui m'entoure; la haine d'être dépossédé d'une nation et d'une identité; la haine de ne pas faire partie d'une culture; la haine d'être un bâtard, un paria, une nullité. Le problème... Donnez-moi un fusil et je me fais

sauter la cervelle, ou celle du voisin . . .

Ces paroles de Turki ressemblent à celles qu'écrivait, il y a un siècle, l'auteur russe Dostoïevski dans *Le Possédé*, roman de terrorisme nihiliste dans lequel le meurtrier, qui tue au hasard, est considéré comme «possédé du démon».

Mais la nouvelle génération sait que son peuple n'a connu que la défaite aux mains d'Israël. En mai 1948, lorsque prit fin le mandat britannique en Palestine, les Arabes et les Israéliens ont commencé à vider leur querelle. Les Arabes furent vaincus et 700,000 Arabes durent fuir ou furent chassés de Palestine. La période de 1948 à 1955 fut ensuite masquée d'escarmouches entre les Israéliens et des groupes de Palestiniens. Ces événements ont amené une série de raids de *fedayin* («ceux qui se sacrifient») et de représailles israéliennes aboutissant à la Guerre du Sinaï de 1956 et à une nouvelle défaite arabe. La période de 1956 à 1964 n'a connu que des accrochages mineurs et sporadiques entre les Palestiniens et les Israéliens, mais en 1965, avec la création des organisations de libération palestiniennes, dont celle du Fath, les raids des *fedayin* se sont mis à augmenter en nombre et en intensité.

Jusqu'à l'été de 1967, ces organisations ont entrepris environ trois raids par mois contre Israël, au prix de nombreuses pertes de vies; il est arrivé souvent que, dans un commando de dix hommes, neuf trouvaient la mort sur le sol israélien. Pendant la Guerre des six jours de 1967, perdue également par les Arabes, Israël a occupé la rive orientale du Jourdain, les hauteurs du Golan en Syrie et l'enclave de Gaza, déplaçant encore 300,000 Palestiniens et en amenant 600,000 autres sous sa domination dans les territoires occupés.

Devant l'incapacité évidente des Arabes de remporter une guerre classique contre Israël, les Palestiniens se sont tournés vers de nouveaux dirigeants et de nouveaux programmes. Le Fath a élargi ses rangs et tenté de constituer une organisation clandestine parmi les Arabes de la rive occupée du Jourdain. L'objectif militaire du Fath était d'affaiblir Israël par une guerre d'usure semblable à celle que les Algériens avaient menée contre les Français dix ans auparavant. Mais cette activité de guérilla causa plus de souffrances, de morts et de frustration chez les Palestiniens que chez les Israéliens, de sorte que le Fath fut amené à cesser, à toutes fins utiles, de harceler Israël. Le Fath a appris à ses dépens que le désert entrave ce genre d'opérations, d'autant plus que la technologie (surtout l'emploi d'hélicoptères et d'une infrastructure informatisée) donne aux

forces israéliennes chargées de mater les insurgés des éléments de concentration, de vitesse et de mobilité dépassant de loin les moyens des guérilleros.

Echecs en Jordanie

Puis, en septembre 1970, une tentative par les guérilleros palestiniens de se rendre maîtres de la Jordanie s'est également soldée par un échec. Considérant cette insurrection comme un effort de subversion «à la Vietcong», le roi Hussein ordonna à ses troupes de nettoyer le pays des guérilleros. Les représailles auxquelles son armée se livra ont donné lieu à un carnage dépassant en ampleur, dit-on, la tuerie imputée aux Mongols lors du siège de Bagdad au treizième siècle. Cet anéantissement de la guérilla en Jordanie a eu pour suite la création de Septembre noir, dont le nom symbolise le courroux du peuple palestinien.

Après leur défaite en Jordanie, les Palestiniens ont essayé de profiter de leur entente avec le gouvernement libanais visant au maintien d'un nombre restreint de bases de guérilla au sud du Liban, et d'installations à Beyrouth pour leurs services de renseignements et d'information politiques. Cependant, par une série de raids périodiques dont certains durèrent une journée entière ou même plusieurs jours, les Israéliens détruisirent ces bases peu après leur construction. Il est donc peu probable que les Palestiniens puissent organiser un mouvement de guérilla efficace au sud du Liban, mais ils y persévèrent encore.

S'étant rendu compte qu'ils ne réussiraient à vaincre les Israéliens ni dans une guerre classique ni par la guérilla, les Palestiniens de la nouvelle génération se sont rabattus sur les tactiques de la terreur, dont Léon Trotsky disait qu'elles «tuent quelques individus et en intimident des milliers». Aujourd'hui, les Israéliens et leurs sympathisants sont partout l'objet de la vengeance palestinienne. Par l'emploi de cette tactique, le Septembre noir veut intimider la communauté mondiale en lui faisant payer cher le maintien de l'état de choses actuel, et l'obliger à des concessions. Pour la plupart des Palestiniens, le Septembre noir est donc leur mouvement de libération nationale dont l'origine et les manifestations procèdent d'une lutte acharnée pour retrouver l'indépendance, marquée par des échecs cuisants, et dont l'objectif semble peu réaliste aux autres pays.

Conception maoïste

L'idéologie de ce mouvement terroriste présente un curieux mélange de théories

différentes. Les Palestiniens partagent avec d'autres groupes, dont les Tupamaros qui exploitent depuis huit ans le malaise chronique qui règne en Uruguay, la doctrine marxiste voulant que la révolution éclate après une période de «lutte armée» ponctuée d'enlèvements politiques, de pillage de banques et d'assassinats. Ils n'ont toutefois pas tenu compte du principe marxiste qui engage à ne jamais entreprendre une insurrection sans avoir mobilisé des forces suffisantes pour vaincre un ennemi discipliné et bien organisé. Ils ont plutôt adopté l'idée maoïste selon laquelle l'infiltration, la conspiration, l'agitation et la terreur sont de nature à créer et prolonger une situation révolutionnaire. En outre, les vues du théoricien brésilien de la guérilla urbaine, Carlos Marighella, ont eu une grande influence sur le Septembre noir comme sur la plupart des terroristes contemporains. Dans son *Mini-manuel de la guérilla urbaine*, Marighella écrivait :

De nos jours, le fait d'être un assaillant ou un terroriste est une qualité qui ennoblit tout homme honorable, parce que c'est un acte digne du révolutionnaire qui lutte l'arme au poing contre une dictature militaire monstrueuse et ses horreurs.

Les révolutionnaires de la «Nouvelle Gauche» offrent d'autres explications encore rangeant parmi les vertus concrètes les tactiques de la terreur employées par les agents de Septembre noir. La violence, disent-ils, rehausse la «virilité» d'un peuple opprimé et conduit à la liberté et à l'unité. Cette notion vient, bien sûr, des existentialistes algériens Albert Camus et Frantz Fanon. Dans son livre *Les Damnés de la terre*, chronique de ses expériences et de ses réflexions pendant le soulèvement algérien des années cinquante, Fanon envisageait la possibilité d'une nouvelle alliance entre les révolutionnaires et le *lumpenproletariat* — les criminels et les désœuvrés de la société. Il imaginait «tous les bas-fonds désespérés de l'humanité, tous ceux qui flottent entre le suicide et la folie» prenant part «fièrement au grand défilé de la nation ressuscitée».

Le rêve de Fanon s'est maintenant transformé en réalité, Septembre noir ayant fait cause commune avec des groupes étrangers dont les revendications, fondées ou non, ont été érigées en cause populaire. Les murs des bureaux de Septembre noir à Beyrouth sont couverts d'affiches représentant Che Guevara, les chefs du mouvement américain Panthère noire, et les membres de l'aile officielle de l'Armée républicaine irlandaise. Bien plus, l'auteur d'un article récemment publié dans *Action*, publication de *Arabic-English Newspapers*

Incorporated, voit une certaine ressemblance entre l'activité des Sioux Oglala à Wounded Knee et celle de Septembre noir à Munich et à Khartoum.

A Munich et à Khartoum, des petits groupes de Palestiniens, membres du mouvement militant Septembre noir, ont capturé des otages, offrant de les relâcher en échange de la libération des Palestiniens emprisonnés. A Wounded Knee, des Sioux Oglala ont capturé des otages et ont offert de les relâcher en échange, entre autres, de la tenue d'une enquête officielle sur les traités signés et violés par le gouvernement des États-Unis.

«Bref, ajoute *Action*, les Sioux Oglala et les Palestiniens ont eu recours à l'action directe et violente exactement pour le même motif: personne ne voulait les écouter». Poussés par la frustration née de plusieurs décennies d'abandon et d'échecs, et n'ayant rien à perdre, les membres de Septembre noir sont convaincus que la violence est le seul langage que le monde comprenne.

Formation commune

On a su il y a deux ans que le terrorisme avait acquis une dimension internationale, comportant des échanges de vues et la mise en commun d'armes et de renseignements, quand les journaux nous ont appris que des groupes de *Weathermen* américains, de révolutionnaires irlandais, de terroristes turcs du mouvement Dev Genc et de guérilleros Tandanistas du Nicaragua s'entraînaient ensemble durant l'été dans des écoles de commandos palestiniens en Jordanie. Cette nouvelle a été confirmée en mai 1972 lorsque des membres du groupe japonais Armée rouge, épousant la cause des Palestiniens, ont ouvert le feu sur la foule à l'aéroport de Lod, tuant vingt-six personnes et en blessant quatre-vingts. Puis, en juillet dernier, on a pu identifier les pirates qui avaient détourné un *Boeing 747* de la *Japan Air Lines*: il s'agissait de trois Palestiniens, d'un Japonais et d'une femme latino-américaine d'une trentaine d'années qui fut tuée accidentellement par l'explosion d'une grenade qu'elle transportait dans son sac à main.

Selon les services de renseignements européens et israéliens, Septembre noir compte entre 400 et 600 membres. Les services américains estiment toutefois que le mouvement se compose de 100 à 200 jeunes extrémistes répartis en quatre unités majeures qui opèrent respectivement en Europe, au Proche-Orient, en Afrique et dans les Amériques. Il y a environ un an, nos rares informations sur l'organisation générale de Septembre noir portaient à croire que sa structure cellulaire ne se conformait pas au modèle communiste orthodoxe selon lequel chaque petite cellule a un

chef comptable envers un cadre supérieur. On a maintenant des renseignements plus précis sur cette organisation. On sait, par exemple, que les cellules d'opérations se composent de un à quarante membres, et qu'elles comptent en moyenne un chef et huit ou neuf subordonnés. En outre, on a appris que les chefs de l'Organisation de libération de la Palestine et du Parti communiste jordanien ont convenu de coopérer dans le cadre d'un «front de lutte nationale», et que le Fath, ayant perdu ses réseaux de sabotage en Jordanie et dans l'enclave de Gaza, cherche à utiliser les cellules communistes de ces régions.

Sur le plan des opérations, chaque cellule de Septembre noir est affectée à une tâche précise et l'objectif général d'une opération particulière n'est souvent connu que du chef seulement. La cellule ne se réunit jamais au complet, de sorte que les membres ne peuvent pas s'identifier les uns les autres. Ainsi, un commando peut être appelé à lancer une bombe dans un restaurant pour créer une diversion. Si ses membres sont arrêtés et interrogés par la police, ils ne peuvent fournir aucun renseignement sur l'activité d'un autre commando qui va profiter de la diversion pour enlever une personnalité politique ou détourner un avion.

Malgré ses effectifs relativement restreints, Septembre noir a atteint un record inégalé de terrorisme international. En 1972, des commandos de Septembre noir ont saboté, en Hollande, une station de pompage; à Hambourg, une usine de fabrication d'éléments électroniques vendus à Israël et, à Trieste, des réservoirs de pétrole appartenant en partie à des sociétés américaines. Au cours de la même année, ils ont assassiné à Bruhle, en Allemagne, cinq ouvriers jordaniens soupçonnés de faire de l'espionnage pour le compte d'Israël; ils ont détourné un avion de ligne belge, déclenché une explosion à bord d'un avion de ligne israélien, exécuté des athlètes israéliens à Munich et se sont emparés de l'ambassade d'Israël à Bangkok, en Thaïlande.

En effet, l'activité de Septembre noir s'est étendue en 1973 aux quatre coins du monde. Notons entre autres, l'éclatement d'une bombe qui a sérieusement endommagé l'Agence juive à Paris, attentat perpétré par la «section française» de Septembre noir; la tentative de détournement d'un navire italien à Famagusta (Chypre), la destruction d'une aciérie à Haïfa et le meurtre de diplomates occidentaux à Khartoum; trois voitures bourrées d'explosifs ont été placées à l'entrée de deux banques israéliennes et du bureau de la société El Al à New York; il y a eu un attentat à la

bombe à Singapour, tandis qu'à Nicosie, le rez-de-chaussée d'un immeuble où se trouvait la résidence de l'ambassadeur d'Israël a été complètement démoli.

Enfin, en août dernier, un commando de Septembre noir s'est attaqué aux voyageurs dans une salle d'attente de l'aéroport d'Athènes, tuant trois personnes et en blessant cinquante-cinq.

Lien avec le Fath

Jusqu'en mars dernier, cependant, il n'avait pas été prouvé que ces opérations étaient planifiées, contrôlées et coordonnées par le Fath. Il était donc difficile pour les analystes des renseignements et les tacticiens d'évaluer exactement les répercussions qu'auraient sur Septembre noir les mesures de représailles prises contre son infrastructure et ses installations connues et les plus vulnérables. Mais, à la fin de mars, la police jordanienne a arrêté Mohamed Daoud, ancien chef du bureau central des renseignements du Fath à Amman. Interrogé par la police, Daoud a révélé que Septembre noir n'était qu'un nom employé par le Fath pour masquer ses opérations de terrorisme, et il a donné des informations détaillées sur la direction, les opérations et la structure de l'organisation. Le gros des informations de Daoud a été corroboré au début d'avril par un communiqué publié dans le *Washington Post*, selon lequel la C.I.A. avait intercepté des communications radiophoniques entre les membres de Septembre noir à Khartoum et les chefs du Fath à Beyrouth avant l'assassinat des diplomates occidentaux.

Malgré ces indications de l'existence de liens étroits entre Septembre noir et le Fath, Israël demeure la seule nation prête à s'opposer par les armes aux organisations de terroristes. Conscient du fait que le but de toute opération de ce genre est d'affaiblir, par le choc psychologique de la terreur, la volonté de riposte de l'adversaire, Israël considère le terroriste comme un élément de la guerre moderne, «qui se bat dans le cadre de son organisation avec désintéressement, pour une cause qui lui paraît noble et pour un idéal respectable, au même titre que le soldat qui l'affronte». Israël a donc entrepris, semble-t-il, une campagne de contre-terrorisme visant à traquer les membres de Septembre noir dans le monde entier et à exercer des représailles contre les installations du Fath au Proche-Orient. Pour intimider les terroristes, Israël tente de retourner la stratégie fondamentale de la terreur contre ses auteurs, comme l'indique sa prise de position sur le sacrifice des otages. C'est ainsi que des soldats israéliens ont pris d'assaut à l'aéroport de Tel Aviv, en mai 1972, un

avion belge détourné, et tué deux terroristes; puis, au cours des événements de Munich, le premier ministre israélien, Mme Golda Meir, a demandé au gouvernement ouest-allemand de «prendre toutes les mesures voulues pour libérer les otages israéliens, y compris le recours à la force».

Il se pourrait aussi que des agents de sécurité israéliens, autrefois engagés dans la chasse aux Nazis coupables de crimes de guerre, soient maintenant employés à traquer les membres de Septembre noir. Israël nie officiellement tout rapport avec un tel programme, mais le bruit court que le *Mossad*, service secret israélien, y participe bel et bien. En tout cas, le représentant à Paris de l'Organisation de libération de la Palestine est décédé en janvier dernier à la suite de blessures infligées par l'explosion d'une bombe dans son appartement; notons aussi que, des cinq personnes arrêtées en juillet pour le meurtre d'un Marocain en Norvège, deux ont admis qu'elles étaient membres d'un groupe de contre-terrorisme israélien chargé d'empêcher les Palestiniens d'attaquer les entreprises israéliennes en Scandinavie, et que d'autres membres de la résistance palestinienne ont été assassinés cette année à Rome et dans d'autres villes européennes.

Raid au Liban

Les mesures de contre-terrorisme les plus spectaculaires de ces derniers temps sont sans doute celles qui ont été prises contre le Fath par des commandos israéliens. Débarquant de canots pneumatiques sur la côte libanaise, dans la nuit du 9 au 10 avril, ils ont effectué des raids dans les villes de Beyrouth et de Sidon. Moins de douze heures s'étaient écoulées depuis que des membres de l'Organisation de la jeunesse arabe, autre désignation de Septembre noir, eurent dynamité la résidence de l'ambassadeur d'Israël à Chypre et tenté de capturer un avion de la société El Al à l'aéroport de Nicosie.

Un porte-parole militaire israélien a déclaré que cette opération était dirigée contre huit objectifs précis, dont les appartements, à Beyrouth, de trois chefs du Fath reliés à Septembre noir et qu'on a tués. Le chef d'état-major israélien, le major général David Elazer, a déclaré que «l'attaque avait été motivée par l'intensification des activités terroristes en Europe et ailleurs au cours du dernier mois». Selon lui, «le Liban, y compris sa capitale est l'un des seuls endroits au monde où des terroristes de différentes nationalités peuvent s'entraîner, maintenir leurs bases et leurs commandements et préparer leurs attaques en toute tranquillité». Et il ajoutait: «Je crois que la seule façon de combattre le

terrorisme est de combiner efficacement l'offensive avec les mesures de défense.» Il s'ensuit que les opérations de contre-terrorisme israéliennes ne sont plus des ripostes isolées aux actes de terrorisme particuliers, mais plutôt une politique à long terme, indépendante de toute provocation, de guerre ouverte aux terroristes. L'attaque contre le Fath a eu pour effet immédiat de décimer son état-major et de lui souligner le besoin de consacrer beaucoup plus d'efforts au maintien de ses dispositifs de sécurité; elle a aussi entraîné l'arrestation de douzaines d'Arabes vivant en Israël et dans les territoires occupés, dont les noms figuraient sur des documents que les Israéliens ont trouvés dans l'appartement d'un des chefs abattus.

Ce raid a également provoqué les guérilleros arabes à tenter de bouleverser la politique neutraliste du Liban, préoccupée de maintenir l'équilibre précaire entre ses diverses sectes religieuses. Cette politique de rester à l'écart du conflit israélo-arabe a été rudement éprouvée en décembre 1968, lorsque des commandos israéliens envahirent l'aéroport international de Beyrouth et y détruisirent treize avions commerciaux en guise de représailles pour l'attaque contre un avion de la société El Al montée par des guérilleros entraînés au Liban. L'incident a provoqué une crise politique qui dura près de deux ans, devenant une sorte de cause célèbre pour les Palestiniens qui intensifièrent leur guérilla contre Israël à partir de bases situées dans le sud du Liban. L'armée libanaise n'a pratiquement rien fait pour empêcher ces opérations de guérilla, craignant sans doute les répercussions sur la stabilité du pays, quel que fût le vainqueur. Depuis lors, Israël n'a pas cessé de mener des opérations terrestres, aériennes et maritimes contre les camps palestiniens situés au Liban; il a même occupé la partie sud du pays pendant deux jours en juin 1970, pour permettre à ses soldats d'y détruire des camps et des dépôts d'armes clandestins. Les Libanais permettent donc aux Israéliens de maintenir l'ordre dans leur pays et, plutôt que de risquer une occupation israélienne du sud libanais, les Palestiniens sont forcés bon gré mal gré d'accepter cette situation.

Controverse aux Nations Unies

Pourtant, quels que soient les actes de violence attribués aux diverses organisations

terroristes, la communauté internationale hésite à adopter des plans et des programmes pour les combattre. Aux Nations Unies, on met en doute la sagesse de créer une organisation visant à priver d'une arme importante un peuple dont les revendications sont fondées, en encourageant les nations à renforcer le *statu quo* qui repose souvent sur la négation de droits fondamentaux. Certains membres des Nations Unies s'empressent de dire qu'il y a bien peu de pays qui n'ont pas eu recours au terrorisme lorsqu'ils l'ont jugé utile, et ils citent la politique officielle de terrorisme pratiquée par les gouvernements sud-africain et portugais, affirmant qu'elle dépasse tout ce qu'on pourrait reprocher à ceux qui s'opposent à leurs régimes. C'est ainsi que la Chine refuse son appui à toute convention internationale qui ne traite pas spécifiquement du terrorisme pratiqué par les gouvernements; elle rejette l'argument américain selon lequel les conventions internationales existantes constituent un code de morale en vertu duquel les gouvernements peuvent être jugés à cet égard. La Chine réproouve toutefois les actes téméraires de terrorisme, tels que les détournements d'avion et les assassinats.

Devant cette impasse, l'Assemblée générale a décidé, en juillet dernier, de renvoyer la question du terrorisme international à un comité spécial. La résolution pertinente reconnaissait également le besoin d'étudier les causes du terrorisme international et d'élaborer des mesures propres à y mettre fin. Elle condamnait par ailleurs «la poursuite des actes de répression et de terrorisme auxquels s'adonnent des régimes coloniaux racistes et étrangers qui refusent aux peuples leur droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance». Commentant cette résolution, un délégué arabe a dit: «Après tout, le terrorisme de l'un est le patriotisme de l'autre.»

Il semble donc que la communauté internationale doit s'attendre à une escalade de la terreur et de la contre-terreur. En fait, la mise en œuvre par les différents États du plan conçu par Israël pour châtier les membres de Septembre noir au Proche-Orient et ailleurs est peut-être le seul moyen d'en finir avec le terrorisme car ce programme pourrait à la longue susciter un tel sentiment de frustration chez les terroristes qu'ils se replieraient sur eux-mêmes, et qu'il s'ensuivrait une lutte intestine aboutissant à leur autodestruction.

Puissances tentaculaires et insaisissables

Par Naomi Black

Lorsqu'on pense à l'évolution des rapports de puissance dans le monde, on songe tout de suite au déclin de l'hégémonie américaine, puis à l'émergence de la Chine. On pense en termes de blocs et de polarité, d'alliances et de contre-alliances. Ce sont des images essentiellement militaires qui viennent à l'esprit, la puissance étant fonction d'un éventuel conflit nucléaire. D'où l'importance cruciale des pourparlers sur la limitation des armes nucléaires et de la Conférence sur la coopération et la sécurité en Europe. Pour le Canada, la réduction des forces de l'Otan revêt une très grande importance parce qu'il tient son pouvoir, ne fût-ce que celui de se faire entendre aux assemblées des grandes puissances, de sa force ou de son potentiel militaire. On tient partout ce raisonnement, tant chez les partisans de la position gouvernementale que dans les rangs de ceux qui la critiquent. Aussi considère-t-on, au sein de la communauté mondiale, que l'apport du Canada au maintien de la paix, si modeste soit-il, constitue l'élément le plus important de son rôle international.

Mais on peut substituer à ces critères d'ordre militaire une autre logique, celle de la puissance économique. De l'empire des armes, on passe à celui de l'argent, fondé en principe sur le pouvoir économique des États et, en particulier, sur le rôle que ceux-ci accordent aux sociétés multinationales. Le prestige national se mesure maintenant au succès commercial et au rythme de l'expansion industrielle. L'effacement relatif des États-Unis occupe en-

core le devant de la scène, mais c'est la montée du Japon et de la Communauté européenne qui influence le plus l'équilibre du pouvoir. L'idée des alliances hostiles et agressives qui s'équilibrent par la voie de la dissuasion, cède la place à celle de pieuvres économiques qui, concentrées dans les grands pays industriels, servent leurs appétits.

La puissance militaire et la puissance économique allant souvent de pair, ces deux modes d'analyse menacent constamment de se confondre. Les Canadiens ne sont que trop conscients de la puissance, économique et militaire, qui semble se concentrer aux États-Unis. En Union soviétique, l'État militaire constitue en même temps l'entreprise multinationale par excellence. La croissance quasi miraculeuse du Japon est due, pour sa part, à l'harmonie de ses structures économique et politique. On considère, par contre, que c'est de la croissance et de l'intégration économiques que dépendra la puissance militaire de la Communauté économique européenne et c'est à ce titre qu'on les réclame.

La distinction entre les ordres économique et militaire dans les affaires internationales se fait d'ailleurs de moins en moins nette. Il semble peu probable que le gouvernement américain aurait recours à la force pour mettre un oléoduc en place. Or, ce qui m'a d'abord étonné mais me semble moins déraisonnable depuis que l'Islande et la Grande-Bretagne nous ont montré à quels excès elles sont prêtes pour une histoire de morues, c'est que mes étudiants semblent s'y attendre. Même le Canada est disposé à utiliser de l'équipement ou des bases militaires à des fins «non militaires». Rares sont ceux qui osent prétendre que, pour défendre la souveraineté territoriale du Canada, les caboteurs canadiens qui ont les meilleures raisons du monde pour naviguer dans nos eaux côtières, sont plus efficaces que des navires de guerre.

De nos jours, l'analyste soucieux d'exactitude conjuguera les deux aspects

Naomi Black est professeur adjoint au département de sciences politiques de l'université York, à Toronto. L'article sur l'essor des non-nationaux a été préparé pour une conférence qui a été donnée en mai 1973 à l'intention des cadres du ministère des Affaires extérieures. L'article ci-joint n'engage que l'auteur.

en faisant valoir que le monde se compose, en 1973, de blocs économiques dont la puissance, essentiellement économique, s'appuie sur des sanctions militaires. Vus sous cet angle, les changements importants survenus dans les rapports mondiaux de puissance viennent de ce que, dans l'optique d'une escalade nucléaire, les sanctions militaires n'inspirent plus la crainte d'autrefois. D'autre part, la motivation économique paraît désormais plus puissante que l'attrait classique de l'avantage stratégique ou de la conquête.

La nouvelle politique canadienne à l'égard de l'Europe semble procéder de cette logique. Elle serait dictée avant tout par des intérêts économiques. Le Canada continue à faire partie du bloc militaire occidental mais, de l'intérieur, il s'emploie à réduire sa dépendance économique envers les États-Unis en se rapprochant de l'Europe, et même de l'Europe de l'Est. Cette mutation s'effectue par le biais économique, notamment par la création de sociétés multinationales. Il semble que c'est ce à quoi songe le ministre de l'Industrie et du Commerce, M. Alastair Gillespie, lorsqu'il nous exhorte à suivre l'exemple si probant des États-Unis et à établir nos propres multinationales, parce qu'«elles sont importantes et efficaces».

Hypothèses fondamentales

Malgré l'importance variable qu'elles attachent à la puissance militaire et économique, ces conceptions de l'ordre politique mondial reposent sur un certain nombre d'hypothèses communes: les États-nations ont des rôles de premier plan à jouer dans la politique mondiale; le pouvoir est une réalité positive, une arme ou un outil efficace pour arriver à ses fins; le pouvoir est entre les mains des gouvernements. Tout cela est parfaitement évident dans le premier modèle, celui du bloc militaire: l'armée et le budget militaire sont des instruments de la politique nationale. Transposant sur le plan économique, M. Gillespie voudrait, au même titre que cet économiste nationaliste qui nous met en garde contre les multinationales américaines, ces «instruments toujours disponibles de la politique économique des États-Unis à l'étranger» (Abraham Rolstein, *Perspectives internationales*, janvier-février 1973), que le Canada établisse ses propres entreprises multinationales.

Avec une telle notion de la puissance active au service de l'État-nation, il semble en effet que ce soit par l'une ou l'autre variante du bloc économique qu'on arrive le mieux à saisir la réalité contemporaine. Dans cette optique, le changement le plus décisif qui ait marqué les rapports de puis-

sance dans le monde serait la substitution du pouvoir économique à la force des armes dans le rôle actif et coercitif qui lui était dévolu jusqu'à ces dernières années.

Si une puissance nucléaire pèse lourd de nos jours, ce n'est pas tant parce qu'elle peut transformer ses réacteurs en bombes que parce que son «statut» nucléaire indique qu'elle est suffisamment développée pour dicter des accords sur le pétrole ou des pactes de l'automobile. On considère, dans ces circonstances, que les grandes puissances cherchent à édifier des empires (économiques) qu'elles pourront asservir par leur puissance économique. Ce qui donne à penser que des questions en apparence aussi bénignes que le dédouanement préalable, par exemple, sont des armes peut-être plus puissantes que l'artillerie ou les chars d'assaut, et que si le gouvernement américain s'était servi de l'I.T.T. pour faire tomber le régime d'Allende, au Chili, c'eût été typique des manœuvres de la politique internationale.

Liberté excessive des sociétés multinationales

Néanmoins, ces derniers exemples semblent montrer que le modèle économique laisse aussi à désirer. Car dans l'affaire du Chili, c'est l'inverse qui s'est produit: il semble que l'I.T.T. ait essayé, en vain d'ailleurs, de forcer les pouvoirs publics à servir ses intérêts. Le gouvernement américain n'a pas créé et ne gouverne pas ses sociétés multinationales, et l'on ne saurait affirmer qu'il les contrôle. Sa politique économique internationale, telle que formulée dans les propositions qui seront bientôt soumises au Congrès, est essentiellement défensive. Les observateurs américains qualifient les sociétés multinationales d'entreprises «effrénées» et gémissent devant les déficits commerciaux qui résultent de leurs activités.

La politique économique internationale du gouvernement américain n'est en fin de compte qu'une réaction, qu'on dirait souvent affolée, devant une situation dont l'hétérogénéité est, en très grande partie, le fait d'une foule d'entreprises privées qui ne sont motivées, dans le jeu de la concurrence, que par leurs intérêts particuliers au mépris de la chose nationale. On en eut pour preuve leur manque total de scrupule dans la manipulation des marchés monétaires, une des principales causes de la dévaluation du dollar, dévaluation que ni les sociétés multinationales ni le gouvernement ne semblent avoir souhaitée. Pensons aux querelles des compagnies aériennes au sujet des routes aériennes et du dédouanement préalable: elles se résument toutes finalement, dans la mesure où l'on

réussit à y voir clair, à des chamailleries typiques entre sociétés, aussi indifférentes les unes que les autres à tout ce qui ressemble de près ou de loin à l'intérêt national. Il est tout aussi inexact de prendre les lignes aériennes des États-Unis pour des «agents de l'impérialisme américain» que de considérer qu'Air Canada appuierait des politiques nationales visant à faciliter les communications à l'intérieur du Canada. Il serait raisonnable de s'attendre qu'une société de la Couronne comme Air Canada soit vouée avant tout aux intérêts nationaux qui en ont amené la création; en pratique, Air Canada montre l'indifférence typique de toutes les entreprises commerciales pour tout ce qui n'entre pas dans la conception étroite qu'elle s'est faite de son profit immédiat.

Le monde assiste de nos jours à l'émergence, non pas tant d'un nouveau type de pouvoir ou de rapports nationaux que d'un pouvoir qui n'a rien de national, même s'il agit sur le plan international. Et les nations y perdent. La politique économique étrangère des États-Unis (comme celle d'autres pays) doit donc être interprétée comme un effort désespéré pour passer la bride au cou de leurs ressortissants corporatifs. Andreas Papandreou qualifie de «symbiotique» le lien qui existe entre les sociétés multinationales et les nations dont elles sont issues, mais il ajoute: «Dans ce rapport vital, ce sont les multinationales qui ont la haute main» Les États leur sont d'une aide précieuse, mais ils arrivent rarement à s'en servir à leurs fins et ne les contrôlent presque jamais. Selon les experts de la stratégie nucléaire, la mobilité est une façon de durcir la force de dissuasion de l'arsenal militaire; or, la mobilité ou la possibilité de fuir est certes la meilleure ligne de défense des sociétés multinationales, et elles en ont fait l'une de leurs armes les plus efficaces. Citoyens d'un pays «hôte», les Canadiens s'inquiètent de l'influence qu'elles peuvent véhiculer. La menace ultime reste toujours le rapatriement des filiales, mais on a tort de croire que ces ramifications iront se fusionner au tronc; ce n'est qu'à regret qu'elles retourneront à leur pays d'origine qui essaie de les assujettir. Elles essaieront plutôt de transplanter le gros de leurs opérations dans les pays émergents qui ont tant besoin de leurs compétences et n'ont ni la solidarité ni la structure socio-politique qu'il faudrait pour tenter seulement de les mettre au pas.

Loyauté envers le Canada

Les sociétés multinationales sont vraiment les premiers «citoyens du monde», dans la pire acception du terme. Et ce sera évidem-

ment le cas, en puissance du moins, de celles que le gouvernement canadien envisage de créer. Pourquoi en effet attendre d'elles une loyauté plus grande envers le Canada que les entreprises américaines établies à l'étranger n'en montrent pour les États-Unis?

Ce ne sont pas là les seuls «citoyens du monde» ou, pour dire mieux, les seuls «non-nationaux». D'autres sont aussi mobiles, égocentriques et indifférents à la cause du pays où ils se sont provisoirement fixés. Les exemples les plus manifestes en sont la guérilla palestinienne et les cartels internationaux du crime et de la drogue. On peut ajouter les mouvements de libération des Noirs en Afrique, les écrivains rebelles de l'Union soviétique, les mouvements d'étudiants anarchistes, les sociétés aériennes internationales (nonobstant leurs chartes nationales) et même certains fonctionnaires internationaux, ce groupe cosmopolite d'impresarios de la culture internationale. Lot bien hétéroclite que celui-là, et l'appréciation qu'on en fait, même dans une optique strictement nationale, ne manquera pas de varier énormément. Ils ont ceci en commun, cependant, que les États essaient de les mater, sans grand succès d'ailleurs. Mais plutôt que d'unir leurs efforts à cette fin, les gouvernements s'acharnent, chacun pour son compte, à vouloir cantonner les non-nationaux dans des espaces bien circonscrits où il serait possible de contrôler leurs activités.

Les non-nationaux vivent de ce que les marxistes appellent la «loi du développement inégal». Certains États tolèrent ou même appuient le trafic de l'héroïne, les mouvements de libération et les révoltes comme celle de Soljenitsyne. Même les accords officiels de coopération visant à assurer une forme de contrôle risquent de rester lettre morte dans un monde inégalement développé, où les États nouveaux ou très vastes sont incapables de surveiller leur propre territoire et refusent, pour des raisons de souveraineté, d'accepter l'aide des forces étrangères. Même (ou peut-être surtout) les pays industrialisés à démocratie populaire ont du mal à combattre des groupes aussi mobiles, motivés, unis et égocentriques (comme la crise du FLQ semble l'avoir montré). Faute de la solidarité sociale, nécessaire à sa protection, l'État est forcé de jouer son unique atout: intervenir militairement pour prendre le contrôle d'une région donnée. L'efficacité de cette ultime solution dépend à son tour de la légitimité de l'autorité nationale, seule à pouvoir justifier le monopole de la force et à le rendre plus puissant que le mariage terroriste de la rapidité d'action et du fanatisme.

Essor du nationalisme

Aussi l'arrivée des non-nationaux n'a-t-elle pas vraiment favorisé l'intégration internationale ou même un accroissement très marqué de la collaboration mondiale. L'intégration transnationale, dans le sens où l'entendent les théoriciens, n'est souvent rien d'autre que l'expansion des non-nationaux, d'où cette tendance qu'ont les États à se replier sur eux-mêmes et le nouvel essor du nationalisme qui intrigue tant d'observateurs. Devant l'impossibilité d'entreprendre une action commune et positive, les États s'en tiennent à des mesures défensives et préventives dans les limites restreintes de leur territoire, plus facile à contrôler, par la force des armes au besoin, mais de préférence en éveillant la conscience sociale de la population. Si nous prenons le risque de créer nos propres instruments de dépossession, n'allons pas espérer qu'il sera plus facile de tenir nos capitalistes internationaux en laisse. Car si les Soviétiques adhèrent à l'Union internationale des droits d'auteur, ce n'est pas pour communier à la fraternité des lettres mais pour limiter la diffusion des œuvres de leurs «prix Nobel» dissidents.

La notion des «rapports» de puissance est très complexe, comportant plusieurs éléments dont la résultante est fonction d'un grand nombre de facteurs. Il y a là tout le jeu des influences, de ce que l'un peut exiger de l'autre. C'est l'optique des politicologues qui tentent de définir la puissance par ses effets: A essaie d'amener B à faire ce qu'il ne ferait pas spontanément. L'influence de A sur B se mesure à la portée de cette action et à la réticence de B. Or, dans ce rapport de puissance, B jouit lui aussi d'une certaine force, proportionnellement inverse à celle de A, car on considère que B est d'autant plus faible que l'action à laquelle il est contraint lui répugne. La force de B équivaut, par contre, à la résistance qu'il oppose aux pressions exercées sur lui.

D'une façon générale, on calcule qu'un pays est puissant s'il possède certaines qualités susceptibles d'engendrer des résultats — ce sont les fondements du pouvoir. Pour déterminer l'efficacité probable des pressions qu'il exerce autour de lui, on se demande s'il possède les qualités nécessaires pour s'assurer des résultats escomptés. Le pays faible est donc celui qui a peu de chances d'arriver à ses fins ou encore, ce qui revient souvent au même, qui risque fort de plier devant les exigences d'autres pays. L'expression «puissance moyenne» est issue de ce genre de réflexion, la puissance moyenne étant celle qui peut, dans une certaine mesure, exercer des pressions ou y résister (ce qui explique qu'elle n'est

pas nécessairement à mi-chemin entre les forts et les faibles du point de vue des ressources — il faut en effet avoir beaucoup de poids pour influencer tant soit peu l'équilibre international).

Tirer son épingle du jeu

Si les non-nationaux sont si puissants contre les États, c'est en partie parce qu'ils peuvent toujours tirer leur épingle du jeu, ce qui leur donne un pouvoir de résistance énorme. Quant aux États, leur pouvoir de coercition contre les non-nationaux est encore moins grand qu'entre eux. En effet, les rapports internationaux n'ont pas vraiment changé depuis l'avènement capital de l'ère nucléaire. Certes, la nature et la portée des moyens de pression ne sont plus les mêmes, et, selon certains critères se rapportant aux fondements du pouvoir, la hiérarchie des puissances a fluctué, mais ce sont des changements superficiels dont on peut s'accommoder par une adaptation des jeux et des tactiques classiques de la politique internationale. L'élément proprement nouveau, c'est la puissance des non-nationaux et la nécessité de trouver des moyens de contrôle appropriés.

Les États s'efforcent actuellement d'exercer un contrôle réel sur leur territoire et, par ricochet, sur les non-nationaux. L'important est de pouvoir, dans un secteur donné, empêcher certains événements indésirables de se produire, ce qui dépend davantage des conditions qui prévalent à l'intérieur du pays que de sa politique étrangère. Les guérilleros sont demeurés en Jordanie, puis au Liban, parce que leurs «hôtes» ne jouissaient pas d'une assez grande solidarité populaire pour les en chasser. Et si Israël résiste si bien, c'est précisément grâce à cette solidarité.

Mon argumentation ne fait pas que reprendre un vieux cliché, à savoir que la politique étrangère dépend de l'unité nationale. Il n'y a rien de plus vrai, mais il est également vrai que, dans le contexte des rapports internationaux traditionnels, l'unité nationale surgit le plus souvent lorsque les circonstances l'exigent. Le chauvinisme a même, à l'occasion, provoqué des conflits internationaux pour promouvoir l'unité nationale! Mon propos, plus original et plus subtil, est qu'il existe en nombre croissant des unités de pouvoir qui n'identifient plus leurs intérêts à ceux d'un État en particulier et qui fomentent la rivalité entre les pays, non en vue de provoquer la guerre mais pour s'assurer des avantages économiques; et que la politique étrangère classique a peu d'emprise sur ces groupes qui résistent même à la coopération internationale. D'où le besoin de mettre en œuvre, à l'intérieur des pays, des

politiques visant à susciter la cohésion et la solidarité nationales.

La politique de résistance

Ce qu'il faut pour contrôler les non-nationaux, c'est une politique de consolidation ou de résistance, nationaliste mais non chauviniste, dirigée non pas contre les autres pays mais contre ceux qui cherchent refuge dans un État sans lui professer aucune loyauté. Qu'on en prenne pour exemple les sociétés multinationales que le Portugal appuie parce qu'elles perpétuent en Angola et en Mozambique le colonialisme dont il dépend mais dont il ne peut plus assurer la survie: elles représentent un cas flagrant du «capitalisme mercenaire», qui rappelle d'ailleurs les soldats qu'il emploie pour défendre ses enclaves. Et, suprême ironie, ces sociétés multinationales ne font que précipiter la chute de l'empire portugais: comme elles ne se réclament ni de la tradition chrétienne ni de la tradition séculaire portugaise, on les verra pactiser avec les rebelles aussitôt qu'elles y verront clairement leur profit. Ce sera alors au tour du nouveau gouvernement de l'Angola, comme de celui des pays voisins, d'en venir aux prises avec le problème des non-nationaux, déjà solidement implantés dans le pays.

Le moment est venu de faire certaines distinctions entre les différents types de non-nationaux. On ne peut tout de même pas établir une équation parfaite entre une bande de rebelles et l'exploitation d'une mine de diamants même si, du point de vue du gouvernement portugais actuel ou du futur gouvernement de l'Angola, elles sont aussi égocentriques et mobiles l'une que l'autre et ne sauraient être contrôlées sans en limiter le territoire et sans solidarité sociale. Toute conception acceptable du monde doit toutefois embrasser des situations où les allégeances de l'individu seront doubles ou même triples; c'est ainsi, par exemple, qu'un peintre de Toronto peut très bien avoir des affinités pour sa ville, pour le Canada tout entier, pour le milieu artistique international, et pour Israël. Il faut qu'il en soit ainsi; le monde a besoin de mobilité, de diffusion culturelle et même d'entités transnationales comme les organismes internationaux de bienfaisance; mais il a également besoin d'entités terri-

toriales suffisamment fortes pour que ces affinités diverses s'appuient mutuellement plutôt que de faire le jeu mesquin des non-nationaux. C'est ce qu'on a appelé le «nationalisme polycentrique», conception d'un monde dans lequel les nations s'efforcent de coexister pacifiquement tout en évitant de se laisser manipuler par des forces extra ou non nationales qui sont indifférentes à leur échelle des valeurs, à leur façon de faire et à leurs préférences respectives.

On ne cesse de répéter que les nations ne sont plus en mesure de protéger, par une «muraille» impénétrable, leurs citoyens contre l'attaque ennemie, situation qui, sur le plan fonctionnel, rend d'autant moins nécessaire l'État-nation. Avec l'extension et l'interdépendance toujours plus grande des unités économiques, l'État-nation semble avoir perdu également le rôle important qu'elle jouait dans la commercialisation et la production. Les seules fonctions qui lui soient dévolues en contrepartie sont d'ordre coopératif; celles-ci ne sont pas vraiment d'ordre national et, si on les tient pour importantes, c'est seulement parce qu'elles marquent une étape vers l'abolition de l'État-nation. Mais, je le répète, cette tendance coopérative n'a pas beaucoup progressé, en particulier dans les nouveaux domaines d'activité, et rien ne laisse présager les fusions internationales auxquelles on s'attendait. Au contraire, la présence des non-nationaux impose aux États un nouveau rôle: celui de créer une cohésion sociale suffisante pour pouvoir soumettre, contrôler et réglementer ces groupes dénués d'allégeance nationale qui se nourrissent des inégalités du système international. Seul l'État-nation, sous une forme ou sous une autre, possède l'histoire et l'expérience collective qui peuvent servir de fondement à une telle société et fournir les mécanismes voulus pour faire un usage légitime de la coercition, militaire ou autre.

Le Canada fait grand cas du mythe de l'impérialisme américain (ou soviétique). Ce mythe a du moins un avantage: celui d'inciter les intellectuels, les gouvernements et, finalement, les populations à résister à leurs prétendus «assaillants». Le danger est qu'en guise de défense, ils imitent leurs «ennemis» et renforcent encore la gent des non-nationaux qui n'a de préoccupation que pour elle-même.

L'entreprise plurinationale et les gouvernements

par Bernard Bonin

Ce court article vise deux objectifs principaux: fournir un aperçu d'un mode d'analyse des relations entre l'entreprise plurinationale et les gouvernements qui soit assez général pour pouvoir s'appliquer *mutatis mutandis* à tous les pays; analyser brièvement le projet de loi C-132 en fonction de ce schéma.

Il ne pouvait être question ici de passer en revue l'expérience d'un grand nombre de pays. Il est apparu préférable de donner une idée générale du genre de questions que serait amené à se poser un pays qui chercherait à maximiser les avantages qu'il retire de l'investissement direct étranger, ou à en minimiser les inconvénients. Ce schéma d'analyse (que l'on retrouve en particulier dans «Propriété étrangère et Structure de l'Industrie canadienne» (rapport Watkins) Conseil privé, Ottawa 1968; et J. N. Behrman, *National Interests and the Multinational Enterprise*, Prentice-Hall, 1970) offre l'avantage d'être d'une grande portée, et bon nombre des études sur cette question, faites un peu partout dans le monde, s'en inspirent d'une façon ou de l'autre.

* * *

Il existe en effet entre les firmes plurinationales et les États des zones d'harmonie et des zones de tension, et c'est ce qui explique que les études sur la firme plurinationale se soient vite centrées sur les relations entre ces deux institutions. Car si le Canada représente sans doute un cas unique au monde en ce qui concerne l'importance de la présence étrangère, plusieurs pays du monde se posent les questions que nous analyserons ici, étant donné l'expansion des firmes plurinationales à travers le monde ou, tout au moins, à travers le monde industrialisé.

Zones d'harmonie

Les principales zones d'harmonie entre les firmes plurinationales et les États se trouvent en relation avec la croissance économique. Les sociétés modernes ont confié aux gouvernements la tâche d'assurer la

croissance économique. Pour sa part, l'entreprise plurinationale de par son activité même et parce qu'elle représente un «conglomérat» de produit, de technologie, de talents administratifs, de capitaux et d'accès aux marchés étrangers, contribue aussi à la poursuite de cet objectif.

En ce qui concerne la formation du capital, on soutient souvent que l'épargne n'existe pas en quantité suffisante pour financer le développement de tel ou tel pays. C'est un argument que l'on a entendu souvent au Canada si bien que, pour plusieurs, la contribution du capital étranger est si importante que le Canada ne peut pas s'en passer. Mais en réalité, si l'on désire évaluer la contribution étrangère à ce titre, il faut savoir comment se fait le financement de l'investissement étranger. Par exemple, ce qu'il est convenu d'appeler le rapport Gray, a montré qu'au cours des années récentes, environ les trois quarts de l'investissement étranger ont été financés par le réinvestissement de profits, de réserves d'amortissement ou d'emprunts faits sur le marché canadien, soit en définitive à l'aide d'épargnes canadiennes. Il y a donc danger de surévaluer la contribution étrangère si l'on ne fait pas attention à ces distinctions. Même si la dépendance d'un pays à l'égard de l'épargne étrangère n'est

M. Bonin, titulaire d'un doctorat en sciences économiques de l'Université de Paris, est professeur à l'École des Hautes Études Commerciales de Montréal. Il a écrit de nombreux articles portant sur le secteur de l'économie et plusieurs ouvrages traitant du rôle des sociétés multinationales. L'an dernier, M. Bonin a préparé pour le compte du ministère des Affaires extérieures une étude sur les relations entre les sociétés multinationales et la politique étrangère du Canada; il est aussi codirecteur de la Revue canadienne d'économie. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.

pas aussi marquée qu'on le dit parfois, elle n'écarte en rien la possibilité pour le pays d'accueil d'engendrer dans la même proportion les autres composantes de l'investissement direct, à savoir la technologie, le savoir-faire administratif et l'assurance d'accès aux marchés étrangers. L'accès aux marchés étrangers se trouve surtout assuré en ce qui concerne l'exploitation des ressources naturelles. Quant aux apports de technologie, on considère que les résultats des fortes dépenses de R et D aux États-Unis, en Allemagne, en France, en Grande-Bretagne, etc . . . , seront mis à la disposition des filiales originaires de ces pays tôt ou tard; on pense aussi que les produits nouveaux seront introduits plus vite dans le pays d'accueil que si l'on devait compter uniquement sur les producteurs locaux. Pour ces raisons, les pays ont très souvent mieux accueilli les investissements qui apportent un *know-how* nouveau. Même si l'obtention de la technologie étrangère est parfois possible par des moyens autres que l'investissement direct de la firme plurinationale, comme les sociétés mères américaines ont montré une préférence très marquée pour la propriété à 100 p. cent de leurs filiales partout où elles ont pu le faire, des gouvernements sont arrivés peut-être un peu vite à la conclusion que, pour obtenir la technologie, il fallait consentir une participation considérable de la société mère.

Une deuxième zone d'harmonie entre la firme plurinationale et les États a trait au développement régional. On sait que des tentatives ont été faites, en particulier en Europe et au Canada, en vue d'en arriver à déconcentrer géographiquement l'industrie de façon à lutter contre ce que l'on appelle les disparités régionales. On a constaté parfois que les entreprises étrangères, libres de toute attache sociologique à une localisation particulière dans le pays d'implantation, ont mieux répondu que les firmes nationales aux stimulants fiscaux visant à les encourager à se localiser dans certaines régions. Mais les exemples sont encore trop peu nombreux pour qu'on puisse relier automatiquement la firme étrangère à la réduction des disparités régionales. La même remarque s'applique sans aucun doute aux disparités entre pays.

On croit également que l'entrée de firmes étrangères contribuera aussi à aiguillonner les firmes nationales par le moyen de la concurrence accrue qu'elle apporte. Le raisonnement, en le simplifiant, est le suivant: les firmes étrangères jouissent de certains avantages (taille financière, économies sur la publicité, management de la société mère, technologie etc . . .). De ces avantages vont résulter des abaissements

de coûts et une tendance à la baisse des prix et à l'augmentation des ventes. Les firmes nationales (par opposition aux plurinationales) devront faire l'adaptation nécessaire et elles devraient être incitées à faire des efforts de recherche, d'amélioration de la productivité etc . . . , si elles veulent être en mesure de soutenir la concurrence nouvelle. Tout ce que l'on peut dire pour le moment c'est que, s'il est possible de dénombrer à travers le monde plusieurs cas d'innovations importantes qui ont été introduites dans un marché national par des firmes venues de l'étranger, il reste pourtant extrêmement difficile de mesurer de façon précise l'impact réel de l'investissement étranger sur la concurrence interne.

Enfin, une dernière zone d'harmonie entre les États et les firmes plurinationales a trait à la balance des paiements. A l'époque de la pénurie de dollars les considérations de balance des paiements avaient une assez grande importance pour les pays développés et il continue d'en être ainsi pour les pays en voie de développement. Si on recherche à court terme le soulagement d'un déficit à la balance des paiements, on s'efforcera alors d'attirer des capitaux étrangers. Mais là encore, si le résultat en courte période doit probablement favoriser le pays d'accueil, le bilan devient moins clair lorsqu'on se place en moyenne ou en longue période.

Il ne suffit pas, en effet, d'analyser l'apport des firmes étrangères aux exportations d'un pays pour en arriver à une mesure de la contribution de l'investissement étranger à la balance des paiements de ce pays. En outre du stimulant à l'exportation, il faudrait tenir compte également des versements de redevances et d'«honoraires» à l'étranger, des profits rapatriés par les actionnaires étrangers, des importations reliées à l'investissement etc . . . Il n'est pas du tout sûr que tous ces mouvements se traduiront en longue période par une amélioration de la balance des paiements du pays d'accueil. Certaines études montreraient au contraire que l'investissement direct étranger tendra à améliorer la balance des paiements des pays investisseurs après un certain nombre d'années.

Éléments de tension

Si les facteurs productifs qu'apporte l'investissement direct permettent d'obtenir une assez grande coïncidence des intérêts du pays d'accueil et de ceux de la firme plurinationale, la structure administrative même de la firme plurinationale est de nature à entraîner des tensions entre les

deux institutions. Le degré de centralisation de la prise de décision au siège social de la firme plurinationale varie selon les firmes. Cependant, les firmes ont manifesté une préférence marquée pour l'investissement direct dans une succursale ou une filiale plutôt que pour l'association à des firmes locales au moyen d'accords de licence ou de *joint ventures*. Parce que les ingérences extérieures dans la gestion leur répugnent, elles montrent aussi, et à un très fort degré, une préférence pour la propriété exclusive de la filiale au lieu d'y admettre des actionnaires minoritaires. Il se peut, cependant, que le pays d'accueil recherche de préférence la *joint venture* ou les licences dans le but de maintenir en vie des firmes nationales et d'ouvrir à l'intention des entrepreneurs du pays des secteurs appelés à une croissance certaine, même si de tels arrangements sont entachés d'imperfections du point de vue de l'efficacité. De même le pays d'accueil souhaitera souvent avoir une participation des actionnaires nationaux dans la filiale implantée chez lui parce qu'il considère, à tort ou à raison, qu'une telle participation l'assure que les intérêts nationaux seront mieux sauvegardés.

Les transactions qui se font entre la société mère et ses filiales posent également des problèmes, étant donné que les prix utilisés lors de ces transactions entre firmes ne reflètent pas toujours les conditions du marché et peuvent ainsi servir à transférer des profits, des ressources financières de pays à pays, ou encore être utilisés pour atténuer la concurrence sans que le pays d'accueil le sache très souvent. Il est également possible que la firme plurinationale ait décidé de centraliser les commandes d'exportation à la société mère parce que, de cette façon, les objectifs d'ensemble de la firme sont mieux réalisés. Ce qui intéresse un État, en revanche, c'est que la filiale qui se trouve à l'intérieur de ses limites territoriales (et qui donc fournit de l'emploi à ses ressortissants, lui procure des ressources fiscales etc...) remplisse la commande qui lui a été adressée. Il peut être tout à fait avantageux pour la firme plurinationale de centraliser l'ensemble de l'approvisionnement de la société mère et des filiales étrangères auprès de fournisseurs communs lorsque cela est possible, alors que les gouvernements des pays d'accueil souhaiteront que l'on achète le plus possible chez les fournisseurs locaux. Il peut être avantageux pour la firme de centraliser ses laboratoires de recherche dans le même pays que la société mère alors que le pays d'accueil des filiales souhaitera voir une partie de la recherche se faire chez lui, d'abord pour éviter de devenir un simple

parasite en la matière, ensuite pour éviter une «fuite des cerveaux» qui lui ferait perdre le bénéfice d'une partie des ressources qu'il a investies dans l'éducation. On pourrait multiplier les exemples, mais on peut déjà comprendre que les tensions entre les firmes plurinationales et les États sont pratiquement inévitables.

Attitude ambivalente

L'attitude des États à l'égard de la firme étrangère sera très souvent ambivalente. Les facteurs de production que l'on recherche et les bénéfices qu'elle apporte aux pays d'implantation la font désirer de ces derniers. En revanche, le fait qu'une partie des décisions importantes soient prises à l'extérieur du pays fait naître, chez les pays d'accueil, certaines appréhensions.

La première crainte est celle d'une domination industrielle par les firmes plurinationales et, en particulier, américaines. Cette inquiétude vient en partie de la dimension des firmes plurinationales (américaines) et de leurs filiales, en partie de leur concentration dans quelques secteurs importants de l'industrie et aussi de leur comportement agressif. La crainte est d'ailleurs intensifiée par les acquisitions de sociétés importantes par des entreprises plurinationales et l'annonce de leur contrôle sur de larges segments de l'industrie nationale.

Les États craignent également l'effet d'une dépendance technologique. Bien que les pays développés désirent la technologie avancée qu'apporte l'investissement direct des firmes plurinationales, ils n'aiment pas toujours le moment ou la forme du transfert, ni que la décision de diffuser la technologie appartienne à la firme. Il s'agit en somme de la crainte qu'apparaisse (ou ne disparaisse pas) un écart technologique entre les pays industrialisés.

Les gouvernements redoutent aussi les effets que le caractère plurinational d'une partie des firmes implantées dans un pays peut avoir sur leur planification économique ou plus généralement sur l'efficacité de leurs politiques économiques. Il est certain que plus les gouvernements auront de la difficulté à prévoir les réactions des firmes aux plans ou politiques économiques, plus les tâches qui leur sont confiées deviendront ardues. Les meilleures politiques économiques risquent fort d'être sans conséquence si les firmes ont la possibilité d'en éviter les effets.

Enfin, on s'inquiète également de la pénétration culturelle qui se fait par l'intermédiaire de firmes dites plurinationales mais qui ne le sont, le plus souvent, que parce qu'elles ont des établissements dans plusieurs pays. La pénétration culturelle

peut se faire de plusieurs façons (média de communication, par exemple) et la firme plurinationale n'en est probablement pas le canal le plus important mais il est sûr que les firmes américaines, par exemple, apportent en même temps que le capital, la technologie, le produit etc..., un ensemble de méthodes ou de façons de penser américaines. Il apparaît alors à plusieurs que l'obtention des standards de vie américains ne peut se faire qu'en adoptant en même temps plusieurs aspects de la vie américaine que l'on apprécierait moins.

Si les craintes que nous venons de mentionner brièvement sont assez générales à travers le monde, peut-être y a-t-il lieu de mentionner également quelques réactions plus particulières aux pays en voie de développement. (Voir J. N. Behrman, *U.S. International Business and Governments*, McGraw-Hill, 1971, pp. 48-55). En fait, ces pays ressentent la plupart sinon toutes les craintes déjà mentionnées, plus celles qui suivent, de sorte que les tensions s'élèvent parfois jusqu'à atteindre une hostilité franche à l'égard de l'entreprise étrangère.

On note parfois ce qu'on interprète comme étant un refus du gouvernement américain et de ses entreprises de laisser l'Amérique latine se développer en suivant sa voie propre, indépendante et quasi-socialiste. On en trouve la preuve dans les interventions fréquentes du gouvernement américain lors des négociations entre les pays en voie de développement et les firmes au sujet des expropriations.

De cette inquiétude il en découle deux autres:

1. On craint que les filiales ne soient pas gérées en fonction de l'intérêt national et des objectifs nationaux, cette crainte étant accentuée par le fait que les entreprises tendent à insister sur la propriété à 100 p. cent des filiales.

2. On craint aussi que la société mère ne laissera pas dans le pays une part raisonnable des profits de l'investissement, objection qui repose sur le fait que, pour l'ensemble des pays en voie de développement, l'investissement direct américain ne montre que pour une seule année (entre 1950 et 1965) des sorties de revenus des États-Unis plus considérables que les rentrées allant aux sociétés mères américaines.

On critique également la réticence que manifestent les firmes plurinationales à embaucher des nationaux pour occuper les postes élevés dans l'entreprise, c'est-à-dire le sentiment de «citoyens de seconde zone» qui en résulte. En somme, on se trouve à faire en sorte que l'habitant du pays se sente inférieur dans son propre pays.

La crainte de l'exploitation se trouve

avivée par trois autres types de réactions. D'abord les critiques marxistes sont convaincus que les firmes américaines *doivent* investir à l'étranger pour survivre. Ensuite, on soutient que l'investisseur étranger se dirige non pas vers les industries ou les projets qui sont les plus productifs du point de vue du pays d'accueil mais vers ceux qui promettent les profits les plus rapides. En outre, l'investisseur étranger veut des stimulants du gouvernement du pays d'accueil pour y investir. Enfin, on peut noter une réaction assez violente contre les acquisitions de compagnies existantes du pays d'accueil par les investisseurs étrangers, et ce souvent à des «prix d'aubaine».

A un niveau plus élevé, la crainte de l'exploitation repose sur les «prix excessifs» que les pays doivent payer pour la technologie étrangère à cause de leurs très grands besoins dans ce domaine. Une critique du même genre porte sur le domaine de la finance: l'investisseur étranger entre avec son capital, sa technologie et son *management*, cherchant des profits élevés, et il réussit à convaincre les investisseurs locaux de se joindre à lui (habituellement plutôt sous la forme de prêts que de titres de propriété), de sorte que le capital national est placé sous le contrôle de l'étranger et, dit-on, détourné vers des buts moins productifs. De plus, l'étranger obtient alors les rendements sur les titres de propriété tandis que l'investisseur local n'obtient que l'intérêt, de sorte que la plus grosse part des profits sort du pays.

Enfin, dans le but de parfaire leur indépendance en renforçant leurs économies, les Latino-Américains ont songé à l'intégration économique. La marche vers l'intégration a été interprétée par un économiste mexicain comme étant une réaction à la frustration que l'Amérique latine éprouve dans son processus de développement basé sur le capitalisme d'entreprises privées. Mais l'existence de la firme plurinationale dans l'économie latino-américaine va faire naître un autre ressentiment chez les pays d'accueil, car il est probable que la création d'un marché élargi dans cette région profitera rapidement et beaucoup aux entreprises étrangères.

Politique du gouvernement

L'ambivalence des États à l'égard de l'investissement étranger explique probablement la timidité des politiques gouvernementales dans ce domaine un peu partout à travers le monde. On peut classer les diverses politiques en trois grandes catégories: a) la mise en œuvre d'un processus de sélection des investissements étrangers

ou, plus généralement, l'imposition de restrictions aux firmes étrangères; b) diverses mesures de renforcement de l'industrie nationale; c) la conclusion d'accords internationaux. Le projet de loi C-132 fait partie de la première catégorie.

Le gouvernement canadien propose en effet la création d'une agence qui aurait pour tâche de «tamiser» ou de sélectionner les acquisitions d'entreprises canadiennes par des étrangers, de même que les nouvelles implantations, en faisant cependant une exception importante pour l'expansion des entreprises existantes dans des secteurs reliés à leurs activités en cours. Fondamentalement, la philosophie qui anime le gouvernement canadien est donc que l'investissement direct n'est ni nécessairement bon ni nécessairement mauvais pour un pays d'accueil. Elle apparaît donc conforme au schéma d'analyse qui précède et il est certain que, dans ces conditions, chaque cas devrait faire l'objet d'un examen sérieux. On ne peut songer à formuler des règles très générales; comme les problèmes diffèrent d'une industrie à l'autre, voire d'une entreprise à l'autre, la politique de l'État devra être adaptée à chaque industrie. Ensuite, l'examen de l'industrie ne pourra pas se limiter à ce qui se passe à l'intérieur des frontières nationales, à moins de perdre à peu près toute signification. Comme l'investissement direct signifie très souvent, en quelque sorte, la transposition d'une lutte oligopolisatrice qui est menée dans plusieurs pays, on devra étudier le comportement de l'ensemble de l'industrie.

A la lumière du schéma d'analyse qui précède, on comprendra que l'analyse coûts-bénéfices des effets de l'investissement direct restera toujours incomplète à cause de la difficulté de «saisir» toutes les implications de ces effets. Il y a là une autre raison pour laquelle il est difficile d'aboutir à des conclusions clairement tranchées en la matière. Il nous semble par conséquent qu'en choisissant la méthode sélective, le gouvernement s'engage dans la bonne voie. Malgré cela le projet de loi actuel, que les discussions en comité parlementaire n'ont pas fondamentalement modifié, n'est pas sans présenter quelques faiblesses. (Voir les procès-verbaux et les appendices aux procès-verbaux du Comité permanent sur les finances, le commerce et les questions économiques, première session de la vingt-neuvième législature, 1973. Également, B. Bonin, «Le projet de loi C-132 sur l'examen des investissements étrangers», *L'Actualité Économique*, janv.-mars 1973.)

Tout d'abord, il ne faut pas s'imaginer que la création d'une agence d'examen des

investissements étrangers constitue en soi une politique. Il s'agit de la mise en place d'un instrument de politique et il ne faudrait pas s'arrêter là. Le gouvernement a proposé jusqu'ici quelques critères sur lesquels s'appuiera l'examen des investissements étrangers. Ces critères sont pour le moment assez généraux, plutôt vagues. L'expérience permettra sans doute de les raffiner; d'autres critères ont d'ailleurs été proposés qui constitueraient une amélioration par rapport à la politique actuelle. (R. N. Farmer et B. M. Richman, *How to Screen Foreign Investment, The Canadian Forum*, mars 1973.) Il ne faudrait pas se surprendre si l'analyse des investissements étrangers (de même que les autres mesures que le ministre de l'Industrie et du Commerce entend proposer pour l'avenir) nous conduisait à la conclusion que les politiques actuelles doivent être modifiées, ou qu'une «stratégie» industrielle doive être mise au point si l'on veut que le Canada tire le maximum de bénéfices des entreprises étrangères chez lui.

L'administration de la loi ne sera pas facile. Plusieurs des organismes qui ont présenté un mémoire au Comité permanent ont insisté sur ce point. Il faut ajouter que la tâche de l'agence ne sera pas simplifiée si l'on réduit de 90 à 60 jours la période que le gouvernement se réserve pour prendre une décision. On se place ainsi dans l'obligation de doter l'agence d'un personnel plus nombreux, ce qui ne constitue d'aucune façon une garantie de succès. Certaines provinces n'ont pas montré un enthousiasme débordant à l'égard du projet de loi: on doute même que le projet de loi respecte la constitution canadienne. La définition d'une activité «non reliée» ne sera pas toujours facile et n'a pas beaucoup de sens dans le cas des «conglomérats» modernes. L'exclusion des opérations des entreprises déjà existantes ne se justifie que pour des raisons de commodité, et elle empêchera probablement que les objectifs que poursuit le projet de loi soient atteints étant donné que c'est de là que vient la plus grande partie de l'accroissement de la propriété et du contrôle étrangers. Les limites qui ont été retenues (montant des actifs et des ventes) pour qu'une acquisition d'entreprise canadienne par une entreprise étrangère fasse l'objet d'un examen, sont probablement trop élevées pour empêcher qu'un bon nombre de petites entreprises canadiennes, particulièrement prometteuses, soient achetées par des entreprises étrangères lorsqu'elles parviennent à un stade décisif de leur croissance etc. . .

La liste des faiblesses du projet de loi ou des difficultés d'application que l'on peut entrevoir n'est pas complète. On peut

en trouver d'autres dans les quelque 2200 pages de témoignages et de discussions représentant les travaux du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques. Les contraintes d'espace ne nous permettent pas d'en faire une analyse détaillée. Ces difficultés ne signifient pas que le gouvernement doit s'abstenir de légiférer pour autant. Le problème est complexe mais ce n'est certes pas le seul problème à présenter un fort

degré de complexité dans les sociétés contemporaines. S'il fallait attendre que toutes les questions soient parfaitement maîtrisées avant que les gouvernements légifèrent, très peu de lois verraient le jour. Tout ce que l'on peut espérer dans les circonstances, c'est que le législateur fasse le meilleur travail possible et conserve une ouverture d'esprit suffisante pour modifier la loi, si elle devait à l'expérience se révéler déficiente.

Apport des universitaires à la politique étrangère

par Geoffrey Pearson

Il y a des signes d'évolution des deux côtés de la barrière qui sépare les politicologues qu'intéresse la politique mondiale des diplomates et des hommes politiques qui pratiquent «l'art» de la diplomatie. Des problèmes de langage ont creusé le fossé au cours des 25 dernières années. Autrefois, les dirigeants pouvaient au moins comprendre ce que racontaient les professeurs, même s'ils n'en tenaient pas compte; aujourd'hui, ce n'est qu'avec peine qu'ils arrivent à comprendre le langage des travaux de recherche universitaire, pour ne rien dire des conclusions. Cette situation est d'autant plus ironique que l'un des objectifs primordiaux des nouvelles méthodes d'analyse est précisément de rendre le sens plus clair en cherchant et en mesurant des

éléments comparables de comportement. Mais on ne saurait exonérer les dirigeants de tout blâme.

Pendant trop longtemps les technocrates ont refusé toute innovation, tant par crainte de l'inconnu que parce que la diplomatie est probablement, de tous les arts politiques, celui qui se fonde le plus sur la sagesse et l'intuition traditionnelles. (On ne saurait toutefois prétendre que les faits justifient la tradition.) Il existe néanmoins des pressions évolutives. Si les universitaires doutent qu'un Kepler de la «science» des relations internationales se cache dans les coulisses de l'histoire, les technocrates sont encore moins convaincus que même l'habileté d'un Metternich puisse empêcher l'édifice de l'État de s'écrouler.

Il y a toujours eu des «trouble-fête», des personnes qui, en dehors du gouvernement, ont des idées très nettes sur ce qui va bien et sur ce qui va mal dans le monde et qui exhortent les dirigeants à saisir telle ou telle planche de salut. Selon eux, bien sûr, le fond du problème réside dans la façon de penser des technocrates, dans les machinations des gouvernements ou dans le système étatique lui-même. Là n'est pas la question qui nous intéresse. Certains

M. Pearson est président du Groupe d'analyse politique du ministère des Affaires extérieures. Il a passé l'année universitaire 1972-1973 au département des sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique, à titre de visiteur du service extérieur. M. Pearson fait partie du ministère des Affaires extérieures depuis 1952 et a été affecté tour à tour à Paris, au Mexique et en Inde.

universitaires épousent ce genre d'opinion comme peut le faire tout citoyen. Cependant, et quelles que soient leurs vues à cet égard, nombre de politicologues (mais pas tous) estiment que les rapports entre les «acteurs» (personnes, sociétés, églises, États, organisations internationales) qui jouent un rôle dans les relations internationales peuvent faire l'objet d'une analyse systématique conduisant à des hypothèses qui expliqueront, à leur tour, le comportement international et fourniront une base à partir de laquelle on pourra prédire l'incidence de ce comportement.

Cette opinion n'est pas sans susciter de vives contestations parmi les universitaires. En fait, toute la littérature de cette «discipline» (une autre notion ambiguë) se caractérise par les disputes opposant la tradition à la science. Dans l'ensemble, cependant, ceux qui enseignent les relations internationales dans les départements de sciences politiques (et non dans les départements d'histoire) en Amérique du Nord et ailleurs se rallient aux concepts et aux méthodes de la science. Ce sont leurs livres qui dominent les listes d'ouvrages que les étudiants du premier cycle universitaire doivent lire. Leurs revues explorent les frontières de la recherche dans les domaines de «l'interaction des événements», «la stratification internationale» et «le processus des décisions». Ils n'ont pas tous recours aux statistiques et aux graphiques, mais la plupart s'évertuent néanmoins à tirer des conclusions fondées sur des données et à conceptualiser les résultats. Si, strictement parlant, on élabore peu de théories, la spéculation va cependant bon train.

Divergence de vues

En dépit de la prédominance relative des nouvelles orientations dans l'étude des relations internationales, on n'arrive pas à se mettre d'accord sur ce qu'il faut étudier ni sur la manière de le faire. Prenons l'exemple hypothétique d'un acte que l'on voudrait expliquer: la décision du gouvernement canadien de reconnaître le gouvernement de la République populaire de Chine. Si l'on s'intéresse avant tout aux «systèmes» de la politique mondiale, on s'efforcera surtout de voir comment le système, de bipolaire qu'il était, a été transformé en un système multipolaire, en inférant que la démarche du Canada est un sous-produit de cette transformation. Si par contre l'on s'intéresse davantage au mécanisme des décisions, on insistera sur les changements survenus dans le milieu canadien, notamment au niveau des dirigeants. Pour leur part, ceux qui étudient les organisations feront ressortir les négocia-

tions intergouvernementales; les psychologues y verront peut-être des changements de perception; et ceux qui observent le jeu de la puissance et des sphères d'influence, les pressions externes.

Aucune de ces façons de voir n'est nécessairement fausse. Leur manque de cohérence est cependant frappant. L'historien, après avoir étudié les possibilités, expliquera une action au moyen d'une évaluation qui l'amène à porter jugement. Aux yeux du politicologue, l'explication de cas particuliers n'est valable que si elle s'applique à d'autres cas semblables. Il cherche donc à obtenir plus de données et émet, s'il le peut, une hypothèse pour les expliquer. Mais son problème est de définir la classe ou la catégorie dans laquelle s'insère l'action qu'il essaie d'expliquer. S'agit-il, dans ce cas précis, de la politique de reconnaissance des gouvernements canadiens? Des relations canado-chinoises? D'une «innovation» en matière de politique étrangère? Reconnaissons, d'autre part, qu'il lui sera impossible, avec les données disponibles, de «prouver» quoi que ce soit. Le politicologue pourra, tout au plus, spéculer et énoncer des probabilités. La difficulté de la tâche l'amène ainsi à fournir des explications partielles et à élaborer des modèles de comportement qui, loin de faire la lumière sur le problème, l'obscurcissent trop souvent. Mais les spécialistes de ce domaine sont les premiers à admettre que le chemin qui mène à la théorie explicative est long et difficile.

En plus du manque de cohérence, le domaine des relations internationales souffre d'une carence de faits concluants. De nombreuses analyses ont été faites, par exemple, des décisions prises par les grandes puissances européennes au cours de l'été de 1914. La plupart des documents se rapportant à ces décisions sont du domaine public. Ce que veulent surtout démontrer les savants, c'est que les dirigeants se sont laissé entraîner à la guerre parce qu'ils n'ont pas compris la situation. Pour s'en rendre compte, il suffit d'analyser les messages qu'ils ont échangés. Mais, même si tel est le cas, quelle leçon peut-on en tirer? Les idéalistes de 1918 criaient: «Abolissez le système des États»; ce que les politicologues prêchent aujourd'hui revient à dire: «Abolissez le Kaiser», car ils font observer qu'en temps de crise les dirigeants doivent avancer prudemment, se méfier de certains conseils et éviter de prendre des engagements en faveur d'alliés mineurs. Des études semblables ont été faites de la crise cubaine et, bien que les leçons qu'on en a tirées ne manquent pas d'intérêt, les circonstances qui ont entouré cette crise étaient tellement extraordinaires que les

dirigeants dans la plupart des capitales du monde ne sauraient y trouver matière à réflexion.

Il existe, par contre, d'excellentes études sur la façon dont les bureaucraties fonctionnent en temps de crise ou de tension, et bien qu'il s'en dégage peu de leçons précises, elles viennent néanmoins nous rappeler que les pratiques bureaucratiques peuvent influencer autant sur les décisions que les désirs des peuples ou de leurs dirigeants. Les spécialistes de la perception (et il semble parfois que les psychologues dominent l'étude des conflits) ont d'intéressantes révélations à livrer sur les stéréotypes, les espérances que chacun caresse, les fausses analogies historiques et les façons de s'en garder. A cette argumentation, on peut répondre que, certes, on espère toujours agir de façon rationnelle en temps de crise et organiser le gouvernement de manière à promouvoir la « démocratie directe », mais le Kaiser a bel et bien existé et il n'est pas exclu qu'il renaisse.

Le rôle des alliances

Ici encore les efforts visant à relier diverses caractéristiques externes ou internes du milieu à la propension au conflit n'ont guère eu de succès. Les alliances favorisent-elles les guerres? On se rend compte à l'analyse que cela dépend des cas. L'alignement de cinq puissances offre-t-il plus de stabilité qu'un double alignement? Cela dépendra d'autres facteurs comme la dissémination des armes nucléaires. Est-ce que les gouvernants s'efforcent toujours de masquer les conflits internes en cherchant noise à leurs voisins? Cela n'est pas prouvé. L'ambiguïté de ces conclusions démontre au moins, par la négative, que la sagesse de M. Tout-le-Monde en affaires internationales est assez douteuse. Les chercheurs ajouteront que le fait même de recueillir des informations de manière précise et organisée est une condition essentielle de succès. La planification économique, disent-ils, exige des indicateurs du même ordre et, si tel est le cas pour la politique intérieure, n'est-il pas également vrai que la coopération internationale dépend de notre connaissance du comportement des nations?

La question a beau être fondée, il n'en reste pas moins qu'il faut d'abord réunir les données et puis les rendre maniables, c'est-à-dire les organiser de manière à ce qu'elles puissent servir à évaluer diverses hypothèses ou théories. Les méthodes utilisées à cette fin vont de la comparaison d'indicateurs communs, tels que le PNB, à la simulation de phénomènes pour en analyser les résultats. Malgré les difficultés que présentent l'étude comparée des données de

différents pays et l'obtention de données que les gouvernements refusent de révéler, et bien qu'il existe d'énormes lacunes (on ne saurait, par exemple, interviewer le Kaiser), il n'y a aucune raison de supposer que les méthodes d'analyse politique et sociale qui ont porté fruit sur le plan national ne puissent en faire autant sur le plan international.

Le principal danger, il me semble, est que la facilité avec laquelle certains phénomènes se laissent quantifier tend à orienter la recherche vers ce qui est définissable plutôt que vers ce qui est important, et à déterminer ainsi les résultats obtenus. Néanmoins, les chiffres en disent souvent plus long que les mots. La phrase « l'Inde est un pays pauvre » n'a aucun sens empirique, mais si l'on dit: « L'Inde compte plus de 25 pour cent de la population du monde et le revenu annuel par habitant est inférieur à X dollars », il y a là matière à poursuivre des recherches, voire à élaborer des politiques. Il semble probable qu'avec les progrès de la recherche un nombre croissant de secteurs de la politique mondiale se prêteront à ce genre d'analyse empirique. De toute façon, nous aurions tort de juger l'entreprise par les résultats obtenus jusqu'à présent.

Un débat de savants

Certains politicologues ont fait ressortir une autre conséquence théorique des méthodes de recherche actuelles, soit l'oubli des aspects politiques et des valeurs normatives. Il se peut que cette distinction très nette entre les faits et les valeurs soit une importante caractéristique des sciences naturelles, mais s'applique-t-elle également aux sciences sociales et, dans ce cas, est-ce souhaitable? Il ne convient pas de rouvrir ici le débat, mais on peut toutefois faire remarquer que lorsque les savants se lancent dans des débats sur la politique étrangère, ils y laissent le plus souvent quelques plumes. On ne saurait pourtant en vouloir aux théoriciens et aux habitants de la jungle empirique de continuer à « faire leur métier ». Si les technocrates ne tiennent guère compte des résultats, cela ne veut pas dire qu'il en sera toujours ainsi ou que les résultats obtenus sont sans valeur. Quant aux hypothèses cachées concernant les politiques, le rôle de l'étudiant paraîtrait se résumer à expliciter ses propres hypothèses en laissant à d'autres le soin de porter les jugements qui s'imposent.

Ce débat pose toutefois le problème de savoir si (et comment) les universitaires et les dirigeants politiques devraient collaborer à l'étude de questions de politique étrangère d'intérêt commun. Même en prenant pour acquis l'adage de Lord Strang

qui disait: «En diplomatie comme en morale, on ne saurait résoudre les cas particuliers par l'application rigide d'une règle générale», comment l'universitaire peut-il contribuer à l'élaboration des politiques? De manière générale, il possède à divers degrés les connaissances, les méthodes d'analyse et l'indépendance d'esprit nécessaires. Certes, il existe des personnes qui affirment tout savoir sur un endroit ou un phénomène particulier. On peut exploiter ce genre de compétences en confiant des travaux de recherche sous contrat, en organisant des colloques ou en créant des départements de recherche. Mais bien souvent ces connaissances sont relativement éloignées de ce qui préoccupe le ministère des Affaires étrangères d'une puissance moyenne, et d'ailleurs, les ressources du gouvernement sont généralement en mesure de fournir les réponses lorsque de telles questions se posent. C'est le spécialiste d'une région ou d'un groupe linguistique particulier qui a le plus à gagner par ce genre de coopération, car il lui est souvent difficile de visiter la région qui l'intéresse sans appui officiel.

Une autre catégorie de savants s'appliquent à concevoir les moyens, disons un projet d'aide ou de réglementation de la pollution, d'atteindre des buts précis. Les ministères chargés des affaires internes ont constamment recours à ce genre de recherches et les ministères des Affaires étrangères commencent à le faire aussi, bien que leur objectif soit le plus souvent d'obtenir un jugement politique sur l'interaction des affaires internes et de la communauté mondiale, ce qui est évidemment plus important et plus difficile. La recherche sous contrat offre le meilleur moyen de tirer profit de ce genre de connaissances. La troisième qualité des universitaires, l'indépendance d'esprit, est beaucoup plus difficile à évaluer. Elle dépend en partie des besoins des chefs politiques et de ce que ces derniers attendent de leurs conseillers permanents, ce qui variera grandement d'un pays à l'autre. On peut toujours abdiquer son indépendance d'esprit, mais rien n'y oblige absolument.

Politique à long terme

En plus de vouloir se tenir au courant de ce qui se passe et de savoir comment procéder dans certains cas, les ministères des Affaires étrangères peuvent faire appel à des conseillers de l'extérieur pour établir leur ligne de conduite, non pour l'immédiat mais pour l'an prochain ou même à plus long terme. (Ils ont parfois besoin aussi qu'on leur rappelle ce qu'ils ont fait dans le passé.) En plus d'influer sur la marche quotidienne des affaires, la surcharge d'in-

formations peut aussi obnubiler les événements passés. S'il est vrai que chaque situation diplomatique est particulière, cela n'empêche que la connaissance de l'histoire, c'est-à-dire des dossiers, permettra souvent de relever des analogies et d'éviter des erreurs. Ce n'est pas habituellement aux «responsables de secteurs» qu'il revient d'effectuer ce genre de recherches.

Qui plus est, le politicologue peut parfois identifier des tendances et relever des enchaînements inaperçus du fonctionnaire, en partie parce qu'il dispose de méthodes d'analyse que ce dernier ne possède pas. Quant à savoir «quoi faire», la valeur des conseils dispensés par les universitaires repose davantage sur leur formation que sur l'acuité de leur jugement. L'analyse systématique n'est pas l'apanage des universités, bien qu'elle soit plus susceptible de s'y développer que dans la fonction publique.

On ne saurait dire si la théorie de la dissuasion est (ou n'est pas) dans l'intérêt du public, mais il est certain que son influence sur la politique lui vient surtout des universitaires américains qui ont conçu les modèles de négociation des années cinquante. L'équilibre des forces n'est peut-être pas une façon utile d'envisager la guerre et la paix, mais de nombreux gouvernements l'entendent ainsi et il est certainement utile d'analyser les caractéristiques d'un tel équilibre et de pouvoir discerner les facteurs qui peuvent faire pencher la balance. L'analyse de ces concepts est valable, ne serait-ce qu'à cause de leur incidence sur l'élaboration des politiques. Sans modifier les politiques, l'analyse sert à justifier leur modification, s'il y a lieu.

Enfin, il peut y avoir d'importants avantages à spéculer sur l'avenir. Au dire de Herman Kahn, «pour élaborer des politiques, il faut avoir une idée de ce que sera le monde au moment de leur application» (*Things to come*, Macmillan, 1972). Les politicologues ne prétendent pas pouvoir prédire le comportement politique; ils cherchent au contraire, par l'analyse des faits, à réduire la gamme des possibilités. Quant aux hommes d'État, ils tirent leurs leçons de l'histoire, parfois à leur chagrin. Si le rythme de l'histoire s'accélère aussi rapidement que certains le pensent, il vaut peut-être mieux scruter l'avenir que le passé. On remarque que les savants parlent de plus en plus de «politique mondiale» et de «société mondiale», insistant sur des phénomènes tels que les communications par satellites, les ressources énergétiques et les élites de la politique et du commerce internationaux, se plaçant ainsi dans une optique transnationale plutôt que na-

tionale. Il est difficile pour le lecteur de combler le fossé entre un tel monde et les manchettes des journaux annonçant ce qui s'est passé hier en Espagne ou en Malaisie, bien qu'il y ait parfois un rapprochement net comme, par exemple, dans le cas des pénuries d'énergie. Si l'homme d'État ne peut se permettre de miser sur les différentes orientations possibles, il doit au moins être conscient des tendances les plus claires.

Idées préconçues des États-Unis

Même en supposant que l'évolution des rapports internationaux vers une politique mondiale s'accomplisse plus rapidement que prévu, les États continueront d'affronter des situations plus ou moins insolites. Sur les listes de lecture de nos étudiants qui se spécialisent dans les relations internationales, on compte 90 pour cent de livres américains, 5 pour cent de livres britanniques ou européens et 5 pour cent seulement de livres canadiens. Vu que ce sont les spécialistes américains qui ont ouvert de nouvelles voies dans le domaine des sciences politiques, il n'est pas surprenant de constater que cette documentation est principalement d'origine américaine. Les savants canadiens commencent tout juste à utiliser pour l'étude de notre politique étrangère ces nouveaux instruments que sont l'examen systématique des influences externes, l'analyse du processus des décisions et l'idée d'intégration appliquée aux relations canado-américaines (les économistes ont, bien entendu, étudié ces relations de très près). Mais, dans l'ensemble, les idées préconçues des Américains dominent encore le contenu des cours.

Les hypothèses ou les solutions avancées pour trancher les crises ou les conflits internationaux sont certes d'un grand intérêt dans un monde menacé de conflagration nucléaire. Vu cependant que l'expérience du Canada, en dehors de son rôle de pacificateur, ne peut guère servir à alimenter la banque de données sur les conflits, il serait peut-être plus sensé que les enseignants et les étudiants canadiens s'adressent à des thèmes tels que la réglementation des ressources internationales,

le rôle des sociétés multinationales, la nature du développement économique, les droits des minorités et les notions de rang et de rôle (le Canada n'est nullement un petit pays, sauf selon le critère que nous aimons appliquer, celui de la comparaison avec les États-Unis). Un des inconvénients des manuels américains sur la politique comparative est qu'on y compare rarement le Canada à d'autres pays. Une telle comparaison aurait pourtant l'heur d'améliorer l'idée que nous nous faisons de notre propre pays. Loin de vouloir susciter un esprit de clocher dans l'étude de la politique internationale, j'aimerais plutôt orienter celle-ci vers les domaines qui nous touchent de plus près et où nous sommes, espérons-le, particulièrement compétents.

Pour sa part, le ministère des Affaires extérieures tâche depuis quelques années d'accroître ses rapports avec les universitaires en organisant des colloques, en subventionnant des travaux de recherche à court terme et en prenant sous contrat, pour des périodes de 9 à 12 mois, des savants chargés d'étudier certains problèmes de l'heure. De plus, le ministère détache chaque année auprès d'universités trois de ses agents. Ceux-ci s'efforcent, dans ce milieu stimulant, d'élucider divers aspects de la politique étrangère. Le Groupe d'analyse politique, quant à lui, tâche de se tenir au courant des techniques de planification et d'analyse.

Après avoir étudié ces techniques, un fonctionnaire britannique a récemment publié un livre dans lequel il décrit comment, dans dix ans, le *Foreign Office*, en se fondant sur les probabilités statistiques établies d'après le comportement antérieur des pays en cause, pourrait aborder la plus récente crise du Proche-Orient. L'auteur qualifie cette opération « d'étalonnage de la famille des nations » (Nigel Forward, *The Field of Nations*, Macmillan, 1971). L'utilisation de la règle à calculer dans les ministères des Affaires étrangères n'est certainement pas pour demain, mais il ne fait aucun doute que les nouvelles optiques ouvertes sur les problèmes mondiaux et les nouvelles façons de calculer l'avenir persisteront. Si Kepler se fait encore attendre, Metternich doit apprendre à s'accommoder des changements.

Section de référence

I. LIVRES

Barry, James P., *The fate of the lakes; a portrait of the Great Lakes*. Toronto, Welch, 1972. 192 p.; bibliographie.

Dai, Poeliu, *Canada's role in the International commission for supervision and control in Laos*. Dans *Canadian yearbook of international law 1972*, publié sous les auspices de la section canadienne de l'Association du droit international, Vancouver, University of British Columbia Press, 1973. p. 235-260.

Doxey, Margaret, *The Commonwealth in the 1970's*. Dans *Yearbook of World Affairs 1973*, publié sous les auspices du London Institute of World Affairs, London, Stevens & Sons, 1973. p. 90-109.

Drummond, Ian M., *British economic policy and the Empire, 1919-1939*. London, Allen and Unwin, 1972. 241 p. (Problèmes historiques: études et documents, 17).

Efford, Ian E. and Barbara M. Smith, éditeurs. *Energy and the Environment*. Vancouver, University of British Columbia Press, 1972. (Conférences H. R. MacMillan pour 1971) 220 p.

Hyatt, A. M. J., éditeur. *Dreadnought to Polaris; maritime strategy since Mahan*. Papers from the Conference on Strategic Studies at the University of Western Ontario, mars 1972. Toronto, Copp Clark; Annapolis, Maryland, Naval Institute Press, 1973. 125 p.

Jacobsen, C. G., *Soviet strategy - Soviet foreign policy; military considerations affecting policy-making*. Glasgow, Maclehose, 1972. 236 p.; bibliographie.

II. ARTICLES

Candidus, «The spirit of Ottawa» brought reality to a business-like conference which was free of bitterness. Dans *Commonwealth* 16:3-7, octobre 1973.

Dunn, Robert M., Jr., «Canada and its economic discontents». Dans *Foreign affairs* 52:119-140, octobre 1973.

Garnier, Gérard, «Les investissements directs du Canada à l'étranger». Dans *L'Actualité économique* 49:211-237, avril-juin 1973.

Hillmer, Norman, «A British High Commissioner for Canada, 1927-28». Dans *Journal of imperial and Commonwealth history* 1:339-356, mai 1973.

Iglauer, Edith, «The strangers next door». Dans *Atlantic monthly* 232:81-82, 84, juillet 1973.

«The impact of Canada on North America; proceedings of the second biennial conference of the Association for Canadian Studies in the United States». Dans *The American review of Canadian studies* 3:1-209, printemps 1973 (édition spéciale).

Ingram, Derek, «From Singapore to Ottawa; thirty months of quiet progress». Dans *Round Table* 251:377-379, juillet 1973.

Joxe, Alain, «Sécurité de l'Europe occidentale et du Canada dans le système atlantique; rétrospective et perspective». Dans *Politique étrangère* 38:201-212, 1973, no 2.

Midy, Franklin, «Dossier Canada-Haïti; présence canadienne et québécoise en Haïti». Dans *Relations* no 381:102-107, avril 1973.

Ozere, S. V., «Needed: sea law to protect sea resources». Dans *Canadian geographical journal* 87:4-10, septembre 1973.

«La politique extérieure du Canada». Dans *Politique étrangère* 38:127-199, 1973, no 2. Table: Avant-propos, par Jacques Vernant; Le style canadien et la politique étrangère, par Louis Balthazar; Les facteurs économiques de la politique étrangère du Canada, par Bernard Bonin; Les relations franco-canadiennes: bilan et perspectives, par André P. Donneur.

Potter, G. A., «SALT I: a military evaluation». Dans *Canadian defence quarterly/Revue canadienne de défense* 3:29-33, Summer/été 1973.

Publications du ministère des Affaires extérieures

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

No 64 (9 juillet 1973) La délégation canadienne aux Fêtes de l'indépendance des Bahamas.

No 65 (11 juillet 1973) Nominations diplomatiques: M. R. Adams, consul général à San Francisco; M. J. A. Beesley, ambassadeur en Autriche et représentant auprès de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel et de l'Agence internationale de l'Énergie atomique; M. G. Blouin, ambassadeur en Espagne; M. M. Bow, ambassadeur à Cuba; M. F. Clark, premier ambassadeur aux Philippines; M. J.-L. Delisle, consul général à Boston; M. O. Dier, haut-commissaire en Guyane; M. R. Elliott, ambassadeur en Algérie; M. K. Goldschlag, ambassadeur en Italie et haut-commissaire à Malte; M. H. Horne, premier consul général à Atlanta (Georgie); M. J.-F.-X. Houde, consul général à Marseille; M. H. Jay, ambassadeur en Suède; Mlle M. Macpherson, haut-commissaire à Colombo; M. R. McLaren, premier haut-commissaire résident au Bangladesh; M. L. Smith, premier haut-commissaire à la Barbade; M. J. Stiles, premier ambassadeur en Corée; M. P. Tremblay, ambassadeur au Saint-Siège.

No 66 (16 juillet 1973) Rapport provisoire spécial de la Commission mixte internationale sur la régularisation des débits du lac Supérieur afin d'alléger les hauts niveaux d'eau dans les Grands lacs.

No 67 (16 juillet 1973) Accord entre le Canada et la Chine sur l'enregistrement réciproque des marques de commerce.

No 68 (18 juillet 1973) Visite du ministre des Affaires étrangères de Madagascar.

— (19 juillet 1973) Conférence de presse de l'ambassadeur Gauvin (anglais).

No 69 (24 juillet 1973) Nomination diplomatique — M. Trottier, ambassadeur au Pérou et en Bolivie.

No 70 (26 juillet 1973) Échange de lettres entre le Canada et la Nouvelle-Zélande prévoyant le maintien des échanges préférentiels entre les deux pays.

No 71 (27 juillet 1973) Déclaration de la Délégation canadienne à la 80^e session de la Commission internationale de contrôle et de surveillance, Saïgon.

No 72 (30 juillet 1973) Communiqué sur l'établissement des relations diplomatiques entre le Canada et la République du Vietnam.

— (3 août 1973) Déclaration de M. Barton, délégué canadien à la Conférence du Comité du désarmement tenue à Genève (anglais).

No 73 (5 août 1973) Diplomates en résidence — Mlle Meagher à l'Université de Dalhousie et M. Dupuis, à l'Université de Montréal.

No 74 (17 août 1973) La contribution canadienne à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

No 75 (21 août 1973) Communiqué sur l'établissement des relations diplomatiques entre le Canada et la République démocratique du Vietnam.

No 76 (23 août 1973) Septième réunion du Comité ministériel Canada-Japon.

No 77 (29 août 1973) Négociations sur les réclamations entre le Canada et Cuba.

No 78 (29 août 1973) Septième réunion ministérielle canado-japonaise.

No 79 (4 septembre 1973) Échanges académiques entre le Canada et la République populaire de Chine.

No 80 (5 septembre 1973) Visite du ministre belge de la politique scientifique.

No 81 (7 septembre 1973) Réunion canado-américaine sur le rapport annuel de la Commission mixte internationale sur la qualité de l'eau des Grands lacs.

No 82 (7 septembre 1973) Le Canada aux manifestations francophones de Liège.

No 83 (12 septembre 1973) Visite de M. Scheel à Ottawa.

No 84 (13 septembre 1973) Participation du Canada à l'Exposition mondiale de Spokane 1974.

No 85 (14 septembre 1973) Greenpeace III (1973).

No 86 (20 septembre 1973) Participation canadienne à la 34^e session de la Conférence internationale de l'éducation du BIE (Bureau international de l'éducation).

No 87 (21 septembre 1973) Délégation canadienne à la 28^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies.

No 88 (26 septembre 1973) Réunion de fonctionnaires canadiens et américains sur le lac Memphrémagog, Newport (Vermont) 24 septembre 1973.

No 89 (1^{er} octobre 1973) Reconnaissance du gouvernement militaire du Chili.

No 90 (5 octobre 1973) Observateurs parlementaires canadiens à la 28^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies.

No 91 (4 octobre 1973) Réunion canado-américaine du 2 octobre 1973 portant sur l'Accord relatif à la qualité de l'eau des Grands lacs.

No 92 (4 octobre 1973) Contribution canadienne au fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population.

Nota: Les documents non numérotés ont été fournis à la presse, mais non sous forme de communiqués.

TRAITÉS

Bilatéraux

Chine, la République populaire de
Accord de commerce entre le gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Chine.
Pékin, le 13 octobre 1973.
En vigueur le 13 octobre 1973.

États-Unis d'Amérique
Échange de notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord concernant l'administration au Canada de l'impôt sur le revenu des employés du Gouvernement des États-Unis au Canada qui y sont assujettis.
Ottawa, le 1^{er} août et le 17 septembre 1973.
En vigueur le 17 septembre 1973.

Multilatéraux

Déclaration concernant l'accession provisoire du Gouvernement des Philippines à l'Accord général sur les Tarifs douaniers et le commerce.
Fait à Genève, le 9 août 1973.
Entrée en vigueur le 9 août 1973.
Signée par le Canada le 4 septembre 1973.

Protocole prorogeant l'Accord touchant le Commerce international des textiles de coton du 30 septembre 1970 au 30 septembre 1973.
Fait à Genève, le 15 juin 1970.
Le Canada a consenti à la prorogation de cet Accord du 1^{er} octobre 1973 au 31 décembre 1973 par avis au Secrétaire général de l'Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce le 21 septembre 1973.

Index 1973

(A l'avenir, l'index annuel paraîtra dans l'édition de novembre-décembre de chaque année. Comme aucun index n'a été publié en 1972, il a été décidé de l'inclure à la présente édition).

Affaires extérieures

Évolution du système international – Donneur, juil./août, p. 2; Halstead, juil./août, p. 9

Rencontre avec les diplomates – Hawkins, juil./août, p. 12; Bouvier, juil./août, p. 14; juil./août, p. 16; Pearson, nov./déc., p. 42

Allemagne

Reconnaissance de la RDA – Smith, mai/juin, p. 35

Amérique latine

Brésil: autoritarisme et progrès (Au) – Freire, sept./oct., p. 30

Chili au lendemain des élections (Le) – Goodsell, juil./août, p. 40

Echeverria et la modernisation du Mexique – Wionczek, sept./oct., p. 23

Évolution des relations canado-mexicaines – Calkin, mai/juin, p. 39

Réorientation politique de l'Argentine – Neilson, juil./août, p. 44

Argentine voir Amérique latine

Asie du Sud-Est (voir aussi Vietnam)

Impasse cambodgienne – Garry, juil./août, p. 19

Laos – Van Praagh, juil./août, p. 27

Politique américaine en Asie du Sud-Est – Scalapino, mai/juin, p. 43

Australie

Image travailliste de l' – Fitzgerald, mai/juin, p. 24

Aviation civile

Réglementation des vols nolisés – Romain, janvier/février, p. 52

Bangladesh

Problèmes et perspectives d'une nouvelle nation – Tepper, mars/avril, p. 33; Peltier, mars/avril, p. 37

Brésil voir Amérique latine

Cambodge voir Asie du Sud-Est

Chili voir Amérique latine

Commonwealth

Accession canadienne au leadership – Leach, mai/juin, p. 18; Conférence du – (prélude), Ottawa, janv./fév., p. 38; Notes sur le – Sanger, sept./oct., p. 44; Succès de la Conférence du – , Pillay, nov./déc., p. 2

Facteur d'unité dans le monde – Smith, mai/juin, p. 12

Communauté économique européenne

Canada et la – , (Le) – Kinsman, janv./fév., p. 32; Torrelli et Valaskakis, sept./oct., p. 19

Politique étrangère de la G.-B. au sein de la – Boardman, mars/avril, p. 7

Programme d'histoire à réaliser – Creery, mars/avril, p. 2

Droit international

Pour mater les pirates de l'air – Clark, janv./fév., p. 48

Énergie

Pour une politique canadienne de l' – Crane, juil./août, p. 33

Environnement

Répercussions de Stockholm – Morden, mars/avril, p. 30

États-Unis (voir aussi URSS)

Conception américaine du meilleur des mondes – Pentland, sept./oct., p. 2

Revue des relations canado-américaines: Thomson, janv./fév., p. 2; Balthazar, janv./fév., p. 6; Rotstein, janv./fév., p. 8; Johnson, janv./fév., p. 10; Fowler, mai/juin, p. 6

Europe voir États-Unis

France

Élections de 1973 – Fontaine, mai/juin, p. 2

Heeney, Arnold

Mémoires de – Pickersgill, mars/avril, p. 56

Inde

Évaluation du nouveau rôle de l' – Kapur, juil./août, p. 49; Indira Gandhi – Moraes, nov./déc., p. 15; Relations canado-indiennes – juil./août, p. 53

Indochine voir Sud-est asiatique

Israël voir Moyen-Orient

Japon

Le – renoue ses relations avec la Chine – Longmuir, mars/avril, p. 12

Maintien de la paix

L'avenir des opérations de – Gellner, sept./oct., p. 35

Mexique voir Amérique latine

Moyen-Orient

Avenir d'Israël – Avi-hai, nov./déc., p. 24

Conflit israélo-arabe – Ismaël, nov./déc., p. 18

Terroristes palestiniens – Wolf, nov./déc., p. 26

Nations Unies

Bilan de la 27e session – Goldblatt, mars/avril, p. 16

Droits de l'homme en Afrique – mars/avril, p. 28

Organisation de l'Unité africaine

La deuxième décennie – Shaw, sept./oct., p. 39

Ouganda

Expulsion des Asiatiques – janv./fév., p. 39

Idi Amin – Short, janv./fév., p. 43

Pakistan

Nouveau destin du – Tepper, nov./déc., p. 9

Pearson, Lester B.

Artisan d'un monde idéal – O'Hagan, mars/avril, p. 51

Diplomate de métier – Ritchie, mars/avril, p. 54

Critique des Mémoires de – Le Pan, janv./fév., p. 65

Notice nécrologique, janv./fév., p. 67

Piraterie aérienne voir Droit international

Population

Coopération canadienne aux programmes de planification des familles – mars/avril, p. 47

Face au problème du surpeuplement – Nossal, mars/avril, p. 41

Sécurité européenne

Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe: rencontres préparatoires – Reford, janv./fév., p. 22; Goldblatt, janv./fév., p. 29; Session inaugurale – Karsgaard, sept./oct., p. 6

Entretiens sur les réductions mutuelles et équilibrées de forces – Legault, sept./oct., p. 14

Semi-détente et négociations avec l'URSS – Griffiths, sept./oct., p. 9

Skelton, O. D.

Pionnier de notre politique étrangère – Hillmer, sept./oct., p. 48

- Sociétés multinationales
 Puissance tentaculaire des —, Black, nov./déc., p. 32; — et les gouvernements — Bonin, nov./déc., p. 37
- Soudan
 Les Fourches Caudines de l'unité au Soudan — Barton, mai/juin, p. 29
- URSS (*voir aussi* Watkins)
 Préliminaires d'une mission diplomatique — Macdonnell, juil./août, p. 56
- Vietnam
 Cessez-le-feu et le Nord-Vietnam (Le) — Simon, mai/juin, p. 49
- Fin de la participation canadienne à la CICS — juil./août, p. 31
- Possibilités d'aide au — janv./fév., p. 18
- Problèmes de la paix — Gayn, janv./fév., p. 14
- Réflexions de M. Gauvin sur les contraintes de la CICS, mai/juin, p. 56
- Rôle du Canada dans le maintien de la paix au Vietnam — janv./fév., p. 20; mars/avril, p. 48; mai/juin, p. 54
- Watkins, John
 Voyages de John Watkins en URSS — janv./fév., p. 56

Index 1972

- Affaires extérieures
 Architecture neuve du ministère des — Carver, nov./déc., p. 55
 Intégration de nos activités à l'étranger — Maybee, sept./oct., p. 43
- Agence de coopération culturelle et technique
 Ottawa et Québec dans l' — Sabourin, jan./fév., p. 18
- Algérie *voir* Maghreb
- Allemagne
 Bilan provisoire de l'*Ospolitik* de Bonn — Spencer, sept./oct., p. 16
 Détente Est-Ouest — mars/avril, p. 45
- Amérique latine
 Position du Canada vis-à-vis l'Amérique latine — mai/juin, p. 34
 Relations du Canada avec l'Amérique latine — Harbron, mai/juin, p. 35
- Aide extérieure
 Centre de recherches pour le développement international — Spurgeon, mai/juin, p. 40
 Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 3^e session — Fletcher, juil./août, p. 32; Dobell, sept./oct., p. 22; Donida, sept./oct., p. 32; Proposition du Canada à Santiago, juil./août, p. 35
- Armes nucléaires
 Accord sur l'énergie atomique — mars/avril, p. 49
 Après quinze ans de négociations, Amchitka — Ignatieff, janv./fév., p. 30
- Bangladesh (*voir aussi* Inde)
 Naissance d'une nation — mars/avril, p. 13
- Berlin *voir* Allemagne
- Centre de recherches pour le développement international *voir* Aide extérieure
- Chine (*voir aussi* URSS)
 Admission à l'ONU — Macpherson, janv./fév., p. 14
 Au delà de l'exposition de Pékin — nov./déc., p. 48
 Cours de nos relations avec la — Sharp, nov./déc., p. 43
 Politique étrangère — Saywell, janv./fév., p. 9
 Relations des USA avec la — Dial, juil./août, p. 41
- Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord (NORAD)
 Choix du Canada concernant le — Swanson, nov./déc., p. 16
 Exégèse du — Swanson, nov./déc., p. 11
- Communauté économique européenne
 Canada et la — (Le) — Lyon, mars/avril, p. 40; mai/juin, p. 49
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement *voir* Aide extérieure
- Corée
 Canada et la Guerre de — (Le) — Stairs, nov./déc., p. 30
 Dégel en — Longmuir, nov./déc., p. 26
- Désarmement (*voir aussi* Droit de la mer)
 (Rapport du Secrétaire général de l'ONU)
 Course aux armements — mai/juin, p. 44
- Droit de la mer
 Il faut que la politique s'en mêle — Hawkins, juil./août, p. 27
 Position du Canada sur le — Beesley, juil./août, p. 19
 Traité relatif au contrôle des armes au fond des mers, juil./août, p. 31
- Droit international (*voir aussi* Droit de la mer)
 Droit humanitaire — Miller, nov./déc., p. 49
- Égypte
 Nouvelle orientation pour l' — Kenny, nov./déc., p. 38
- Environnement
 Conférence de Stockholm — Burwash, janv./fév., p. 25; Bruce, Riddell, sept./oct., p. 2; Chant, sept./oct., p. 10; Discours de J. A. Beesley, sept./oct., p. 15
 Déclaration de Stockholm — sept./oct., p. 7
 Signes d'une crise globale — Goldblatt, janv./fév., p. 28
- États-Unis (*voir aussi* Chine, URSS et Finance)
 Relations du Canada avec les — Holmes, mai/juin, p. 2; Sharp, numéro spécial, automne
 Résultats d'un sondage — mai/juin, p. 14
 Visite du président Nixon, mai/juin, p. 13
- Finance
 Rétrospection sur la surtaxe américaine — Woollcombe, janv./fév., p. 6

Hockey

Série Canada-Russie – Fisher, nov./déc.,
p. 2

Inde

Réfugiés du Bengale – Sanger, janv./fév.,
p. 3

Régionalismes du sous-continent – Israël,
mars/avril, p. 21

Japon (voir aussi Pacifique)

Le Canada et le – Longmuir, mai/juin,
p. 25

Limitation des armements stratégiques

SALT II – Gellner, nov./déc., p. 21

Vers les MBFR – Legault, mars/avril, p. 34

Maghreb

Politique économique du Canada envers le
– Ayoub, mai/juin, p. 30

Maintien de la paix

Autres opérations de – Goldblatt, juil./août,
p. 13

Diagnostic de Waldheim, juil./août, p. 11

ONU et le – (L') – Dobell, juil./août, p. 2

Maroc voir Maghreb**Namibie**

Le sort de la – juil./août, p. 36

Nations Unies

Bilan de la 26^e session – Goldblatt, mars/
avril, p. 25

Pour plus de dynamisme aux – sept./oct.,
p. 47

Pacifique

Rôle du Canada dans le – Ducharme, mai/
juin, p. 28

Rhodésie

Calendrier de la réforme en – Legum, sept./
oct., p. 37

Position du Canada – mars/avril, p. 10

Règlement juste et équitable? – Pratt,
mars/avril, p. 8

Règlement proposé aux Africains – Garner,
mars/avril, p. 3

Tunisie voir Maghreb**URSS (voir aussi Égypte)**

Fin du vieux monde bipolaire – Buchan,
mai/juin, p. 17

Relations canado-soviétiques – Goldblatt,
janv./fév., p. 34



11 161
6100_{1H}



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