

b(60 3437(F)

NON - CIRCULATING /  
CONSULTEUR SUR PLACE

EXTERNAL AFFAIRS  
AFFAIRES EXTERIEURES  
OTTAWA  
AUG 8 1983  
LIBRARY / BIBLIOTHEQUE

janvier/février 1979

# Perspectives internationales

Revue d'opinion sur les affaires étrangères

Sondage auprès  
des lecteurs

---

L'ONU au Liban

---

Croissance dans les pays industrialisés

---

Les relations franco-canadiennes

---

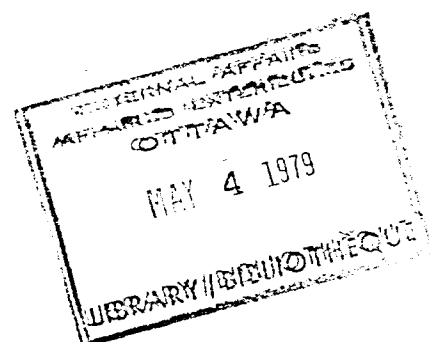
Tensions en Europe de l'Est

---

L'interdiction des essais nucléaires

---

# Perspectives internationales



## Sondage auprès des lecteurs

### Table des matières

janvier/février 1979

|   |    |
|---|----|
| L'ONU au Liban/ <i>Henry Wiseman</i>  | 3  |
| <hr/>   |    |
| Économie mondiale   |    |
| Perspectives de croissance des sociétés<br>industrialisées/ <i>David S. Wright</i>                    | 8  |
| Les élites canadiennes et le Tiers monde/ <i>P. V. Lyon,</i><br><i>R. B. Byers et D. Leyton-Brown</i> | 12 |
| <hr/>   |    |
| L'avenir des relations franco-canadiennes/ <i>Neil B. Bishop</i>                                      | 18 |
| <hr/>   |    |
| Europe de l'Est   |    |
| La Yougoslavie face à la détente/ <i>Francine Friedman</i>  | 21 |
| La minorité hongroise en Roumanie/ <i>Paul Pilisi</i>   | 26 |
| <hr/>   |    |
| L'interdiction absolue des essais nucléaires/ <i>Ashok Kapur</i>                                      | 31 |
| <hr/>   |    |
| Recension   |    |
| Le paradoxe juif de Goldmann/ <i>Sidney Freifeld</i>  | 36 |
| <hr/>   |    |
| Section de référence  | 38 |

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

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

Les remises s'établissent à l'ordre du Receveur général du Canada et doivent être adressées à l'Imprimerie du gouvernement canadien  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9.

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

Envoi postal de troisième classe autorisé.

*Directeurs de rédaction:*

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

*Président, Comité de rédaction*

M. Freeman M. Tovell

*Directeur général adjoint – Bureau des Affaires publiques*

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

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

# L'ONU au Liban

par Henry Wiseman

La rapidité avec laquelle a été instituée, le 19 mars 1978, la Force intérimaire des Nations Unies au Sud-Liban (FINUL), en réponse à l'accusation d'«agression caractérisée» portée contre Israël par le gouvernement libanais, souligne la complexité et les responsabilités accrues associées aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Accablées au Congo, dénigrées à Chypre et même expulsées du Sinaï, les forces de maintien de la paix, après être revenues au Sinaï et sur les hauteurs du Golan en 1973, sont maintenant plongées dans la crise libanaise. Malgré leurs lacunes et les critiques qu'on a pu leur adresser, les forces de l'ONU ne demeurent pas moins une composante efficace de l'engagement global de cette organisation envers la cause de la paix et de la sécurité internationales.

Il serait injuste de prétendre juger dès maintenant de l'efficacité de la FINUL, alors que celle-ci vient à peine de terminer son premier mandat autorisé de six mois et que la situation générale demeure si instable au Liban. Néanmoins, les attributions uniques, la nature des activités de la FINUL et, comme nous le verrons, les succès considérables qu'elle a remportés jusqu'ici, permettent d'établir une certaine comparaison avec d'autres opérations du même genre et, d'une manière générale, apportent une preuve suffisante de la légitimité et de l'efficacité croissantes des interventions des Nations Unies pour le maintien de la paix.

En mai 1958, la révolution générale éclatait au Liban. En juin, à la demande du président libanais Camille Chamoun, qui accusait la République arabe unie (Égypte et Syrie) d'intervention massive, illégale et non provoquée dans les affaires du Liban, le Conseil de sécurité instituait le Groupe d'observation des Nations Unies au Liban (GONUL) par 10 voix contre aucune, l'URSS s'abstenant. Le Groupe, strictement limité à un rôle d'observateur par le Secrétaire général Dag Hammarskjöld, avait pour mission de prévenir toute infiltration illégale d'hommes ou d'armes à travers les frontières libanaises. Composé de 550 hommes fournis par 20 nations, son coût total s'établissait à quelque 5 millions de dollars répartis dans le cadre du budget ordinaire. Si le GONUL n'a pas réussi, au cours de son mandat de

six mois, à apporter la preuve des infiltrations alléguées, sa présence a néanmoins contribué à maintenir à flot le gouvernement pro-occidental du président Chamoun. Cependant, lorsqu'un coup d'État pronassérien en Irak vint menacer une nouvelle fois son régime, le président Chamoun demanda l'aide militaire des États-Unis. En juillet 1958, 14 000 marines américains débarquaient en sol libanais pour stabiliser la situation, cependant que des troupes britanniques prenaient position en Jordanie. Quoique compromis en apparence par cette action, le GONUL conserva son mandat initial et vit même son autorité renforcée à la suite d'une résolution de l'Assemblée générale demandant au Secrétaire général de prendre «tous arrangements pratiques» susceptibles de faciliter le retrait des troupes américaines et britanniques du Liban et de la Jordanie. Pour diverses raisons, la situation ne tarda pas à se rétablir, entraînant le retrait des troupes étrangères au début de novembre 1958 et la dissolution du Groupe un mois plus tard.

Cependant, comme le GONUL n'avait pas réussi à démontrer le bien-fondé immédiat de sa création et qu'il avait été sujet à controverse en raison de la présence militaire des États-Unis qui avait entraîné le Conseil de sécurité dans l'impasse et porté la question devant l'Assemblée générale, sa mission ne se justifiait plus politiquement parlant. Venant si tôt après la crise de Suez en 1956, elle manifestait en outre tous les signes de l'intervention occidentale.

## Portée plus étendue

Si les événements de 1978 présentent quelques similitudes frappantes avec ceux de 1958, la mission de la FINUL revêt cependant une signification et une portée beaucoup plus étendues. A la suite d'un raid palestinien sur Tel-Aviv qui fit 35 morts et 70 blessés, le gouvernement israélien entreprit une escalade de ses opérations de représailles, envahissant carrément le Sud-Liban afin de déloger les forces de

---

*M. Wiseman est professeur de science politique à l'Université de Guelph et a centré des recherches surtout dans le domaine du maintien de la paix. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

libération de la Palestine de la région située entre la frontière israélo-libanaise et le fleuve Litani. Cette opération fit des victimes dans les deux camps et quelque 250 000 réfugiés fuirent en direction du nord vers Beyrouth, au delà de la zone immédiate des combats. Si l'intervention israélienne avait largement atteint son objectif, elle avait cependant rendu encore plus explosive une situation déjà chaotique et tendue du fait de l'impuissance du gouvernement central, de la guerre civile qui faisait rage à Beyrouth et dans ses environs entre factions chrétiennes, musulmanes et palestiniennes, et de la présence fortement interventionniste d'un contingent syrien de 30 000 hommes faisant office de force panarabe de maintien de la paix. Elle comportait en outre le risque d'un affrontement direct entre forces syriennes et israéliennes.

Rejetant toute responsabilité à l'égard de l'attentat perpétré par les commandos palestiniens, le Liban porta la question à l'attention du Secrétaire général le 15 mars et réclama, le 17 mars, une réunion d'urgence du Conseil de sécurité; Israël fit de même de son côté, arguant d'actes continus de terreur et de violence. Le Conseil de sécurité fut immédiatement invité à se réunir avec la participation du Liban, de plusieurs États arabes, de l'Organisation pour la libération de la Palestine (OLP) et d'Israël.

#### Le mandat de la FINUL

Les débats, caractérisés par la rhétorique, la propagande, les attaques et contre-attaques, devaient se dérouler dans une atmosphère extrêmement chargée. Quoiqu'il en soit, le projet de résolution présenté par les États-Unis fut adopté par 12 voix et 2 abstentions, celles de la Tchécoslovaquie et de l'URSS; la Chine, opposée au concept des opérations de maintien de la paix, ne participa pas au vote. Dans sa Résolution 425, le Conseil de sécurité demandait «à Israël de cesser immédiatement son action militaire contre l'intégrité territoriale du Liban et de retirer sans délai ses forces de tout le territoire libanais» et décidait «d'établir immédiatement sous son autorité une force intérimaire des Nations Unies pour le Sud-Liban aux fins de confirmer le retrait des forces israéliennes, de rétablir la paix et la sécurité internationales et d'aider le gouvernement libanais à assurer la restauration de son autorité effective dans la région». Quoiqu'elle accusât Israël d'agression et qu'elle s'opposât au fait d'attribuer aux troupes de l'ONU des fonctions «ne convenant pas à leur mission au regard du transfert de l'autorité effective sur la région au gouvernement

libanais», l'URSS ne mit cependant pas son veto à la résolution en raison de l'appui qu'elle avait reçu du Liban et d'autres États arabes.

Le mandat de la FINUL devait être établi et défini avec plus de précision dans le rapport du Secrétaire général adopté en tant que résolution 426. Le Conseil fixait l'effectif de la Force à 4 000 hommes, et lui attribuait les principes directeurs déjà établis pour la Force d'Urgence des Nations Unies (FONU II) et la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD), limitant l'usage de la force aux cas de légitime défense, ce qui comprendrait «la résistance à toute tentative de l'empêcher par la force de s'acquitter de ses fonctions conformément à son mandat». Enfin, il arrêta à 54 millions de dollars le coût de la Force, imputable sur le budget de l'Organisation conformément au paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte. L'Assemblée générale devait par la suite répartir les dépenses entre les membres par ordre décroissant, des pays les plus développés aux pays les moins avancés, suivant en cela le système déjà appliqué par la FONU II et la FNUOD.

En fait, la FINUL se voyait confier la tâche formidable d'intervenir dans une situation critique, tant intérieure qu'internationale. Elle était installée dans la zone des combats avant l'établissement du cessez-le-feu dont elle était censé assurer le respect et le maintien. Elle devait superviser le retrait des troupes israéliennes et veiller à empêcher les hostilités dans une région de 450 milles carrés, fortement peuplée. La FINUL est bien plus qu'une force d'interposition entre deux États qui sont déjà convenus des objectifs généraux d'une opération de maintien de la paix. L'accomplissement de son mandat au Sud-Liban est fonction de divers facteurs dont la politique intérieure du Liban, la stabilité précaire du gouvernement, les actions de l'OLP et l'appui que celle-ci reçoit des pays amis, la puissance des milices chrétiennes et l'aide qui leur est fournie par Israël, les activités et les buts poursuivis par la puissante présence militaire syrienne au Liban et enfin, la persistance de la guerre civile dans laquelle sont impliquées toutes les parties en présence sur le champ de bataille. La FINUL doit donc engager des négociations politiques délicates à la fois avec des entités gouvernementales et non gouvernementales, susceptibles de réactions erratiques et imprévisibles tant sur le plan politique que sur le plan militaire; la situation n'est pas sans rappeler celle du Congo entre 1960 et 1964. Enfin, la réussite de l'opération de la FINUL ne pouvant que concourir à la réalisation de

l'objectif d'Israël, qui consiste à nettoyer le Sud-Liban des forces qui lui sont hostiles, il est évident que les Nations Unies éprouvent de la difficulté à défendre la neutralité de leur position dans cette affaire.

La FINUL se voyait confier cette tâche énorme alors que l'URSS s'opposait au transfert de l'autorité effective au gouvernement libanais qui, s'il avait été réalisé, aurait eu pour effet d'éliminer l'OLP d'une région qui lui servait de base pour ses attaques contre Israël. L'URSS exprimait également de sérieuses réserves quant au versement de sa part des dépenses de la Force, tout en contrôlant de près les activités du Secrétaire général afin de s'assurer que toutes les opérations se déroulaient avec l'assentiment du Conseil de sécurité. Le Secrétaire général était donc forcé d'agir avec la plus grande circonspection et d'être attentif à la moindre nuance politique. Ainsi, en raison des objections arabes sans doute appuyées par l'Union soviétique, ses remarques du 19 mars au Conseil de sécurité selon lesquelles la tâche de la FINUL devait consister à empêcher l'entrée dans la zone d'intervention de la FINUL de «toutes personnes armées non autorisées» ont dû être reformulées comme suit: «assurer le caractère pacifique de la zone d'opération et à cette fin contrôler tout mouvement». D'ailleurs, cette question de savoir qui serait autorisé à pénétrer dans la zone et qui ne le serait pas s'est révélée une source de difficultés continues pour la FINUL.

#### Le déploiement de la FINUL

Pour des raisons de rapidité et d'efficacité, le Secrétaire général fit appel, comme à diverses autres reprises par le passé, aux ressources des missions de maintien de la paix déjà existantes. Les premiers détachements de personnel organisationnel et logistique (canadiens, suédois et iraniens), prélevés sur les effectifs de l'organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine (ONUST), de la FUNU II et de la FNUOD et placés sous le commandement intérimaire du général E. A. Erskine, chef d'état-major de l'ONUST, arrivèrent en l'espace de quelques jours, tandis que des contingents français, népalais et norvégiens prenaient position dans la zone le 23 mars. L'offre non sollicitée de la France revêt ici une signification particulière; en effet, les cinq membres permanents avaient été nommément exclus de la FUNU II et de la FNUOD, bien que l'URSS eût à l'époque proposé une telle participation. Mais cette fois, la France, qui avait participé à la fondation de l'État libanais, déclara qu'elle se faisait un devoir moral de préserver l'inté-

grité territoriale du Liban. Les membres du Conseil de sécurité, consultés comme dans tous les cas de participation conjointe, donnèrent leur assentiment. Si elle n'était pas en faveur de la participation française, l'URSS pour sa part n'éleva cependant aucune objection. Quoiqu'il en soit, cet arrangement devait donner beaucoup plus de poids et de signification à la présence des Nations Unies dans la région. La France et, plus tard, la Norvège acceptèrent de fournir l'élément capital de toute force de maintien de la paix, l'appui logistique. Le Canada consentit pour sa part, après quelques réticences, à fournir une unité de communications de quelque 117 hommes pour une période ne dépassant pas six mois, ses possibilités logistiques étant déjà largement hypothéquées par sa contribution permanente à l'UNFICYP, à la FUNU II et à la FNUOD. Le contingent canadien devait en fait être rappelé au bout de six mois; c'était la première fois que le Canada se conformait à une intention déclarée d'imposer une limite de temps à sa participation à une mission de maintien de la paix de l'ONU.

La complexité, la délicatesse et les dangers de la situation apparurent clairement dès les premiers jours de l'opération. Israël avait en effet ordonné le cessez-le-feu dès le 19 mars, soit deux jours après l'adoption de la résolution 425, mais la réponse de l'OLP demeurait incertaine, comme le rapportait le *New York Times* du 22 mars: «s'ils cessent de nous bombarder, nous ferons de même; mais derrière leurs lignes tout est permis». L'OLP n'était d'ailleurs pas la seule source de difficulté. Si les premières unités canadiennes, françaises, iraniennes et suédoises purent prendre position dès leur arrivée dans la région de Tyr, le long du Litani et au quartier général provisoire des Nations Unies à Naqoura, près de la frontière israélienne, les détachements de la FNUOD, qui devaient traverser la frontière en provenance d'Israël, furent accueillis pour leur part avec des menaces par les milices de la droite chrétienne placées sous les ordres du commandant Saad Haddad; celles-ci devaient toutefois leur permettre de passer par la suite.

Le 24 mars, le contingent français se heurta à des difficultés à son entrée dans Tyr, où les troupes de l'OLP qui occupaient la base ne manifestèrent aucune opposition, mais refusèrent tout simplement de quitter les lieux! Il s'ensuivit de nombreuses escarmouches et, le 29 mars, la FINUL devait enregistrer ses premières pertes lorsqu'un véhicule suédois heurta une mine. Néanmoins, tandis que l'effectif de la Force se rapprochait des 3 000 hom-

mes vers la mi-avril avec l'arrivée des unités népalaises et norvégiennes, et atteignait à la fin du mois le total prévu de 4 000 hommes avec l'arrivée des contingents sénégalais et nigériens, le général Ensio Siilasvuo, Coordonnateur en chef des missions de maintien de la paix des Nations Unies au Moyen-Orient, amorçait l'exécution de son plan consistant à déployer les troupes au sud du Litani au fur et à mesure du retrait des forces israéliennes.

Cependant les ennuis continuaient. Dans les premiers jours de mai, des unités françaises et sénégalaises stationnées à la pointe occidentale de la ligne près de Tyr devaient essuyer des combats, qui firent plusieurs victimes dans leurs rangs, en tentant d'empêcher l'infiltration de Palestiniens armés et de musulmans de gauche, tandis qu'à l'autre bout de la ligne, aux environs de Marjayoun, l'unité norvégienne décidait qu'elle n'avait pas le droit d'empêcher l'entrée et la sortie des milices locales chrétiennes armées étant donné qu'il s'agissait de Libanais. Pendant ce temps, les contingents iraniens et népalais stationnés au centre de la ligne tâchaient d'éviter d'avoir à prendre position dans un sens ou dans l'autre. On rapportait par ailleurs que les officiers de divers contingents se plaignaient que les ordres en provenance du Secrétariat des Nations Unies étaient «contradictoires, confus et peu réalistes». L'interprétation générale du mandat et son application aux cas particuliers constituent un problème commun à la plupart des opérations de maintien de la paix, plus particulièrement lorsque celles-ci sont lourdement chargées de considérations politiques, comme à Chypre et au Congo. Sans compter qu'il est difficile d'interpréter le principe de «l'usage de la force en cas de légitime défense» lorsqu'une application stricte du mandat par l'officier en charge peut provoquer une action armée de la partie en cause.

La fréquence de ces incidents, où entraient des facteurs tels le principe de l'usage de la force, l'étendue et la configuration du territoire à surveiller et le caractère délicat et parfois dangereux des tâches à accomplir, devait convaincre le Secrétaire général de réclamer, à son retour d'une tournée dans la région, une augmentation des effectifs de la Force pour les porter de 4 000 à 6 000 hommes. Le Conseil de sécurité donna son assentiment le 3 mai et Fiji, l'Iran et l'Irlande acceptèrent de fournir les contingents nécessaires. Le Secrétaire général demanda également des troupes à la Roumanie et à plusieurs autres pays de l'Europe de l'Est. Il essuya un refus dans chaque cas, mais il fut au moins en mesure de rapporter au Conseil de sécurité qu'il

avait essayé par tous les moyens d'équilibrer la composition de la FINUL.

### Les considérations politiques

Tandis que la FINUL rencontrait de la résistance sur le terrain dans ses efforts pour déployer ses forces dans toute la région située entre le Litani et la frontière israélienne, et qu'elle se heurtait à des difficultés continuelles dans l'exécution des autres aspects de son mandat, la plus grande partie de l'activité des Nations Unies se concentrait sur le plan politique. Le général Siilasvuo, le général Erskine, M. Kurt Waldheim et son sous-secrétaire M. Roberto E. Guyer utilisaient tous leurs talents, au cours de fréquents voyages à Beyrouth, à Damas et à Jérusalem, pour convaincre le Liban, la Syrie, Israël et l'OLP de coopérer afin de permettre à la FINUL de remplir son mandat. On pressait Yasser Arafat de suspendre toute action hostile dans le secteur Sud; l'ambassadeur de France à Beyrouth eut également des discussions avec M. Arafat dans ce sens. Mais la pression la plus convaincante devait venir de la Syrie qui, en dépit du pacte de défense réciproque qui la liait à l'OLP et de son opposition radicale à Israël, interdit tout mouvement de troupes et toute aide matérielle à l'OLP au Sud-Liban. Arafat ayant fini par céder, on conclut des aménagements propres à éviter les incidents.

Pendant ce temps, l'ONU et les États-Unis pressaient vivement le gouvernement israélien de retirer rapidement la totalité de ses troupes. Le 6 avril, Israël finit par consentir à un retrait progressif dont la première étape était achevée le 14 avril, libérant le secteur est situé au sud du Liban, près des hauteurs du Golan. Mais la lenteur de l'opération devait amener le Koweït à réclamer avec insistance, au nom de tous les pays arabes, une réunion du Conseil de sécurité afin que celui-ci adopte une position ferme à l'égard de cette situation; au même moment, les États-Unis accusaient Israël d'avoir violé les accords en utilisant des armes américaines dans le conflit libanais, et le Secrétaire général lançait son troisième appel en faveur d'un retrait israélien, rapide et total. Au 30 avril, les forces israéliennes avaient abandonné des positions couvrant 65 p. cent de la zone d'occupation initiale, et avaient été aussitôt remplacées par des éléments sénégalais, français, iraniens et suédois. Enfin, le 13 juin, le Secrétaire général était en mesure de rapporter que toutes les troupes israéliennes avaient quitté le Liban et que la FINUL avait rempli la première partie de son mandat. Il restait cependant à résoudre la question du rétablissement de



l'autorité effective du gouvernement libanais dans la région.

En se retirant, Israël avait remis les positions qu'elle occupait le long de la frontière israélo-libanaise longue de 60 milles non pas à la FINUL mais plutôt aux milices chrétiennes maronites du commandant Saad Haddad, avec lesquelles le gouvernement israélien entretenait des relations de coopération et d'amitié. Il apparut un moment que le commandant Haddad agirait au nom du gouvernement libanais; en effet, il commença par obéir aux ordres de Beyrouth, consignait ses hommes aux casernes et tentait de remettre ses positions aux mains de la FINUL. Mais d'autres éléments chrétiens appartenant au parti phalangiste et au parti libéral national refusèrent de céder les positions aux forces de l'ONU, craignant que la FINUL ne permette le retour des commandos palestiniens. De fait, Israël prétendait que des centaines de «terroristes» armés de l'OLP avaient regagné clandestinement le Sud et que la FINUL avait permis leur ravitaillement en nourriture et en matériel.

Les troupes de la FINUL, qui occupaient pourtant des positions stratégiques dans toute la région, devaient se montrer impuissantes à la contrôler totalement, tandis que les factions chrétiennes rivales se livraient des combats incessants et que le gouvernement libanais, qui cherchait un moyen de rétablir son autorité effective sur la région, annonçait le 20 juin son intention d'envoyer sur les lieux un détachement de l'armée libanaise. Entre-temps, des combats sanglants éclataient à Beyrouth entre milices chrétiennes et troupes syriennes — combats qui devaient se poursuivre les mois suivants, entrecoupés de trêves précaires — et les différends qui opposaient les diverses factions chrétiennes, et plus particulièrement les Phalangistes et les Chamounistes (qui soutiennent les maronites du Sud), se transformaient en guerre ouverte. Finalement, le 31 juillet, le gouvernement libanais envoyait quelques éléments de ses forces militaires reconstituées prendre la relève des milices maronites dans le Sud.

Par ailleurs, Israël soulevait des objections auprès de l'encore active Commission mixte d'armistice israélo-libanaise, établie en 1948 par l'ONUST, soutenant que les guérilleros palestiniens ne devaient pas être autorisés à revenir dans la région, que la frontière devait demeurer ouverte afin de permettre le contact entre Israël et les positions contrôlées par les forces maronites, et que les officiers maronites ne devaient pas être punis pour avoir défié l'autorité du gouvernement libanais et de la FINUL. Un bataillon de l'armée libanaise,

apparemment sous escorte syrienne, devait néanmoins faire mouvement vers une position tenue par les maronites dans un village contrôlé par la FINUL; les maronites tinrent bon, et l'escorte syrienne fut retirée devant la crainte exprimée de voir les Syriens s'installer dans la région. A cette occasion, les forces de l'ONU servirent d'intermédiaire entre l'armée libanaise et les forces maronites. Celles-ci engagèrent cependant le combat, vers la mi-août, le bataillon libanais abandonna ses efforts pour pénétrer dans la région. Le gouvernement libanais se trouvait dans la même situation que le gouvernement Lumumba au Congo qui, en août 1960, avait été empêché par l'ONUC de poursuivre sa pénétration au Katanga sécessionniste. Il envisageait une redéfinition du rôle de la FINUL afin de lui permettre de recourir à la force en cas de besoin pour déloger les milices maronites et remettre le territoire aux mains de l'armée libanaise. Mais aucune action ne fut finalement entreprise dans ce sens.

Après avoir restauré une relative stabilité dans le Sud, la FINUL se retrouvait face au problème humain. En effet, un grand nombre des 250 000 personnes, dont 65 000 Palestiniens, qui avaient fui au moment de l'invasion israélienne, commencèrent à refluer dans une région où les villes avaient été dévastées ou anéanties par la guerre, où la nourriture était difficile à trouver et où les services normaux étaient interrompus ou totalement inexistantes. On fit appel à la FINUL pour régulariser le flot des arrivants, filtrer les éléments dissidents, minimiser les querelles intestines et, à l'aide d'un fonds spécial institué par le Secrétaire général à des fins humanitaires, pour qu'elle fasse tout en son pouvoir pour fournir les services essentiels aux personnes ruinées par la guerre.

#### Le renouvellement de la FINUL

Au moment où nous écrivons ces lignes, le mandat initial de la FINUL a été renouvelé pour une période de quatre mois. Tous les efforts déployés par l'armée libanaise pour pénétrer au Sud-Liban ont été jusqu'ici fermement repoussés. Il reste à la FINUL à remplir la seconde partie de son mandat, soit établir son contrôle sur toute la zone des opérations et assurer le retour des forces libanaises. Mais l'agitation politique persistante, les fréquents affrontements dans le Nord et le stationnement sur le territoire libanais de fortes troupes syriennes font que la FINUL joue également un rôle de tampon et de force de dissuasion. Sa présence empêche en effet toute tentative de la part de l'OLP ou de la Syrie pour entraver les progrès du plan

de paix élaboré à Camp David en installant des forces hostiles à proximité de la frontière israélienne. C'est là un élément tacite du mandat de la FINUL, qui n'apparaît pas dans les résolutions du Conseil de sécurité.

Il ne fait par ailleurs aucun doute que le mandat attribué à la FINUL par la résolution 425 suppose des interventions constantes et délicates à haut niveau d'engagement politique. Son rôle, plus étendu que les fonctions d'interposition dévolues à la FUNU II et à la FNUOD, va bien au delà des pouvoirs limités d'observation attribués au GONUL. Par sa complexité, il peut être comparé à celui de l'ONUC, sans toutefois la confusion politique et le fardeau financier qui avaient risqué de faire sombrer l'ONU. Au contraire, la FINUL témoigne de la compétence de cette organisation et rehausse son prestige.

On peut évidemment soutenir qu'à une époque où le monde est en quête d'une véritable détente, les missions de maintien de la paix de l'ONU sont moins exposées aux critiques hostiles et à l'esprit de parti qui avaient caractérisé la période de la guerre froide, à preuve la participation de la France à la FINUL et la modération de

l'Union soviétique. En outre, les succès remportés par la FUNU II, la FNUOD et le GONUL, en légitimant le principe des missions de maintien de la paix de l'ONU, pourraient aboutir à un consensus au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix sur les normes, la planification, le contrôle et l'infrastructure des futures opérations.

Pour ce qui est de la FINUL, ses effets ne pourront être complètement évalués avant un certain temps. Elle ne manquera certainement pas de faire face à de dures épreuves dans un avenir prévisible, et si le plan de paix élaboré à Camp David n'est pas élargi à tous les voisins d'Israël, sa présence demeurera longtemps nécessaire dans la région. Cependant, dans le cas présent, le maintien de la paix constitue une étape capitale du long et difficile cheminement vers la paix, et il ne devrait faire aucun doute que le maintien de la paix et la pacification sont ici inextricablement liés. Les voix qui s'élèvent du passé pour condamner les missions de maintien de la paix sous prétexte qu'elles n'ont jamais abouti à la pacification n'ont aucune pertinence quant à la situation actuelle.

---

### *Économie mondiale*

# Perspectives de croissance des sociétés industrialisées

David S. Wright

Dans la foulée de l'inquiétude suscitée dans le monde par la piètre performance économique des principaux pays industrialisés au cours des dernières années, on est tenté de se demander si quelque événement

nouveau et capital ne serait pas venu limiter la capacité des hommes et des gouvernements à gérer les affaires économiques. Les outils keynésiens traditionnels semblent en effet impuissants à démêler le présent écheveau de chômage, d'inflation et d'instabilité monétaire. Bien entendu, les problèmes économiques actuels sont loin d'être aussi graves que ceux des années trente, et l'inquiétude vient peut-être en partie de ce que l'opinion est aujourd'hui beaucoup plus sensibilisée aux questions économiques. On commence cependant à douter de pouvoir continuer à satisfaire dans la même mesure des aspirations accrues par une génération de prospérité et par l'amélioration constante des conditions de vie.

---

*M. Wright, qui occupait jusqu'à tout récemment le poste de directeur adjoint à la Direction des politiques en matière de commerce et d'économie générale du ministère des Affaires extérieures, a participé aux préparatifs du Canada en vue du sommet économique de Bonn. Diplômé des universités McGill et Columbia, il a été en poste à Rome et au siège des Nations Unies à New York, et il a déjà écrit plusieurs articles pour « Perspectives internationales ». Il remplit en ce moment les fonctions de conseiller économique auprès de l'ambassade du Canada à Tokyo. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

On peut ici avancer deux grandes thèses. Selon la première, les problèmes économiques des années 70 seraient le résultat d'un malheureux concours de cir-

constance et les éléments de force sous-jacents ne tarderaient pas à reprendre le dessus une fois le choc absorbé et surmonté. Selon la seconde, les pays industrialisés, pour un certain nombre de raisons fondamentales, ont atteint une sorte de palier et ils ne connaîtront pas, dans un avenir prévisible, la même croissance économique qu'au cours des années 50 et 60.

La première thèse est optimiste. Elle reconnaît qu'au cours des cinq dernières années certains événements sont venus perturber à l'extrême la confiance et la sécurité, facteurs essentiels d'une bonne performance économique. Les séquelles de plusieurs années de forte inflation, la crainte d'une nouvelle poussée inflationniste, la lenteur de la croissance, la brusque montée des prix du pétrole et la concurrence accrue des pays du Tiers monde ont porté de rudes coups aux économies des pays industrialisés. Cependant, une saine gestion fiscale et monétaire pourrait inverser la tendance et restaurer la confiance.

Quant à la seconde, elle est plus pessimiste. Elle soutient en effet que certains déséquilibres fondamentaux, notamment l'émergence d'une surcapacité dans des industries clé comme l'acier, la construction navale, les textiles, les fibres synthétiques et certaines branches de la pétrochimie, entraîneront un ralentissement général dans les pays industrialisés après plusieurs décennies de croissance passablement rapide. La croissance liée aux exportations, à laquelle il faut attribuer l'accroissement rapide et régulier du niveau de vie dans un grand nombre de pays, ne pourra plus se maintenir en raison de cette surcapacité. Il sera donc nécessaire d'effectuer des ajustements fondamentaux dans les structures industrielles afin de faire face aux nouvelles réalités, notamment la modification des rapports d'avantage comparatif avec les pays du Tiers monde. Ces ajustements sont toujours pénibles, politiquement parlant, parce qu'ils entraînent inévitablement de grands coûts sociaux, comme le chômage et les déplacements de populations. Cependant, tout retour à la stabilité économique et à l'accroissement régulier du niveau de vie réel demeurera impossible tant que ces ajustements n'auront pas été effectués.

Étant donné l'actuel ralentissement de l'activité économique dans le monde et l'inflation qui l'accompagne, il est difficile d'évaluer l'exactitude de la thèse la plus pessimiste et de déterminer si certains déséquilibres plus fondamentaux risquent d'avoir un effet dépressif à long terme sur la performance économique. En période de marasme économique, il est en effet facile

de se tromper sur la durée des effets de certains problèmes cycliques.

Les prédictions à très long terme de la performance économique sont généralement d'une utilité limitée. Après avoir étudié les tendances économiques sur le long terme, l'économiste russe Kondratieff est parvenu à la conclusion que les économies occidentales sont caractérisées par de longues vagues, des cycles d'une durée de 50 ans. (Kondratieff a été emprisonné sous Staline pour avoir exprimé des opinions non conformes à la ligne du régime.) Les cycles identifiés par Kondratieff sont, en gros, les suivants:

|           |              |
|-----------|--------------|
| 1790-1815 | Croissance   |
| 1815-1845 | Décroissance |
| 1845-1870 | Croissance   |
| 1870-1895 | Décroissance |
| 1895-1920 | Croissance   |

Kondratieff n'a pas cherché à expliquer ces longues vagues autrement que par les effets dévastateurs de grandes guerres et la découverte d'importants gisements d'or. Ses travaux sur les longs cycles devaient néanmoins connaître un regain d'intérêt en juin 1978, lorsque la Banque des règlements internationaux de Bâle fit état dans son rapport annuel de la possibilité d'un ralentissement «de type Kondratieff». L'idée que les pays industrialisés pouvaient être entrés dans la période décroissante d'un cycle de 50 ans trouva un grand écho dans la presse, particulièrement au moment du sommet de Bonn.

Pour déterminer si les grands pays industrialisés ont effectivement atteint un palier économique et juger la validité des deux thèses présentées plus haut, on peut examiner certains des principaux facteurs qualitatifs qui influent sur les statistiques de l'activité économique, notamment:

- la croissance démographique
- la disponibilité des ressources naturelles
- l'innovation technologique
- l'intervention de l'État dans l'économie
- la situation des pays en développement
- les facteurs sociaux.

#### La croissance démographique

Dans les pays industrialisés, la croissance démographique a cessé de constituer un facteur dynamique de l'économie. Les populations se stabilisent, le développement socio-économique s'accompagnant généralement d'une planification familiale plus attentive. Si l'explosion des naissances qui a suivi la Seconde Guerre mondiale a contribué dans l'après-guerre à une forte croissance liée aux équipements (logements, écoles), elle est cependant responsable du

fort taux de chômage actuel chez les jeunes, parce que des économies languissantes ne sont pas capables d'absorber assez rapidement les nouveaux arrivés sur le marché du travail.

Si dans les sociétés industrialisées l'enfant est aujourd'hui considéré comme un fardeau économique, il n'en va pas de même dans un grand nombre de pays en développement où il constitue toujours un atout. Les populations de ces pays continuent donc de croître rapidement dans la plupart des régions et ne plafonneront pas avant l'année 2050 environ. Une telle croissance aura probablement un effet dynamique sur le rendement économique global des pays en développement, bien que ses répercussions sur le revenu par habitant soient évidemment tout autres.

#### La disponibilité des ressources naturelles

L'exploitation accélérée des ressources non renouvelables est au centre de certaines thèses qui prévoient des limites matérielles à la croissance future. A l'évidence il faut reconnaître la nécessité de certains changements fondamentaux face à l'épuisement des ressources, par exemple une adaptation massive à de nouvelles sources d'énergie dans l'après-pétrole.

D'une manière générale, les matières premières nécessaires pour alimenter la croissance économique sont aujourd'hui plus difficiles à obtenir et plus coûteuses que du temps où l'exploitation à bon marché des ressources des colonies et des pays du Tiers monde permettait de réaliser une croissance aisée et rapide. Les colonies sont choses du passé et les pays du Tiers monde veulent aujourd'hui retirer un juste bénéfice de leurs ressources; l'OPEP est un bon exemple de cet état de choses. Les ressources naturelles les moins coûteuses et les plus facilement accessibles des pays industrialisés eux-mêmes ont été exploitées. Ce qui reste sera plus difficile à obtenir en termes d'apport d'énergie, de technologie et de moyens de transport. Ceci pourrait mettre un frein à la croissance économique, quoique la nécessité de s'adapter à de nouvelles sources d'approvisionnement puisse constituer en soi un stimulant pour divers types d'activités économiques.

Il est par ailleurs possible que la nécessité d'économiser les matières premières, de trouver des produits de remplacement et de développer de nouvelles techniques pour l'exploitation des ressources existantes, agisse dans l'avenir comme un important stimulant à l'innovation technologique et aux investissements, créant ainsi une force considérable susceptible d'engendrer de l'activité économique.

#### L'innovation technologique

Dans les pays industrialisés, la croissance a été accélérée par des percées sur le plan des techniques, notamment l'invention du moteur à combustion interne et la découverte de l'électricité. Au cours des dernières années, le progrès technologique s'est orienté davantage vers la mise au point de procédés plus efficaces que vers l'invention de nouveaux produits, aboutissant souvent à une «économie de main-d'œuvre» et devenant ainsi plutôt destructeur que générateur d'emplois. Certains estiment que la révolution technologique a atteint le stade de la maturité dans les pays industrialisés, et que, par conséquent, il ne faut pas s'attendre à un grand nombre d'innovations majeures susceptibles d'agir comme moteurs économiques. Une telle opinion est presque purement spéculative. Il est en effet tout aussi probable qu'il se produira dans un certain nombre de domaines — énergie solaire et autre, exploitation du fond des mers, espace, agriculture — d'importantes innovations qui auront un impact considérable sur l'activité économique.

#### L'intervention de l'État dans l'économie

Dans un grand nombre de pays, la prospérité économique des 20 dernières années a permis une expansion considérable du secteur public, notamment dans d'importants domaines sociaux. Cette expansion, qui selon certains a contribué à la croissance économique, avait largement la faveur du public et même les éléments fortement conservateurs de la société étaient satisfaits de voir certains des bénéfices de la croissance dépensés pour le bien commun.

Mais avec le déclin économique devait se faire jour le consensus, étonnamment généralisé, que les gouvernements sont allés trop loin et qu'ils devraient diminuer leurs dépenses. Partout, les gouvernements sont pressés de réduire leur rôle dans la société; la proposition 13 de la Californie en est un exemple frappant. Quoique ce serait peut-être là supprimer un élément qui a contribué à la croissance, d'aucuns considèrent que les gouvernements, par la surréglementation et par l'importance même du secteur public, constituent un obstacle sur la voie du progrès. Ils estiment en effet qu'une moindre intervention de l'État, en libérant le secteur privé, favoriserait une plus forte expansion de l'activité économique.

#### La situation dans les pays en développement

Quoi que l'on puisse penser des théories voulant que les pays industrialisés aient atteint des paliers pour ce qui est des ressources, de la population, de la consommation, du progrès technologique et du secteur public, il est évident que tel n'est

pas le cas des pays en développement. Il y a dans l'ensemble du Tiers monde une énorme demande potentielle de produits de consommation, un besoin évident d'améliorer les infrastructures et un champ d'application énorme pour les techniques modernes. Mais ces pays manquent de capitaux et de compétences. L'épargne et le capital, de même que la technologie, demeurent en effet dans les pays industrialisés alors que les pays du Tiers monde en ont un grand besoin. Les pays en développement à revenu moyen sont d'ailleurs ceux qui connaissent la croissance la plus rapide à l'heure actuelle.

Entre temps, dans les domaines où les pays du Tiers monde ont réussi à s'industrialiser, leurs exportations ont un effet extrêmement perturbateur sur les secteurs moins efficaces du monde industrialisé. L'avantage comparatif évident dont jouissent les pays du Tiers monde dans ces secteurs (la chaussure, les textiles) a provoqué une surcapacité et la nécessité de procéder à une réforme des structures industrielles dans les pays avancés.

#### Les facteurs sociaux

Les indicateurs économiques traditionnels sont insuffisants pour mesurer la satisfaction humaine, du moins dans les sociétés les plus prospères. En effet, lorsque les besoins économiques essentiels sont satisfaits ou même dépassés, la qualité de la vie acquiert plus d'importance, et plus les sociétés s'enrichissent, plus elles se préoccupent de la qualité de l'environnement. Cet état de choses a contribué à supprimer certaines formes d'activité industrielle qui avaient dans le passé contribué à la croissance économique.

Un autre phénomène social, lié au précédent, peut venir limiter le désir de croissance quantitative d'une société. En effet, à mesure que les individus s'enrichissent, la satisfaction qu'ils tirent des biens et services n'est plus uniquement fonction de leur propre consommation mais également de celles des autres. Ainsi, le plaisir qu'on éprouve à posséder une maison de campagne dépend en partie du nombre de personnes qui ont accès à la région où elle est située. La croissance peut être un facteur de congestion alors que l'homme prospère aspire à une certaine exclusivité. L'utilisation de la voiture particulière offre l'exemple probant d'un phénomène qui sera inévitablement soumis à certaines contraintes sociales.

Parvenu à un certain niveau de richesse individuelle, le consommateur modifie son comportement dans un sens qui le porte à moins contribuer au PNB pour rechercher une meilleure qualité de la vie.

Après la Seconde Guerre mondiale, la demande de biens matériels était énorme dans les sociétés industrialisées et le comportement des consommateurs a fourni un stimulant positif à la croissance. Certains des pays les plus riches ont aujourd'hui atteint le stade où un pourcentage croissant de la population se détourne des biens matériels (une nouvelle voiture ou un nouveau téléviseur) pour rechercher de meilleurs services et des loisirs plus nombreux. On fait valoir cependant qu'une nouvelle répartition des revenus à l'intérieur des pays industrialisés (et entre les pays avancés et les pays en développement) pourrait stimuler la consommation.

#### Répartition du fardeau

Les éléments dont nous disposons ne nous permettent pas de conclure à l'optimisme ou au pessimisme, ni de déterminer si la tendance sur le plus long terme s'infléchira dans le sens du dynamisme ou de l'inertie. Il est certes très concevable que les pays industrialisés soient au premier stade d'un déclin prolongé de leur performance économique. Parce qu'ils devront nécessairement, au cours de la prochaine génération, procéder à de difficiles ajustements structurels, il est possible que la croissance économique ne soit pas suffisante pour satisfaire les exigences de larges secteurs de la population, exagérées par l'expérience inflationniste de la dernière décennie. *Les relations économiques entre les pays industrialisés, qui visaient jusqu'ici le partage des fruits de la croissance, pourraient bien à l'avenir être caractérisées par la répartition du fardeau de l'ajustement.*

Les ajustements structurels qui s'imposent sont plus difficilement réalisables en période de faible croissance; aussi, les pays industrialisés auraient-ils tort d'accepter avec résignation la perspective d'une croissance médiocre pour une durée prolongée.

Un regain des efforts d'innovation dans le domaine de l'énergie et des ressources pourrait contrer certains des facteurs les plus dépressifs sur le long terme mentionnés précédemment. Il apparaît en outre que le «moteur de la croissance», qui pourrait inverser le processus au cours de la prochaine décennie, réside dans le Tiers monde. Celui-ci recèle en effet d'énormes possibilités, alors que les pays industrialisés se contentent de surépargner et de sous-investir. Il est d'ailleurs compréhensible que les investisseurs se montrent prudents, préoccupés qu'ils sont par les risques tant politiques que commerciaux. Les pays de l'OPEP eux-mêmes, qui font pourtant partie du Tiers monde en termes de solidarité politique, ont tendance à investir leurs

surplus monétaires en Suisse ou aux États-Unis.

Le pire moyen de dénouer la crise actuelle serait de laisser les nations industrialisées et les pays en développement glisser vers l'affrontement. Malheureusement, les causes d'un éventuel affrontement sont au cœur des arguments en faveur d'ajustements structurels. En effet, les textiles, les chaussures, les produits électroniques et autres, exportés à bas prix par les pays en développement qui tentent de s'industrialiser, sont en train de supplanter les produits moins compétitifs des écono-

mies industrielles.

Alors que les pays du Tiers monde ont besoin des capitaux et de la technologie du monde industrialisé pour parvenir à un niveau de vie plus acceptable, les économies industrielles pourraient grandement bénéficier de l'effet dynamique de l'immense demande virtuelle, des talents inemployés et des ressources inexploitées du Tiers monde. L'interdépendance économique n'a jamais eu une signification plus réelle et n'a jamais constitué un défi plus important.

---

## *Économie mondiale*

# Ottawa et le Tiers monde

par P. V. Lyon, R. B. Byers et D. Leyton-Brown

Les quatre cinquièmes des artisans de la politique étrangère du Canada s'accordent pour reconnaître qu'il faut nécessairement réduire l'écart qui sépare pays riches et nations pauvres si l'on veut parvenir à la paix dans le monde, tandis que le tiers d'entre eux voient dans l'un ou l'autre facteur de la dichotomie Nord-Sud la source la plus probable d'instabilité au cours de la prochaine décennie; par contre, ils sont aujourd'hui moins d'un sur 20 à considérer la rivalité persistante entre l'Est et l'Ouest comme la principale menace à la paix. Enfin, plus de la moitié pensent que le Canada devrait doubler le montant de son aide au développement. On pourrait déduire de ces données (recueillies récemment au cours d'une enquête sur l'opinion des élites) que les milieux officiels d'Ottawa sont sérieusement préoccupés par les problèmes du Tiers monde. Ce en quoi on aurait tort.

Une conclusion tout aussi erronée pourrait être tirée des propos tenus par nos dirigeants, et tout particulièrement par

---

*Le professeur Lyon et les professeurs Byers et Leyton-Brown enseignent respectivement à l'Université Carleton d'Ottawa et à l'Université York de Toronto. Ils ont mené de concert l'étude sur laquelle se fonde cet article. Les données statistiques relatives aux questions traitées ici seront fournies sur demande par le professeur Lyon. Les opinions exprimées ci-contre n'engagent que les auteurs.*

M. Pierre Trudeau. Celui-ci devait par exemple déclarer en 1974, dans une allocution émouvante mais peu remarquée prononcée devant le Congrès juif canadien, que si la présence du Canada dans le monde devait être jugée sur un seul critère, il espérait que ce serait sur son souci d'humanité et sa recherche de la justice sociale, ajoutant que la politique étrangère du Canada n'aurait aucun sens si elle ne tenait pas compte des besoins des peuples et que notre compassion ne doit pas avoir de frontières. Un an plus tard, dans le discours célèbre qu'il prononçait au Palais du Lord-maire de Londres, il devait aller encore plus loin, réclamant une répartition acceptable des richesses mondiales. De tels propos ne sont pas passés inaperçus dans les capitales du Tiers monde où aucun dirigeant occidental ne jouit d'une meilleure réputation que M. Trudeau pour ce qui est de son engagement personnel envers la cause de la justice mondiale.

Le gouvernement canadien s'est conformé par certaines de ses actions à la philosophie prônée par M. Trudeau. Ainsi, la proportion du produit national brut consacrée par le Canada à l'aide publique au développement devait s'accroître régulièrement jusqu'en 1976 pour atteindre 0,56 p. cent, touchant presque la cible de 0,7 p. cent du PNB établie par les Nations Unies. Par ailleurs, le Canada prenait en 1977 l'excellente initiative d'annuler la dette des plus pauvres des bénéficiaires de son aide et, tout récemment, déployait une activité

tranquillement efficace au sein des Nations Unies pour hâter le processus de décolonisation en Afrique australe; déjà en 1972, le gouvernement canadien s'était montré prompt à accueillir en grand nombre les victimes du racisme d'Idi Amin. Enfin, en dépit d'une grande lassitude, le Canada continue de prêter assistance aux pays du Tiers monde en apportant régulièrement aux Nations Unies une aide précieuse pour ses opérations de maintien de la paix.

Les réticences du Canada à répondre aux aspirations légitimes du Tiers monde se font néanmoins de plus en plus évidentes et embarrassantes. En effet, la proportion du PNB consacrée à l'aide au développement tombait en 1976 à moins de 0,5 p. cent, tandis que le gouvernement décidait en 1978, dans le cadre de sa politique d'austérité, d'annuler l'augmentation prévue pour l'année suivante. Le Canada s'est fait longtemps prier avant d'instaurer un système généralisé de préférences destiné à avantager les exportations des pays moins développés. Le contingentement imposé en 1976 à nos importations de textiles et de vêtements était par ailleurs directement contraire aux engagements pris par le Canada en vue de l'établissement d'un nouvel ordre économique mondial. En dépit de son appui tardif à la constitution d'un fonds régulateur destiné à amortir les fluctuations des prix des produits de base, le Canada s'est créé, au sein de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, une réputation bien méritée de mesquinerie par son opposition à toutes réformes du système monétaire international susceptibles d'avantager les pays moins développés (PMD). Enfin, l'influence exceptionnelle exercée par le Canada à la Conférence sur le droit de la mer a contribué à faire avorter les propositions dites du «patrimoine commun» qui auraient permis d'effectuer un transfert de ressources vraiment important vers les plus démunis.

### Promesses et réalisations

Comment expliquer cette divergence entre les promesses et les réalisations du Canada face à la demande croissante de justice dans le monde? Si l'on suppose, comme il est vraisemblable, que le souci manifesté par M. Trudeau est authentique, il est regrettable qu'il ne soit pas l'autocrate qu'on nous dépeint si souvent au Parlement et dans les médias. A la vérité, dans sa conduite des affaires du Cabinet, il est probablement le premier ministre le plus conciliant que le Canada ait jamais eu. Il est certain en tout cas que, pour ce qui est des affaires du Tiers monde, les fonctionnaires et les ministres agissent en règle

générale comme s'ils ne devaient guère tenir compte de ses déclarations. Étant donné qu'ils perçoivent la participation du Canada au développement international comme relevant essentiellement de l'altruisme ou du sens moral et ne présentant aucun intérêt vital pour le Canada, ils n'accordent qu'une faible priorité à la solution des problèmes du Tiers monde. Si leur diagnostic semble radical, les politiques qu'ils prescrivent demeurent néanmoins conservatrices.

Telle est la déprimante conclusion qu'il faut tirer des réponses données par près de 300 ministres, députés et hauts fonctionnaires à 35 questions portant sur le Tiers monde au cours d'entrevues menées par R. B. Byers, David Leyton-Brown et l'auteur dans le cadre d'une étude de l'image internationale du Canada, exposée dans le numéro de l'été de 1977 de *l'International Journal*.

Dans les hautes sphères de la politique étrangère du Canada, on admet volontiers que la dichotomie entre pays riches et pays pauvres constitue la menace la plus grave à la stabilité et à la paix, et on se montre tout disposé à augmenter le budget d'aide canadien. L'aide, cependant, n'est jamais que ce que certains, et notamment Lester Pearson, ont qualifié d'«option douce». Quoiqu'elle soit toujours utile, elle peut à peine suffire à amorcer les changements structurels qui s'imposent si l'on veut réduire la dépendance et la pauvreté du Tiers monde. Mais dès qu'il est question de réformes plus importantes, particulièrement celles qui impliquent des sacrifices sur le plan politique, les artisans de notre politique étrangère changent de ton. Ainsi, ceux que nous avons interrogés se sont opposés, dans une proportion de 2 à 1, à l'abolition rapide des tarifs sur les importations en provenance des pays en développement. Lorsqu'on leur a demandé d'indiquer le problème le plus important auquel doit faire face la politique étrangère du Canada, moins du dixième d'entre eux ont cité une question liée au Tiers monde. De même, invités à classer par ordre d'importance les six grands thèmes traités dans *Politique étrangère au service des Canadiens* (la profession de foi du gouvernement Trudeau parue en 1970), ils n'ont placé «la justice sociale» — sujet englobant la redistribution des richesses et l'égalité raciale — qu'au cinquième rang, bien après «la paix et la sécurité», «la souveraineté et l'indépendance», «la croissance économique» et «la qualité de la vie».

Une autre enquête sur les priorités du ministère des Affaires extérieures en matière de politique étrangère, menée par les



professeurs Brian Tomlin, Harald von Riekhoff et John Sigler, devait donner des résultats encore plus révélateurs et plus troublants. En effet, invités à classer par ordre d'importance 77 objectifs précis de politique étrangère établis sur la base de rapports internes et de déclarations publiques, 14 hauts fonctionnaires triés sur le volet n'ont cité dans les 25 premiers qu'un seul objectif concernant directement le Tiers monde, à savoir la paix au Moyen-Orient. Les objectifs ayant trait au bien-être matériel du Canada et, en particulier, au droit de la mer venaient en tête, tandis que ceux visant la redistribution des ressources mondiales ou les droits de la personne étaient relégués en bout de liste.

Quoique les quatre cinquièmes des responsables de la politique étrangère du Canada reconnaissent que les pays non-alignés occupent une place considérable dans les affaires internationales, ils semblent cependant n'accorder qu'une importance relative aux organismes au sein desquels ces pays prédominent. Ainsi, 13 p. cent seulement de ceux que nous avons interrogés considèrent que les Nations Unies, qui sont de plus en plus un club du Tiers monde, gagnent de l'influence; par contre, 60 p. cent constatent un déclin qu'ils imputent fréquemment à la disparité entre le nombre de pays représentés aux Nations Unies et le pouvoir «réel» de cet organisme, mesuré au peu de cas que l'on fait d'un grand nombre de résolutions adoptées par l'Assemblée générale. Ceux, peu nombreux, qui constatent une hausse de la stature des Nations Unies l'attribuent généralement aux nouvelles préoccupations de cet organisme, comme la pauvreté dans le monde et la discrimination raciale, qui importent davantage au plus grand nombre que les habituelles questions relatives à la sécurité et à la guerre froide. Il semble néanmoins que la plupart des responsables canadiens déplorent cette nouvelle orientation plutôt qu'ils ne s'en félicitent. Le Commonwealth est l'organisme au sein duquel le Canada interagit le plus étroitement avec les pays du Tiers monde. A la différence des Nations Unies, il emporte l'adhésion enthousiaste et sincère du premier ministre. Cependant, seuls les deux cinquièmes des responsables de notre politique étrangère partagent sa conviction que le Commonwealth constitue un élément important des relations internationales. Si les membres de l'élite souscrivent, du moins en principe, à la stratégie mise au point par le gouvernement pour réduire la dépendance du Canada à l'égard des États-Unis, ils ne sont cependant que 3 p. cent à considérer que nos relations avec le Tiers monde pourraient constituer la «troisième

option». Les personnes interrogées attribuent d'ailleurs, dans une forte proportion, plus de poids sur la scène internationale à la Communauté économique européenne qu'à l'Organisation des pays exportateurs de pétrole. À l'évidence, les artisans de notre politique étrangère considèrent les pays du Tiers monde comme quantité négligeable en termes de priorités canadiennes.

Douze des questions posées dans le cadre de notre enquête portaient sur les raisons qui incitent le Canada à contribuer à l'aide au développement. Moins du cinquième des sujets interrogés perçoivent l'aide canadienne comme étant principalement et directement intéressée, que ce soit pour promouvoir les exportations canadiennes (6 p. cent) ou pour accroître l'influence du Canada à l'étranger (9 p. cent). Plus des trois quarts considèrent qu'elle relève essentiellement de l'altruisme — assistance aux plus démunis (48 p. cent), réduction de l'écart entre riches et pauvres (11 p. cent), «sentiments humanitaires» ou «sens moral» (11 p. cent) — ou qu'elle peut favoriser indirectement et à long terme l'intérêt du Canada en contribuant à l'établissement d'un ordre international pacifique (8 p. cent). Invités par ailleurs à indiquer le pays dont le comportement sur la scène internationale se rapproche le plus de celui du Canada, plus de la moitié ont cité un pays scandinave (45 p. cent) ou les Pays-Bas (9 p. cent) tandis que 29 p. cent nommaient un membre blanc du Commonwealth. On a attribué fréquemment la raison de ce choix au fait que le pays cité partage avec le Canada un souci authentique du bien-être des faibles et des pauvres.

(Indépendamment de l'étude qui nous occupe ici, l'un des enquêteurs a interrogé 71 étrangers appartenant à l'élite de 25 capitales asiatiques et européennes; quoique par une moindre marge — 60 p. cent comparativement à 77 p. cent — ceux-ci perçoivent également l'aide canadienne comme étant principalement altruiste, et s'accordent dans une forte proportion (49 p. cent) pour affirmer que, d'une manière générale, l'attitude du Canada se rapproche le plus de celle de ces charmants scandinaves (39 p. cent), et notamment de la Suède, ou des Pays-Bas (10 p. cent). Quels que soient les faits sur lesquels se fonde une telle appréciation, force est de reconnaître que le Canada continue de jouir, tant au pays qu'à l'étranger, d'une image internationale remarquablement favorable.)

#### Les objectifs canadiens

Afin de mieux comprendre les valeurs des responsables d'Ottawa, les enquêteurs leur



ont demandé d'indiquer l'importance qui devrait être attribuée à 11 objectifs différents dans la détermination de la politique canadienne d'aide. Si les quatre cinquièmes considèrent que «l'assistance aux pays bénéficiaires dont les besoins sont les plus grands» doit constituer un objectif important, ils sont cependant bien moins nombreux à favoriser des objectifs tels la promotion des exportations canadiennes (52 p. cent) ou la lutte contre le communisme (22 p. cent). Il est difficile de déterminer avec certitude si les personnes interrogées attachent moins d'importance à ces deux derniers objectifs ou si elles considèrent simplement que l'aide économique est impuissante à en assurer la réalisation. Les réponses à d'autres questions révèlent par ailleurs que si les responsables canadiens ne sont plus activement anticommunistes, ils pourraient néanmoins être plus nombreux à préconiser l'utilisation de l'aide pour mener la guerre froide s'ils jugeaient la chose réalisable.

L'objectif le plus souvent cité, la promotion de la stabilité dans les pays bénéficiaires, n'entre pas nécessairement en conflit avec l'aide aux plus démunis, qui a reçu presque le même appui. En effet, les répondants peuvent avoir jugé que le bien-être économique est difficilement réalisable en l'absence de stabilité. Tout le monde n'est pas prêt d'admettre, comme Mitchell Sharp, que le développement économique peut avoir des effets perturbateurs. L'attachement de l'élite au statu quo apparaît plus clairement dans son refus catégorique d'envisager la libération nationale comme un objectif possible de la politique d'aide, et dans le fait que seule une mince majorité reconnaît que «le Canada devrait restreindre ses relations avec les pays qui font de la discrimination raciale un élément de leur politique officielle». Par ailleurs, les quatre cinquièmes des personnes interrogées rejettent la proposition selon laquelle «le Canada ne devrait pas se mêler d'aider à résoudre les problèmes raciaux en Afrique»; invitée à classer 20 protagonistes de la scène internationale en fonction de leur impact sur l'ordre mondial, l'élite considère que seule l'Organisation de libération de la Palestine joue un rôle plus négatif que l'Afrique du Sud.

Le maintien de la paix est le domaine dans lequel le Canada s'est montré le plus actif au Tiers monde. Les membres de l'élite considèrent, par une écrasante majorité (94 p. cent), qu'on devrait continuer d'assumer ce rôle de pacificateur, tandis que seuls 14 p. cent estiment que «le Canada devrait automatiquement proposer ses services lorsque les Nations Unies établissent une opération de maintien de la

paix»; nombre d'entre eux sont d'avis que nous devrions montrer plus de discernement à cet égard que par le passé. Néanmoins, invitée à classer par ordre d'importance dix raisons pour lesquelles le Canada devrait maintenir des forces armées, l'élite place le maintien de la paix au second rang, immédiatement après la défense de la souveraineté et bien avant des considérations telles que «la nécessité de contrer la menace militaire soviétique» ou «le maintien de la sécurité intérieure». Bien que le Tiers monde ait été le théâtre de la plupart des affrontements de l'après-guerre et de toutes les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, et qu'il risque de le demeurer, il est peu probable que l'attachement de nos dirigeants à la vocation pacificatrice du Canada soit principalement attribuable à leur souci du bien-être des nations en développement. Il s'explique également par leur fierté de voir le Canada assumer un rôle qui lui vaut une grande considération et par leur souci de la stabilité mondiale. Si les superpuissances ont réussi à éviter la confrontation directe dans les nombreux conflits qui ont secoué le Tiers monde, il demeure toujours possible que l'un de ces désordres déclenche une grande guerre à laquelle le Canada ne pourrait échapper, ou des bouleversements économiques susceptibles d'atteindre le Canada par leur impact sur ses principaux partenaires commerciaux.

Il semble que nos dirigeants ne croient plus que la contribution du Canada aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies soit essentielle, ni du reste que ces opérations contribuent grandement à la stabilité mondiale. Encore moins que l'attitude du Canada face aux revendications en vue de l'établissement d'un nouvel ordre économique international puisse changer grand chose à la situation. Par conséquent, même lorsqu'ils reconnaissent la nécessité de voir régner l'harmonie dans le monde, ils demeurent souvent convaincus que le Canada pourrait prendre une moindre part au développement international. Si le Canada n'opte pas pour cette dernière solution, c'est dans leur esprit principalement parce que sa politique étrangère est fortement influencée par le sens moral et l'altruisme du peuple canadien, qualités du reste perçues comme étant limitées. A moins d'être persuadés que le Canada doit répondre plus adéquatement aux revendications du Tiers monde pour éviter de sérieux dommages matériels, il y a peu de chances que nos dirigeants modifient les priorités de notre politique actuelle. Ou alors, ils devraient être convaincus que l'électorat canadien est animé d'un plus grand sens moral et d'une plus

forte détermination à partager avec les défavorisés de ce monde qu'on ne le croit généralement. Or, si l'opinion canadienne ne s'oppose guère au rôle modeste joué par le Canada dans le Tiers monde, elle manifeste malheureusement encore moins un désir croissant de voir le Canada en faire beaucoup plus.

L'Institut canadien de l'opinion publique (ICOP) rapportait en 1975 que 72 p. cent des Canadiens considéraient que les pays industrialisés devraient assumer conjointement la responsabilité du développement du Tiers monde, tandis que plus de la moitié (53 p. cent) se déclaraient en faveur d'un accroissement de l'aide économique aux pays moins avancés. D'autres sondages ont révélé par ailleurs que le public canadien éprouve un degré de satisfaction peu justifié à l'égard de la contribution du Canada au développement international et qu'il se montre peu disposé à consentir des sacrifices pour la rendre plus efficace; ainsi, l'ICOP rapportait en 1968 que les deux tiers de la population canadienne rejetaient l'idée d'avoir à payer plus d'impôts pour aider les nations plus défavorisées.

#### Variations d'opinions

Les opinions diffèrent grandement au sein même de l'élite de notre politique étrangère. Il n'est pas surprenant que ce soient les hauts fonctionnaires de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) qui souhaitent le plus ardemment voir doubler le montant de l'aide canadienne. On pourrait ne pas tenir compte de leur opinion sous prétexte que l'ACDI a un intérêt évident à disposer d'un important budget de développement; on pourrait même pousser le cynisme jusqu'à dire que c'est le souci de leur propre intérêt qui incite les responsables de l'ACDI à rejeter, par une forte majorité, l'idée d'acheminer la plus grande partie de l'aide canadienne par l'entremise d'organismes multilatéraux efficaces. L'ACDI concrétise cependant bien sa sympathie à l'égard des aspirations du Tiers monde par l'appui relativement important qu'elle accorde à l'égalité raciale et à la libération nationale, et par le fait qu'elle constitue le seul sous-groupe à préconiser l'abolition rapide des tarifs frappant les importations en provenance des pays moins développés. Les responsables de l'ACDI se montrent par ailleurs les plus enclins à insister sur le fait que les besoins des pays bénéficiaires doivent constituer le critère essentiel de l'aide, et à rejeter la promotion des exportations canadiennes en tant qu'objectif important de notre politique d'aide. Enfin, ils sont unanimes à s'opposer à l'utilisation de l'aide comme

moyen de pression politique.

Le contraste le plus frappant nous est fourni par les membres de l'establishment militaire. Ceux-ci se montrent en effet les moins enclins à percevoir de l'altruisme dans la politique canadienne d'aide ou à considérer qu'il devrait constituer un facteur important de cette politique, et les moins disposés à situer la source de l'instabilité mondiale dans le Tiers monde ou à admettre que la paix dépend de la réduction de l'écart entre pays riches et pays pauvres. Ils constituent par ailleurs le seul sous-groupe à soutenir majoritairement que la lutte contre le communisme doit constituer un objectif important de l'aide; ils sont les plus unanimes à se prononcer en faveur de la promotion de la stabilité dans les pays bénéficiaires. Ils considèrent par contre que l'aide canadienne ne doit en aucun cas viser la libération nationale et sont les moins enclins à préconiser des restrictions aux relations du Canada avec des pays qui font de la discrimination raciale un élément de leur politique officielle. A en juger par ces réponses, il est difficile d'attribuer à un sentiment d'altruisme l'enthousiasme des militaires à l'égard du rôle assumé par le Canada en faveur du maintien de la paix. A la vérité, il est possible que la réticence des militaires devant les aspirations du Tiers monde leur soit dictée par la crainte de voir notre générosité s'exercer aux dépens du budget de la défense.

Les hauts fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures se révèlent les plus préoccupés de la politique intérieure du Canada. Ils se montrent en effet trois fois plus enclins que leurs confrères de l'Industrie et du Commerce à considérer la promotion de la cohésion à l'intérieur du Canada comme un objectif important de l'aide canadienne et deux fois plus disposés à tirer parti de l'aide pour resserrer les liens du Canada avec la Francophonie; il faut dire qu'ils sont peut-être plus au courant de la manière adroite dont l'aide économique canadienne a été utilisée pour saper la campagne de consolidation de la position du Québec en Afrique occidentale *francophone* et pour apaiser ceux qui accusaient la politique étrangère canadienne de ne pas tenir compte du «fait français». Ce souci de la cohésion interne du Canada ne devrait pas surprendre ceux qui se souviennent avoir entendu plusieurs premiers ministres affirmer que le but premier de la politique étrangère du Canada doit être la préservation de l'unité canadienne. Il est par contre moins facile d'expliquer pourquoi les fonctionnaires des Affaires extérieures sont les moins enclins à favoriser l'abolition des tarifs frappant les importa-

tions en provenance du Tiers monde, et pourquoi ils sont les plus disposés, après leurs confrères de l'Industrie et du Commerce, à tirer parti du programme d'aide pour promouvoir les exportations canadiennes. Même si les fonctionnaires des Affaires extérieures pris individuellement ne se font généralement guère d'illusions quant à l'influence éventuelle de l'aide sur les politiques des pays bénéficiaires, ils sont cependant les plus enclins, en tant que groupe, à favoriser son utilisation pour accroître l'ascendant politique du Canada. Ils se montrent particulièrement réceptifs aux réticences du Tiers monde à entretenir des relations avec des pays qui font de la discrimination raciale un élément de leur politique officielle. D'une manière générale cependant, les responsables des Affaires extérieures sont heureux de pouvoir laisser à l'ACDI la défense des intérêts du Tiers monde dans l'élaboration de la politique canadienne. Leur contentement se manifeste également dans le fait qu'ils sont de loin les plus enclins à souscrire à la prédiction optimiste voulant que l'on verra avant l'an 2000 une plus juste répartition des richesses de la planète.

Cet optimisme facile est rejeté de la manière la plus catégorique par les 19 nouvelles recrues des Affaires extérieures interrogées pour les besoins de l'enquête, dont 24 p.cent seulement adoptent les points de vue de la majorité de leurs supérieurs, tandis que 38 p.cent s'abstiennent de toute opinion. Les jeunes se montrent par ailleurs plus fermement disposés à satisfaire les aspirations du Tiers monde. En effet, 90 p.cent d'entre eux reconnaissent que le montant de l'aide canadienne devrait être doublé, comparativement à 53 p.cent pour les hauts fonctionnaires, tandis que le tiers se déclare en faveur de l'abolition rapide des tarifs sur les importations en provenance des PMD, comparativement à 18 p.cent pour leurs supérieurs. Faut-il espérer que ces nouveaux venus pourront bientôt influencer la politique? Ou est-il plus vraisemblable de croire qu'ils seront conditionnés à se laisser aller à la satisfaction qui caractérise aujourd'hui le ministère?

Les responsables de l'industrie et du Commerce sont les plus enclins à considérer que l'aide canadienne poursuit des objectifs essentiellement altruistes. Cependant, à en juger par leurs réponses, cet altruisme est perçu comme une erreur qu'il convient de corriger! Les trois quarts d'entre eux soutiennent que la promotion des exportations canadiennes doit constituer un objectif important de l'aide, tandis que moins du cinquième se déclare en faveur de l'abolition rapide des tarifs frappant les

importations en provenance du Tiers monde. Quoique généralement moins insensibles que les militaires aux problèmes des PMD, les fonctionnaires d'I&C semblent les moins bien disposés à l'égard du Commonwealth et des Nations Unies et exceptionnellement peu enclins à accueillir favorablement l'intrusion de considérations d'ordre moral, comme la défense des droits de la personne, dans la conduite des relations extérieures du Canada.

#### Opinions des ministres

Nous nous sommes par ailleurs entretenus avec 11 ministres en exercice ainsi qu'avec 10 anciens ministres du gouvernement Trudeau. Leur perception des affaires du Tiers monde se rapproche généralement de celle des fonctionnaires, quoiqu'ils se montrent considérablement plus disposés à satisfaire les aspirations des pays en développement. Ils sont notamment plus enclins à favoriser un accroissement de l'aide et l'abolition rapide des tarifs, de même qu'à limiter les relations avec des États qui pratiquent la discrimination raciale et à considérer les besoins des bénéficiaires comme le premier critère de l'aide économique. S'ils sont moins en faveur de l'utilisation de l'aide pour promouvoir les exportations, ils sont par contre plus disposés à en faire un outil de la lutte contre le communisme. Enfin, leur conscience politique se traduit par le fait qu'ils sont relativement nombreux à considérer que la cohésion interne et la consolidation des liens avec la Francophonie et le Commonwealth doivent constituer un objectif de notre politique d'aide. Les politiciens sont peut-être plus aptes que les fonctionnaires à nuancer leurs réponses en fonction des opinions supposées de leurs interlocuteurs, et plusieurs d'entre eux nous ont affirmé spontanément qu'ils seraient disposés à en faire davantage pour satisfaire les revendications du Tiers monde s'ils se savaient soutenus par l'opinion publique. Néanmoins, et surtout si l'on considère les fortes prises de position du premier ministre, il apparaît regrettable que les politiques du Canada à l'égard du Tiers monde se rapprochent davantage des principes prônés par les fonctionnaires que des opinions exprimées par les ministres interrogés.

Enfin, nous avons posé les mêmes questions à 36 universitaires spécialistes des relations internationales, seul sous-groupe à ne pas appartenir aux hautes sphères gouvernementales. A en juger par leurs réponses, ceux-ci sont encore moins enclins que l'élite politique d'Ottawa à reconnaître que la paix dépend de la possibilité de combler le fossé qui sépare les

riches et les pauvres et, peut-être par voie de conséquence, moins nombreux à attacher de l'importance à l'utilisation de l'aide pour promouvoir la stabilité. De tous les sous-groupes considérés, ils se montrent les moins disposés à admettre que l'aide canadienne est essentiellement altruiste, mais se rapprochent de l'ACDI pour ce qui est de doubler le programme d'aide et sont relativement nombreux à se prononcer en faveur de l'abolition des tarifs sur les importations en provenance du Tiers monde. Sur la plupart des points, leur opinion ne diffère guère de celle des politiciens et des fonctionnaires.

L'enquête dont il est question ici a été menée à la fin de 1975 et au début de 1976 — avant le choc du 15 novembre 1976. Il serait réconfortant de croire que les opinions d'Ottawa ont évolué depuis, se faisant plus sensibles aux besoins des PMD. Cependant, il n'est guère probable que tel soit le cas, étant donné la menace renouvelée de désagrégation intérieure et la persistance des déboires économiques du Canada. Notre niveau de vie demeure très élevé par rapport à la norme mondiale et nous consommons plus qu'il n'est indiqué pour notre santé, sans parler de nos âmes. S'inquiéter de la menace qui pèse sur l'unité nationale est compréhensible, mais en

faire une obsession risque d'aggraver le problème. Pour contrer les forces centrifuges, les Canadiens peuvent détourner leur attention des questions internes, souvent source de division, et faire porter tous leurs efforts sur la recherche d'une solution aux problèmes mondiaux. Au lendemain de la guerre, pendant la décennie privilégiée de notre diplomatie (qu'on appelle en anglais «golden decade»), nul plus que le Canada ne s'est dévoué à la cause internationale. Une renaissance de cette vocation pourrait raviver la fierté nationale des Canadiens et les inciter à soutenir davantage leurs institutions centrales s'ils voyaient en cela un moyen évident de participer à la solution des problèmes mondiaux.

Mais être internationaliste à la fin des années 70, c'est vouloir vraiment contribuer à l'avènement de la justice économique pour tous les peuples, c'est-à-dire s'efforcer de combler ce fossé Nord-Sud qui est le plus grand scandale de notre temps. Cela ne se fera pas sans sacrifices. Comme l'élite politique d'Ottawa ne considère pas que la défense de cette cause présente un intérêt vital pour le Canada, il faudra la forcer à agir par la manifestation d'une volonté populaire autrement plus déterminée qu'elle ne l'a été jusqu'à maintenant.

---

## L'avenir des relations franco-canadiennes

par Neil B. Bishop

Quel avenir attend les relations franco-canadiennes? L'on répondrait plus aisément si l'on savait où en sont ces relations maintenant. Parmi les nombreux pays avec lesquels la France a des rapports plus ou moins étroits, le Canada est de ceux dont les relations avec la France sont les plus difficiles à définir, les plus imprégnées d'une latente instabilité. En discuter ressemble fort à une promenade sur des sables mouvants...

Cette instabilité a de quoi étonner aussi bien le Canadien que le Français moyens. Certes, c'est aux Québécois et aux Français de décrire les relations existantes entre Français et Québécois, et non au

Canadien anglophone originaire des provinces de l'Ouest que je suis. Le Canadien anglophone, pour sa part, ne peut qu'être frappé par la qualité le plus souvent excellente des rapports entre les Canadiens de langue anglaise et le peuple français. Il sait qu'en tant que voyageur, étudiant ou salarié en France, le fait même d'être Canadien tend à lui garantir, de la part des Français avertis de sa nationalité, un degré de cordialité, de coopération et même d'enthousiasme que recherchent souvent en vain les ressortissants d'autres pays. Un lieu commun depuis longtemps répandu affirme que les Canadiens séjournant en Europe ont intérêt à faire connaître leur nationalité: dans peu de pays européens le Canadien est-il aussi fortuné qu'en France.

Ces rapports excellents sont comme une rue à deux sens: bien des Français ont eu l'occasion d'apprécier, dans diverses régions du Canada anglophone, un réel

---

*M. Bishop, docteur ès lettres en littérature canadienne-française, poursuit présentement des recherches en France. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

enthousiasme pour presque tout ce qui touche à la France — et cela, il faut l'avouer, chez des gens parfois dont le manque d'enthousiasme, ou même de compréhension pour leurs compatriotes francophones ne manque pas de décevoir. Le sentiment francophobe bien compréhensible suscité chez de nombreux canadiens anglophones par le «Vive le Québec libre» du général de Gaulle en 1967 semble avoir été, le plus souvent, de courte durée. Le remarquable succès des activités de l'Alliance française à Toronto pendant l'année 1977-1978 témoigne des sentiments francophiles d'une partie importante de la population canadienne anglophone — qui constitue près des trois quarts de la population canadienne dans son ensemble.

L'ambiance d'incertitude ou d'instabilité latente caractérise non pas les relations entre les deux *peuples*, mais entre les deux *États*. Dès lors, ces incertitudes paraissent d'autant plus étonnantes, indésirables et inutiles. La France ne semble pas savoir exactement quel type de relations elle désire entretenir avec le Canada, d'autant plus que le Québec, tout naturellement, cherche à avoir avec la France des relations plus étroites que n'en recherchent Ottawa.

#### Ambiguïtés persistantes

L'attitude envers le Canada dont ont fait preuve M. Valéry Giscard d'Estaing et les gouvernements français formés depuis les élections présidentielles de 1974 a été plus nuancée — et plus polie — que celle de la France officielle sous les présidences du général de Gaulle et de Georges Pompidou. L'on constate même que la nature incertaine des présentes relations franco-canadiennes découle en grande partie du fait que des relations en apparence normales (ou presque) ont succédé à des rapports ouvertement hostiles — et c'est déjà un progrès. Les incertitudes actuelles peuvent échapper au grand public, mais retiendront l'attention de ceux qui se pencheront de près sur les relations franco-canadiennes. Le souvenir des visites en France de membres du gouvernement québécois actuel, issu du Parti québécois, vit encore dans les mémoires canadiennes: l'on se rappellera le problème de la rosette de la Légion d'honneur dont fut décoré M. Lévesque, l'actuel premier ministre québécois, décoration qui, aux yeux d'Ottawa, malmenait quelque peu la souveraineté canadienne.

Mais un exemple bien autrement remarquable des ambiguïtés qui pèsent encore sur les relations franco-canadiennes fut offert par le spectacle des voyages successifs à Paris, dans les mois qui suivirent les présidentielles françaises de 1974, du premier ministre canadien, M. Trudeau, et

du premier ministre québécois d'alors, M. Bourassa. Certes, M. Trudeau reçut un accueil officiel digne du chef de gouvernement d'un pays ami, et l'on pouvait le voir, au dire de la télévision française, se promener «bras dessus bras dessous» avec son homologue français d'alors, le gaulliste Jacques Chirac. Mais M. Bourassa s'est vu accorder un accueil encore plus chaleureux, souligné par sa présence à une réunion du conseil des ministres français, un rare honneur destiné à suggérer des rapports quasi familiaux entre la France et le Québec. Et pourquoi pas? Pourvu que des rapports privilégiés franco-québécois n'empêchent pas le développement de rapports privilégiés franco-canadiens.

L'exemple des visites en France de Messieurs Trudeau et Bourassa révèle toutefois que les incertitudes qui vicient les rapports officiels franco-canadiens sont largement fonction de l'attitude ambiguë de la France envers les «deux Canadas». C'est dire, certes, que ces incertitudes sont en partie dues à la nature ambiguë du Canada lui-même, et aux incertitudes qui depuis 1867 au moins, depuis la victoire électorale du Parti québécois en novembre 1976 surtout, colorent la vie politique, sociale et économique du Canada. Le caractère double du Canada, et l'instabilité potentielle inhérente à cette dualité — jointe à la manière dont la France *choisit d'y réagir* — expliquent le caractère flou, voire mal à l'aise, des rapports franco-canadiens aujourd'hui.

#### Auriol et de Gaulle

Et pourtant . . . de telles ambiguïtés n'ont pas toujours caractérisé les relations franco-canadiennes — c'est dire, sans doute, qu'elles ne sont pas inévitables. C'est ce que prouve amplement un très intéressant article dans le numéro actuel d'une revue savante interdisciplinaire dont l'existence même témoigne de la qualité excellente qui pourraient être celle des relations entre les deux pays. *Études canadiennes/Canadian Studies*, publiée à Bordeaux une fois par an depuis 1975 par l'Association française des études canadiennes. Dans le numéro courant (n° 4, 1978), M. Pierre Guillaume, dans son article «Montaigne et Shakespeare: Réflexions sur le voyage du président Vincent Auriol au Canada, en avril 1951», décrit le voyage officiel de M. Auriol tout en le comparant au voyage officiel au Canada du président de Gaulle en 1967. Guillaume dégage aussi, très utilement, l'évolution de l'image du Canada que se faisait le général de Gaulle à partir de 1940.

Guillaume maintient, de manière convaincante, qu'en 1951, Auriol président

d'une France affaiblie par la guerre et à la recherche du soutien d'un Canada fort et uni afin d'étayer les points de vue français au sein de l'Alliance atlantique, s'est fait un devoir de se comporter d'une manière presque identique envers les Canadas anglophone et francophone, et de sacrifier à des mythes tels que celui de l'unité canadienne et celui de l'égalité des deux langues et des deux groupes linguistiques au sein de la société canadienne. Guillaume rattache l'attitude et le comportement d'Auriol non à des facteurs personnels mais plutôt à la conception qu'Auriol, en tant que président, se faisait de l'intérêt national de son pays. Guillaume démontre, cependant, que même si l'intérêt national de la France n'avait pas exigé, en 1951, un Canada uni sous la direction d'un fort gouvernement fédéral, les dispositions idéologiques et personnelles de ce socialiste peu attiré par le catholicisme auraient vraisemblablement empêché le développement de rapports plus étroits avec un Québec dont les élites politique et religieuse ne lui cachaient pas leur désapprobation du genre de France qu'il représentait, ni leur nostalgie de Pétain, du régime de Vichy, voire de l'Ancien Régime.

Guillaume précise, d'autre part, que dès 1940 le général de Gaulle fit preuve d'une attitude toute autre. Cette différence, l'on peut en partie, sans doute, l'attribuer à des dispositions idéologiques et personnelles (de Gaulle, en 1940, s'est adressé en tant que Catholique et Français aux Canadiens-français); mais il faut surtout la rattacher au fait que de Gaulle, à partir de 1958, devait devenir le président d'une France plus forte que ne l'avait été Auriol, une France dont l'intérêt national — aux yeux de de Gaulle — n'exigeait plus un Canada uni mais dont la mission était d'aider et de rassembler les peuples francophones du monde entier. Il convient de souligner ici que la pensée gaullienne sur le Canada ne manque pas de bon sens et devrait parfois donner à réfléchir aux Canadiens, comme le montrera la lecture de l'article de Guillaume. Il est temps de réviser une image de de Gaulle très répandue parmi les Canadiens anglophones, et qui est celle d'un aliéné ou d'un monstre. Guillaume, soit dit en passant, constate chez de Gaulle une paradoxale sympathie pour le Canada. Il s'agit non pas de «tout pardonner», mais d'y voir plus clair afin de mieux comprendre l'histoire.

#### Pour une politique nouvelle

Bien que Guillaume s'abstienne de traiter de l'état actuel des relations franco-canadiennes, il est évident qu'il a très utilement

décrit le contexte historique sans lequel on ne saurait les comprendre. S'il peut sembler qu'aujourd'hui le président Giscard d'Estaing se contente d'un flottement passif entre les deux différents types de politique canadienne qui ont été, tour à tour, suivis par la France — politique pro-fédéraliste d'Auriol, politique pro-séparatiste de De Gaulle — ce serait sans doute sous-estimer M. Giscard d'Estaing, qui semble être l'un des instigateurs les plus actifs de l'évolution de l'Occident vers ce que le président de la République conçoit explicitement comme un «nouvel ordre mondial». Et justement, ce que l'on souhaiterait, ce serait ni un retour à la politique d'Auriol, ni à celle de de Gaulle, mais la formulation d'une politique nouvelle et nette, une politique qui tiendrait compte des réalités actuelles.

L'évolution future de la politique française envers le Canada, et celle des relations franco-canadiennes, seront fonction de la conception que se fera chacun de ces deux pays de son intérêt national. Il importe, à ce propos, de souligner le désir de M. Trudeau d'établir des rapports plus étroits avec la Communauté économique européenne tout en rendant le Canada plus indépendant des États-Unis. Cette double évolution dépendra également, sans doute, de l'évolution de la situation politique et constitutionnelle au Canada. Pour normaux et même très souhaitables que puissent être d'étroits liens culturels et économiques entre la France et le Québec, il faut espérer, fortement, que la France ne laissera pas échapper l'occasion exceptionnelle d'établir également avec le Canada anglophone des relations très amicales, voire privilégiées. Et cela dans tous les domaines: il y va de l'intérêt national de nos deux pays.

De meilleurs rapports officiels et économiques avec le Canada pourraient aisément s'appuyer sur les rapports excellents qui existent déjà entre les deux peuples. Les gouvernements canadiens et français ont à cet égard une lourde responsabilité: il n'est pas normal que les relations entre deux pays aussi liés par l'histoire, la culture, le sang de deux guerres mondiales, et l'intérêt mutuel présent et à venir, soient imprégnées d'incertitude, voire de suspicion. Mais la responsabilité de changer cet état de choses incombe également à l'opinion publique et aux moyens de communication, qui peuvent et doivent influencer la politique des deux États — afin de rendre les relations entre les deux pays aussi cordiales que celles qui existent déjà entre les deux peuples.

A quand un voyage officiel au Canada du président de la République française?

# La Yougoslavie face à la détente

par Francine Friedman

Le dilemme de la Yougoslavie quant à son rôle futur dans les affaires internationales se complique à mesure que la présente décennie tire à sa fin. En effet, si la détente américano-soviétique amorcée au début des années 70 promet l'avènement d'une ère de paix et une diminution de la tension internationale, elle pose aussi à la Yougoslavie le problème de savoir comment conserver sa grande influence (grande comparativement à sa population, à sa taille et à son niveau de développement) dans l'éventualité d'un partage des pouvoirs entre les deux super-grands. La disparition de la scène politique du président Josip Broz Tito, premier facteur d'unité dans une Yougoslavie multinationale et principal architecte de la politique yougoslave de non-alignement, est imminente. L'incertitude quant à l'unité et à la détermination nationales après son départ accroît l'ambivalence de l'attitude yougoslave face aux progrès de la détente américano-soviétique, d'autant plus que ce processus connaît actuellement des contradictions et des points morts, mettant ainsi en péril la promesse même d'un apaisement des conflits mondiaux. Dans ces conditions, l'ambivalence manifestée par la Yougoslavie à l'égard de la détente américano-soviétique au cours des années 70 et la répercussion possible des aléas de cette détente sur les relations qu'elle entretient avec les principaux intéressés, à l'Est comme à l'Ouest, méritent examen.

## Entre l'Est et l'Ouest

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Yougoslavie a réalisé des progrès remarquables, tant sur le plan social que sur les plans économique et culturel. De pays agricole arriéré qu'elle était alors, elle est devenue une nation industrielle moyennement développée comportant une classe de travailleurs relativement moderne.

Elle a acquis la place qu'elle occupe actuellement sur la scène internationale par sa détermination à préserver l'indépendance pour laquelle les partisans s'étaient battus au cours de la Seconde Guerre mondiale, tâchant de mener une politique étrangère autonome en dépit de sa situation stratégique au cœur d'une péninsule

balkanique historiquement instable, entre les deux blocs politico-militaires et à proximité des pays du Moyen-Orient et de la Méditerranée orientale perpétuellement agités. De plus, située à la frontière de deux systèmes socio-politiques divergents, la Yougoslavie ne se rattache à aucun d'entre eux: pays européen elle n'appartient pas au bloc européen, régime communiste elle n'adhère pas à la communauté socialiste structurée. En conséquence, la Yougoslavie s'est appliquée à préserver non seulement son intégrité territoriale et son indépendance politique mais également son système socio-économique unique, fondé sur le principe d'un «socialisme autogéré».

La situation particulière de la Yougoslavie se reflète dans l'originalité de sa politique étrangère. En effet, ayant établi le contact avec les pays nouvellement indépendants d'Asie et d'Afrique au début des années 50, la Yougoslavie devait devenir un des leaders du mouvement des non-alignés, groupement de pays qui rejetait aussi bien l'hégémonie des grandes puissances, la politique des blocs, les relations de type colonial, que le droit que s'arrogent les grandes puissances de conduire la politique mondiale et de décider seules des relations internationales.

Les dirigeants yougoslaves ont toujours affirmé publiquement que la Yougoslavie servirait au mieux son intérêt national en suivant ses propres principes idéologiques sans ingérence de la part de l'Union soviétique ou des États-Unis. Nombre d'observateurs étrangers sont toutefois d'avis que la politique de non-alignement choisie par la Yougoslavie entre en contradiction avec son désir de «solidarité socialiste». Communiste, la Yougoslavie adhère en effet à un grand nombre de

---

*Mme Friedman est professeur agrégé en résidence à l'Institut de Jérusalem où elle étudie divers aspects du fédéralisme yougoslave. Elle a enseigné auparavant les relations internationales et la politique comparée à l'Université Temple. Les opinions exprimées ci-contre n'engagent que l'auteur.*



principes prônés par l'Union soviétique, mais elle craint cependant que celle-ci ne prenne prétexte de cette communauté de vues et de son souci de «solidarité socialiste» pour empiéter finalement sur son indépendance et influencer sur son pouvoir de décision.

Ainsi, la politique étrangère de la Yougoslavie comporte un élément fondamental de tension. D'une part, son désir de ménager jusqu'à un certain point l'Union soviétique qu'elle considère comme un danger potentiel et une menace impérialiste (tout en partageant avec elle un certain nombre de principes et de visions d'un monde socialiste) se double de l'ascendant particulier qu'elle exerce sur d'autres partis et pays communistes; en effet, sa réussite en tant que nation communiste non rattachée au bloc soviétique pourrait bien les inciter à secouer quelques-unes des contraintes imposées par Moscou à leur politique intérieure et (ou) étrangère.

D'autre part, son habileté à tirer parti de la politique de non-alignement pour manœuvrer les deux superpuissances a conféré à la Yougoslavie un pouvoir et une influence sur les affaires mondiales beaucoup plus considérables que ne le laisseraient supposer sa taille, sa situation et le niveau de son développement. Enfin, la Yougoslavie n'a pas oublié que si elle a survécu en 1948 à sa rupture avec le Kremlin, c'est principalement grâce à l'aide massive et coordonnée, tant commerciale qu'économique et même militaire, des pays occidentaux. Comme cette aide n'était assortie d'aucune exigence pouvant porter atteinte à son indépendance, la Yougoslavie a continué d'entretenir avec les pays de l'Ouest des liens plus ou moins étroits soumis aux fluctuations de ses relations avec l'Union soviétique. Le souvenir des événements de 1948 a du reste toujours incité la Yougoslavie à considérer l'URSS avec une pointe de méfiance, si amicales que soient devenues leurs relations.

La Yougoslavie réagit généralement plus brutalement aux menaces potentielles de l'Est qu'à celles de l'Ouest. Ainsi, elle devait condamner sans ambages, en décembre 1975, les propos du conseiller Helmut Sonnenfeldt du département d'État américain. Celui-ci avait déclaré que la Yougoslavie aurait intérêt à dépendre moins des États-Unis et à compter davantage sur ses propres forces dans ses rapports avec Moscou, l'établissement de relations plus «organiques» entre l'Union soviétique et l'Europe de l'Est devant, à son avis, aboutir à une diminution de la tension internationale. De telles remarques sous-entendaient que la Yougoslavie ne pourrait peut-être plus, comme elle l'avait fait de-

puis 1948, compter entièrement sur les États-Unis pour contrebalancer d'éventuelles visées impérialistes soviétiques. Jusqu'à la déclaration Sonnenfeldt, en effet, la politique étrangère américaine semblait comporter la nécessité de contrer toute tentative des Soviétiques pour étendre leur hégémonie à la Yougoslavie. Cette attitude des États-Unis avait permis à la Yougoslavie de mener une politique étrangère qui consistait à soutirer des concessions aux deux super-grands en équilibrant les intérêts de l'un et de l'autre. La déclaration Sonnenfeldt impliquait toutefois que cette liberté de manœuvre pourrait ne plus être dans l'intérêt des Américains à l'avenir. Le gouvernement yougoslave ne se priva pas de critiquer vertement et abondamment ces propos.

Par contre, les commentaires du secrétaire général Leonid Brejnev, au lendemain de l'invasion de la Tchécoslovaquie par les troupes du Pacte de Varsovie en 1968, avaient suscité beaucoup plus qu'une simple condamnation verbale. Brejnev avait justifié cette intervention dans une déclaration connue à l'Ouest comme la «doctrine Brejnev» de la souveraineté limitée des pays socialistes, alléguant la nécessité de préserver les réalisations socialistes menacées par l'imminence d'une contre-révolution des «réformateurs» tchécoslovaques. Ce raisonnement impliquait que seule l'Union soviétique avait le droit de décider à quel moment les intérêts de la «communauté socialiste» devaient prendre le pas sur le droit international. Les Yougoslaves répondirent par la mise en place d'un nouveau système de défense pour se protéger contre l'éventualité d'une intervention du même genre. Il est par ailleurs évident que Stane Dolanc, le secrétaire du bureau exécutif de la Présidence du comité central de la Ligue des communistes, visait les pays de l'Est lorsqu'il lançait en 1976 l'avertissement suivant:

... ce pays tient à préciser bien clairement qu'il n'entend tolérer aucune menace à son indépendance, à sa souveraineté et à sa position de non-aligné de quelque pays ou de quelque camp que ce soit. S'il est certain que nul ne le menace ouvertement aujourd'hui, il a néanmoins été de temps à autre en butte à de mauvais procédés, sans compter les diverses conjectures malveillantes qui circulent quant à son avenir. Que l'on comprenne bien que l'avenir de la Yougoslavie réside dans un plus grand développement du système socialiste d'autogestion et de la politique de non-alignement, et que nul n'entretienne d'illusions quant à la possibilité d'un changement d'orientation.



### Position difficile

Au début des années 70, les deux super-grands décidèrent d'un commun accord de tenter d'alléger la tension internationale et d'éviter les affrontements pouvant aboutir à la guerre. La Yougoslavie, qui depuis 1950 s'était fait publiquement le champion de la coexistence pacifique, commença par applaudir à cette amorce de détente qu'elle espérait voir aboutir à la paix, au désarmement et à la fin de la guerre froide par le démantèlement des blocs. Le vice-président yougoslave, M. Edvard Kardelj, déclarait alors devant l'Assemblée générale des Nations Unies:

Le peuple yougoslave ne peut pas admettre que l'humanité doive aujourd'hui choisir entre la domination de l'une ou l'autre grande puissance. Nous considérons qu'il existe une autre voie, la difficile mais nécessaire voie de la lutte démocratique pour l'avènement d'un monde où toutes les nations seront libres et égales, pour l'établissement de relations démocratiques entre les États, pour la non-ingérence dans les affaires intérieures et pour la coopération pacifique universelle fondée sur l'égalité entre les peuples.

A ce principe de la coexistence pacifique, prôné par un grand nombre de pays non alignés, la Yougoslavie devait ajouter le concept de l'action, expliqué en ces termes par le président Tito dans une allocution prononcée à Rangoon le 16 janvier 1955:

(La coexistence active signifie) la participation active afin de veiller à ce que tous les problèmes internationaux, même les plus complexes et les plus aigus, ceux-là qui sont source même de tension internationale, soient réglés pacifiquement par la négociation.

Cette contribution devait être à la base de la vaste influence exercée par la Yougoslavie au sein du mouvement des non-alignés. Il n'est donc pas étonnant qu'en sa qualité de champion traditionnel de la coexistence pacifique et de chef de file du mouvement des non-alignés, elle se soit trouvée au premier rang des pays qui réclamaient instamment la détente. On se demande dès lors pourquoi le processus de détente amorcé dans les années 70, qui semble être dans la ligne de la «coexistence pacifique active», pose un dilemme à la Yougoslavie.

Le problème vient de ce que, depuis la Seconde Guerre mondiale, la Yougoslavie joue sur un équilibre particulier des intérêts des deux grands blocs pour préserver son indépendance et son identité sociale unique. Cette politique lui a permis d'accroître son influence sur la scène inter-

nationale au point de devenir un maillon important entre l'Est, l'Ouest et les pays non alignés. Elle était ainsi en mesure d'orienter le développement des non-alignés dans le sens du socialisme et d'introduire des idées plus libérales dans les pays de l'Est. Cette influence lui venait principalement de sa position prépondérante au sein du mouvement des non-alignés.

L'amorce de la détente devait toutefois mettre un terme à l'influence et à l'efficacité de ce mouvement, dirigé principalement contre la guerre froide. En effet, à mesure que progressait la détente, les non-alignés devaient découvrir que leur position d'intermédiaires dans les luttes de la guerre froide — principe qui avait rehaussé le prestige de leur mouvement — avait été ignorée par les deux Grands. Les non-alignés en étaient encore à insister sur la nécessité d'abolir les blocs alors que ceux-ci réglaient déjà leurs différends par la négociation plutôt qu'en menaçant l'indépendance des non-alignés.

L'avènement de la détente annonçait la fin possible des conflits entre les blocs pour la domination sur divers pays ou régions non engagés. Les superpuissances instituaient la diplomatie de conférence, et la politique d'affrontement devait faire place à la politique de négociation. Mais comme le processus de détente avait été monopolisé dès le départ par les deux Grands, ceux-ci pouvaient être tentés de résoudre seuls tous les problèmes internationaux sans nécessairement consulter les autres pays concernés. Il apparut alors aux Yougoslaves que les petits pays comme le leur pouvaient désormais faire l'objet d'un accord plutôt que constituer un sujet de conflit comme au temps de la guerre froide. Il était cependant concevable que cette nouvelle approche aboutirait au même résultat — la domination de l'un ou l'autre des super-grands — quoique par des moyens différents. De plus, les petits pays ne pouvaient plus s'attendre à aucun des avantages qu'ils avaient retirés de la guerre froide en courtisant les deux Grands, ni espérer acquérir de l'influence en maintenant les deux superpuissances à distance.

La Yougoslavie commença dès lors à nourrir des appréhensions quant à son avenir, et ses dirigeants se montrèrent plus prudents dans leurs déclarations au sujet de la détente. D'une part, elle craignait très sérieusement que les États-Unis et l'Union soviétique ne s'entendent sur sa position, la considérant ensuite comme une affaire réglée; d'autre part, en sa qualité de chef de file du mouvement des non-alignés et de principal instigateur des négociations américano-soviétiques, elle ne pouvait s'opposer à la détente comme telle,

son nom étant trop intimement lié aux efforts déployés par les non-alignés pour la favoriser. En conséquence, à l'instar d'autres petits pays, la Yougoslavie se mit à dénoncer la détente comme une manifestation de la « domination des grandes puissances ».

#### L'après-titisme

Semblant prendre enfin conscience de sa condition mortelle, le président Tito entreprenait en 1977-1978 une tournée des principaux pays pour tenter d'assurer la survie de la Yougoslavie après sa propre disparition de la scène politique. La question demeure cependant de savoir si la Yougoslavie de l'après-titisme saura suivre l'évolution de la situation mondiale et régler ses propres problèmes intérieurs. Plus précisément, le retour de la Yougoslavie dans le camp soviétique, sur le plan idéologique ou autre, est-il imminent en dépit de son attachement au principe du non-alignement? La réponse à ces questions dépend évidemment des visées soviétiques sur la Yougoslavie de l'après-titisme.

L'avenir de la Yougoslavie sur la scène internationale est intimement lié au degré de stabilité et de consensus internes que ses dirigeants réussissent à maintenir après la disparition de Tito, principal facteur d'unité nationale. L'Union soviétique, que la plupart des Yougoslaves considèrent comme la vraie menace à l'indépendance de leur pays, pourrait en effet voir d'un bon œil, une résurgence du problème des nationalités, qui lui permettrait d'avoir plus d'emprise et plus d'influence sur l'évolution de la situation dans ce pays. Les forces conservatrices en Yougoslavie même pourraient accueillir favorablement une intervention soviétique si elles la considéraient seule capable de préserver le régime communiste yougoslave d'une tendance à la libéralisation et d'empêcher que son système fédéral ne s'oriente trop rapidement vers une confédération (toutes tendances qui se sont déjà manifestées dans les années 60 et qui pourraient se réveiller à la faveur d'un regain de pouvoir suffisant des extrémistes nationalistes et réformateurs).

Il semble toutefois peu vraisemblable qu'un éclatement de la Yougoslavie servirait les intérêts à long terme de l'Union soviétique (quoique celle-ci ait été accusée d'intriguer avec les nationalistes croates, avec les Bulgares à propos de la Macédoine et avec des groupes prosoviétiques en Yougoslavie même). Il est au contraire plus probable que Moscou s'accommoderait mieux d'une Yougoslavie affaiblie mais unifiée, dont l'éventuelle docilité lui permettrait de manœuvrer pour influencer davantage sur la planification de la politique

yougoslave et pour disposer de bases navales et aériennes sur l'Adriatique lui ouvrant accès à la Méditerranée. Cependant, si des problèmes de nationalité devaient surgir en Yougoslavie, le Kremlin pourrait à juste titre concevoir des inquiétudes sur la stabilité des Balkans, historiquement agités, et sur les conséquences de cet état de choses pour ses satellites de l'Est. De plus, si la guerre civile éclatait en Yougoslavie, les superpuissances pourraient être tentées d'intervenir, mettant ainsi en péril la paix du continent européen.

L'aggravation du problème des nationalités au point de provoquer une crise de succession en Yougoslavie risquerait de compromettre la paix dans les Balkans et les perspectives de détente en Europe. Ainsi, à supposer qu'un mouvement croate opposé aux nouveaux dirigeants yougoslaves demande la protection des Nations Unies en vue de l'indépendance de la Croatie (solution qui a été proposée par certains croates en 1971), il est probable que l'Union soviétique, estimant ses intérêts vitaux menacés, ne tarderait pas à intervenir. Les États-Unis, pour leur part, ne manqueraient sans doute pas de s'intéresser aux conséquences d'un tel événement. Enfin, une dernière possibilité susceptible de provoquer l'entrée en scène des Soviétiques serait une aggravation telle du problème des nationalités qu'elle risquerait de déclencher une révolution anti-socialiste en Yougoslavie.

Dans l'éventualité d'une détente, et donc d'une diminution de la tension internationale, le scénario serait légèrement différent, et la Yougoslavie pourrait avoir d'autant plus de difficulté à assurer sa sécurité. En effet, en devenant de plus en plus importante aux yeux des superpuissances du fait de sa situation géostratégique, particulièrement par rapport aux pays du Moyen-Orient et de la Méditerranée orientale, la Yougoslavie risque de faire l'objet de nombreux marchandages entre les deux Grands.

A en juger par les premiers signes du processus de détente, les deux Grands sont tout à fait capables de négocier un accord de non-intervention réciproque dans leurs intérêts vitaux respectifs. Dans ces conditions, si l'Union soviétique revendiquait la Yougoslavie comme étant pour elle d'un intérêt vital, les États-Unis pourraient être tentés de se désintéresser de la question yougoslave en échange de concessions dans une autre région importante à leurs yeux. L'avenir de la Yougoslavie risque ainsi d'échapper aux Yougoslaves à mesure qu'elle acquiert de l'importance sur l'échiquier des grandes puissances. Il serait par ailleurs concevable — quoique peu vrai-

semblable — qu'un accord de détente entre les super-grands ait pour conséquence le retrait de la présence militaire américaine en Europe. Si la Yougoslavie, adepte du non-alignement et donc opposée au système des blocs, ne pourrait qu'applaudir sans réserve à un éventuel désengagement en Europe, l'absence du contrepoids exercé par les troupes américaines laisserait néanmoins le champ libre à l'Union soviétique pour réabsorber la Yougoslavie dans le camp socialiste si telle était son intention.

Enfin, une autre possibilité, à peine plus agréable pour la Yougoslavie, serait que l'Union soviétique se désengage de l'Europe en déléguant ses pouvoirs à ses satellites, ce qui aurait pour effet d'entraîner en Europe de l'Est des bouleversements tels qu'ils mettraient également en péril le système communiste yougoslave. Il apparaît donc que les dirigeants yougoslaves ne sont pas prêts d'accueillir favorablement des modifications fondamentales de l'échiquier européen apportées par les super-puissances.

#### «Solidarité socialiste»

L'ambivalence manifestée par la Yougoslavie à l'égard de la détente américano-soviétique se trouve encore accrue par l'ambiguïté des rapports qu'elle entretient avec l'une et l'autre des parties en présence. En effet, si l'aversion de la Yougoslavie à l'endroit de l'Occident non socialiste avait été tempérée au début des années 50 par l'aide généreuse que lui avaient apportée les États-Unis et leurs alliés au moment où elle se voyait abandonnée par le camp socialiste, la déclaration faite par Sonnenfeldt en 1975 devait cependant venir lui remettre en mémoire que les États-Unis recherchent toujours et avant tout la stabilité internationale et un quelconque *modus vivendi* avec l'Union soviétique, qu'ils considèrent comme la plus importante menace à cette stabilité.

Les rapports de la Yougoslavie avec l'Union soviétique semblent s'être sensiblement modifiés depuis l'invasion de la Tchécoslovaquie par les troupes du Pacte de Varsovie en 1968. Depuis qu'au milieu des années 50, Khrouchtchev avait décidé que l'hérésie yougoslave était moins sacrilège que ne l'avait soutenu Staline, la Yougoslavie avait manifesté une tendance passablement constante à se conformer à la position soviétique sur un grand nombre de questions importantes. Il semble cependant que l'invasion de la Tchécoslovaquie par le bloc soviétique ait alarmé la Yougoslavie à un point tel que Tito lui-même, pourtant nourri du principe de l'internationale communiste et de la solidarité socialiste, entretient aujourd'hui quelque

scepticisme quant au bien-fondé de ce principe pour la Yougoslavie.

Les plus jeunes dirigeants yougoslaves, qui n'ont pas tous été formés dans ce désir de «solidarité socialiste», pourraient être tentés dans l'après-titisme de s'éloigner encore davantage de l'Union soviétique et de chercher à diversifier leurs choix en accordant une plus grande priorité à la question de l'unification de l'Europe qu'à l'établissement de rapports plus chaleureux avec l'Union soviétique. Déjà, il semble que la Yougoslavie ait quelque peu modifié son objectif, orientant son principal effort politique vers la réalisation d'une coordination, effective sinon structurée, des politiques étrangères des pays européens. Si sa politique de non-alignement, qui rallie le Tiers monde depuis le milieu des années 50, pouvait servir de modèle à un non-alignement européen dans l'après-titisme, la Yougoslavie serait en mesure de conserver une partie de l'influence que la monopolisation du processus de détente par les deux Grands risque de lui enlever. Une Yougoslavie indépendante, c'est-à-dire dégagée de toute allégeance à l'Est, deviendrait de par sa position entre les deux blocs le chef de file tout trouvé d'une nouvelle Europe non-alignée. L'influence que pourrait exercer la Yougoslavie au sein d'un groupe de pays aussi puissant lui permettrait d'asseoir définitivement son indépendance et de remplacer le principe de la «solidarité socialiste» par celui du «non-alignement européen» ou du moins d'un «consensus européen».

#### Un bienfait relatif

D'une manière générale, il semble que la Yougoslavie ait accueilli comme un bienfait relatif le processus de détente américano-soviétique amorcé au début des années 70. Dans une allocution prononcée lors du onzième congrès de la Ligue des Communistes en juin 1978, le président Tito réaffirmait que la «détente entre les superpuissances est une condition préalable essentielle à l'amorce d'une décrispation générale, à la sauvegarde de la paix mondiale et à l'établissement de relations internationales fondées sur le principe de la coexistence pacifique active». Exhortant les États-Unis et l'Union soviétique «à faire de sérieux efforts pour transcender la mauvaise situation actuelle» provoquée par «des signes de détérioration et de méfiance accrue», Tito apparaissait ainsi comme le champion de la détente américano-soviétique: La diminution de l'hostilité entre les deux Grands pourrait être bénéfique à tous les pays, contribuant à garantir la survie de la planète et ouvrant de nouvelles perspectives de coopération. Le président Tito

juge peut-être que la stabilité engendrée par une détente américano-soviétique aurait pour effet d'alléger la pression exercée par l'Union soviétique sur une Yougoslavie possiblement livrée au chaos après sa disparition.

Cependant, la Yougoslavie continue de nourrir certaines appréhensions quant à sa situation dans l'éventualité d'une détente. A l'instar d'un grand nombre d'autres petits pays, elle craint en effet que l'avènement d'une coopération et d'une concertation toujours croissantes entre les deux Grands ne les incite à régler les problèmes internationaux sans consulter les nations moins influentes mais néanmoins concernées. La Yougoslavie, dont l'influence était fondée principalement sur son habileté à mobiliser l'opinion publique en faveur du non-alignement, se trouve ainsi à faire face à la perspective de voir décliner son prestige et sa puissance, ce qui risque de la rendre d'autant plus vulnérable aux visées hégémoniques de Moscou.

Le temps d'arrêt marqué par la détente offre en ce moment à la Yougoslavie une excellente occasion d'utiliser la plate-forme du non-alignement pour pousser à une reprise du processus de décrispation. Le président Tito devait saisir cette occasion au cours de ses voyages au début de 1978, insistant sur la nécessité d'une dé-

tente à l'échelle mondiale et non seulement entre les deux Grands; il cherchait par là à revitaliser le non-alignement pour en faire la plate-forme de départ d'un nouveau progrès vers la coexistence pacifique et pour asseoir le prestige de la Yougoslavie en faisant d'elle le chef de file du mouvement de détente. Les avantages procurés par cette politique pourraient cependant être de courte durée si les États-Unis et l'Union soviétique décidaient de reprendre bilatéralement plutôt que multilatéralement des négociations portant sur l'avenir de la Yougoslavie. Les dirigeants yougoslaves pourraient alors être forcés de mettre un terme au numéro d'équilibriste qui leur a si bien réussi jusqu'ici et de choisir entre les deux voies qui s'offrent à eux (l'alignement sur l'Ouest capitaliste étant considéré au même titre que la défection du camp socialiste). La Yougoslavie devrait-elle consentir à adhérer à la «solidarité socialiste» dans l'orbite de l'Union soviétique afin d'assurer sa survie? Ou alors tenter de prendre la tête d'un mouvement européen de non-alignement pour sauvegarder son influence déclinante, spécialement dans l'après-titisme? Il n'est pas étonnant que les dirigeants yougoslaves, face à une situation aussi potentiellement difficile et dangereuse, considèrent la détente américano-soviétique avec une certaine ambivalence.

### *Europe de l'Est*

## La minorité hongroise en Roumanie

par Paul Pilisi

Dans une lettre ouverte, un dirigeant communiste, membre du Comité Central du Parti communiste roumain, dénonce la violation des droits individuels et collectifs du peuple auquel il appartient. Ce marxiste critique, avec un courage peu habituel à notre époque, les agissements du parti et du gouvernement roumains à l'égard de la minorité hongroise de Transylvanie. Le 23 janvier 1978, l'agence Reuter confirme de Belgrade que Karoly Kiraly est arrêté, à cause de cette lettre, par la police roumaine et mis en résidence surveillée. Il

ne s'agit pas ici seulement de la violation des droits d'une personne, mais bien de la violation des droits collectifs d'un peuple, contraint de vivre en dehors des frontières nationales où il s'était fixé depuis un millénaire. Quels sont les fondements, les raisons et les objectifs de cette dénonciation dans un pays socialiste? Pour répondre à cette question, il est important et utile d'évoquer certains aspects majeurs du contentieux opposant actuellement la Hongrie et la Roumanie, deux pays socialistes, au sujet des problèmes nationaux. Il y a 60 ans, en octobre 1918, le ministre des Affaires étrangères de l'Autriche-Hongrie présentait au président W. Wilson des États-Unis l'acte de reddition. Après la Première Guerre mondiale le système de Versailles consacra la balkanisation de

---

*M. Pilisi, professeur substitut au Département de science politique de l'Université Laval, est l'auteur de nombreux articles sur l'Europe et sur l'unité européenne. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

l'Europe centrale et orientale. Cette balkanisation, suivant le principe démocratique de la libre disposition des peuples, créait, dans les faits, une oppression des minorités. L'atomisation politico-économique de l'Europe centrale et orientale, accentuée entre les deux guerres par la rivalité de nouveaux États «nationaux», dont aucun n'était exempt de la présence de plusieurs nationalités sur son territoire, favorisait l'accroissement de l'influence des puissances directement intéressées; celles de l'Allemagne et de la Russie soviétique. Opposés, déchirés et désunis entre eux, les nouveaux États nationaux sont devenus à tour de rôle les victimes ou les satellites de ces deux puissances.

Les leçons du passé commun ou similaire n'ont pas conduit ces pays vers une réunion démocratique, volontaire et rationnellement nécessaire, mais bien vers le renversement de la situation ante: les anciennes nations «dominantes» sont devenues, dans la plupart des nouveaux États, des «dominées» en tant que minorités.

#### Les socialistes et la question nationale

A la suite de la Seconde Guerre mondiale, dont les causes sont liées de façon organique à la situation issue de la Première Guerre, les pays de l'Est, devenus socialistes suivant le modèle soviétique, n'ont pas été capables de résoudre les problèmes nationaux. Du point de vue de la théorie marxiste, la question nationale est considérée comme l'apanage de la société capitaliste. La bourgeoisie nationale la maintient et la nourrit pour mieux consolider la cohésion de l'appareil oppresseur, celle de l'État. Dans la société socialiste, caractérisée avant tout par l'expropriation (étatisation) collective des moyens de production, la question nationale disparaîtra comme un problème spécifiquement bourgeois.

Or il est un fait que les pays socialistes, malgré des indications doctrinales claires, sont incapables de surmonter les problèmes nationaux. Il suffit de mentionner le contentieux serbo-croate, les antinomies entre Tchèques et Slovaques, la question macédoine entre la Bulgarie et la Yougoslavie ou le sort de la minorité hongroise en Transylvanie. En outre, certains pays comme la Roumanie, sous prétexte de socialisme, dépassent même les méthodes et la politique discriminatoire pratiquées entre les deux guerres mondiales par les gouvernements «bourgeois» envers les minorités nationales.

Suite à la Conférence de Belgrade à l'été de 1978 sur la sécurité et la coopération en Europe, les problèmes des droits de l'homme dans les pays de l'Est et en URSS en particulier, ne cessent d'animer

l'intérêt de l'opinion publique de l'hémisphère occidental.

Depuis quelques mois, l'opinion publique occidentale vient de découvrir que des peuples entiers subissent le sort qu'on croyait réservé à certains individus. Cette opinion publique découvre et constate que les systèmes politiques déclarés socialistes, utilisent la doctrine marxiste et l'omniprésence de l'État entre les mains d'un parti unique pour bafouer les droits des peuples à mener une vie collective, au moins au niveau de la culture et de la langue nationale. Il va de soi, d'après la logique la plus élémentaire, que si les droits et libertés individuels ne sont pas respectés, les mêmes droits au niveau des minorités et des collectivités ne le seront pas non plus.

Le coup d'envoi fut donné par l'écrivain dissident roumain Paul Goma, au cours d'une conférence de presse en décembre 1977 à Francfort en Allemagne fédérale. Le jeune écrivain roumain, qui a passé une partie de sa vie dans les camps, a livré un témoignage vibrant sur la violation des droits des minorités dans la Roumanie socialiste d'aujourd'hui. Invité par le «Komite für Menschenrechte in Rumänien», (Comité pour les droits de l'homme en Roumanie) et par «Gesellschaft für Menschenrechte», (Société des droits de l'homme), il avait dressé un tableau sombre du sort réservé aux minorités de l'État roumain et tout particulièrement du sort de la minorité hongroise. Il convient de souligner que la Roumanie d'aujourd'hui compte quelques 300 000 Allemands et des groupes ethniques ukrainien et serbe.

Les journaux et revues les plus influents et prestigieux de l'Europe occidentale ouvrent leurs colonnes aux problèmes de la minorité hongroise de Transylvanie. Parmi les journaux et revues il convient de mentionner le *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, *Der Spiegel*, *L'Express*, *Die Welt*, etc.

Un auteur français n'hésite pas à qualifier la politique du gouvernement roumain comme un véritable «génocide culturel». Dans l'édition internationale de *L'Express* du 28 octobre 1978, le terme «ethnocide» est utilisé par le journaliste E. Bailby qui a étudié la question sur le terrain. D'après le témoignage obtenu auprès du poète socialiste G. Illyés de Hongrie, lauréat du prix littéraire européen en 1967, «l'ethnocide» s'applique bien. Le poète accuse le gouvernement, le Parti communiste roumain et tout particulièrement le secrétaire général N. Ceaucescu, de «procéder au nom du socialisme à la liquidation de la culture hongroise de Transylvanie».

La parution d'un livre documentaire de l'auteur transylvain, (E. Illyés, *Les changements en Transylvanie. Mythe et réalité*. Munich, 1976) a porté les populations de l'Europe occidentale à réfléchir sur le problème de la minorité hongroise. Ce problème avait pris une ampleur considérable le 10 septembre 1977 quand le leader communiste roumain M. Karoly Kiraly, d'origine hongroise et membre du Comité Central du Parti, publiait une lettre ouverte dénonçant la situation «tragique» de la minorité hongroise de Transylvanie.

Quels sont les fondements, les implications du problème? La Transylvanie, partie intégrante de la Hongrie et foyer de la culture nationale magyare (hongroise), fut attribuée à la Roumanie à la suite de la Première Guerre mondiale. Patrie de trois nations, (hongroise, roumaine et allemande) la Transylvanie est devenue roumaine, en vertu du traité de Trianon du 4 juin 1920, qui enlève à la Hongrie les deux-tiers de son territoire. La souveraineté roumaine est alors établie sans souci préalable de la volonté des non-roumains représentant pourtant plus de 50 p. cent de la population. Le problème transylvain vient alors d'être créé dans la mesure où le gouvernement roumain ne respectera pas les garanties qu'il avait signées pour la sauvegarde des droits des minorités. Entre les deux guerres mondiales, les principaux témoignages historiques et culturels hongrois ont été systématiquement détruits. Une politique d'assimilation, que les nations minoritaires subissent généralement, a été appliquée.

Après la Seconde Guerre mondiale, le traité de Paris du 10 février 1947 confirme la souveraineté roumaine sur la Transylvanie. La constitution roumaine de 1952 accorde le statut de territoire autonome hongrois au pays székely (sicule). Pour se protéger, la population hongroise adhère au Parti communiste (pour y chercher refuge). Les réformes administratives de 1956 et de 1968, ayant pour objectifs de disperser et ensuite d'assimiler la minorité hongroise, ont abouti à l'abolition du territoire autonome hongrois.

D'après le recensement de la population de 1966, la population hongroise se chiffre autour de 1 800 000, soit 9.2 p. cent de la population totale de Roumanie. Un tiers de cette population se situe dans les grandes villes à la frontière hungaro-roumaine; elle représente une population majoritaire dans les villes suivantes: Nagyvarad, (Oradea), Szatmar, (Satu-Mare), Arad et Temesvar, (Timsoara). Un autre tiers de cette population est concentré dans le pays székely (sicule) formant plus

de 80 p. cent de la population des anciens départements de Csik, (Ciuc), Háromszék, (Trei-Scaune) et Udvarhely (Cluj) et un nombre égal est dispersé dans les villages et villes de Transylvanie. Quelques 200 000 hongrois sont établis au-delà des Carpathes et coupés du reste de la population hongroise de Transylvanie.

Depuis la réforme administrative de 1968, toute une série de mesures ont été prises par les autorités roumaines en vue de limiter les droits individuels et collectifs de la minorité hongroise. Ces mesures touchent tout particulièrement les domaines de la culture en général, de l'éducation et de l'aménagement du territoire. Les derniers décrets réglementent de façon très stricte les contacts entre les Hongrois eux-mêmes.

### Culture nationale et éducation

La politique du gouvernement roumain en matière d'éducation et de culture, suit et accentue les principes d'après guerre. Déjà en 1949 l'Association des écrivains hongrois de Roumanie avait été obligée de s'intégrer dans l'Association des écrivains roumains. Les réfractaires sont devenus manœuvres et éliminés pour toujours du métier d'écrivain. La censure est plus sévère envers des publications minoritaires qu'à l'égard des aspects idéologiques des textes approuvés. La diminution quantitative de la presse minoritaire trouve sa justification dans la pénurie de papier journal et la situation économique. Les directives de la censure fixent les limites, les sujets et les mots proscrits. Cependant, dès le début de la décennie 1970, le parti et le gouvernement roumains intensifient la politique nationaliste et s'attachent tout particulièrement à la question des minorités. A l'occasion du XI<sup>e</sup> congrès du Parti communiste roumain en 1974, N. Ceausescu, au nom du Comité Central du parti, expose les directives du parti en cette matière. La loi 63 du 1<sup>er</sup> novembre 1974 sur la protection du patrimoine culturel roumain permet aux autorités roumaines d'exproprier toutes les œuvres d'art, documents, archives ecclésiastiques etc. Des archives particulièrement riches de deux lycées hongrois ont été rapidement saisies. En fait, cette loi aboutit à livrer le patrimoine culturel hongrois, plus riche à maints égards que celui de la Roumanie, à l'État roumain.

A partir de 1960, le gouvernement roumain oblige les universités de la minorité hongroise de Transylvanie à fusionner avec leurs homologues roumains. Malgré le suicide d'un recteur, poursuites, vexations et démissions «volontaires» se succèdent. La roumanisation de l'enseignement supérieur est presque complète au-

jourd'hui. Pour les quelques centaines d'étudiants hongrois qui poursuivent encore leurs études dans leur langue dans les sections de l'ancienne université hongroise de Kolozsvár, devenue roumaine, il n'existe pratiquement aucun débouché. Le nombre des institutions d'enseignement secondaire a été progressivement réduit à tel point que l'envoyé spécial de *L'Express* (28 octobre 1978) en Transylvanie affirme que «les lycées disparaissent».

Les écoles primaires hongroises, en vertu des directives du parti, se transforment en écoles roumaines. La dispersion des Hongrois aura comme résultat «l'insuffisance des élèves hongrois». Le problème scolaire au niveau primaire est beaucoup plus grave dans les régions où la minorité hongroise est isolée au milieu d'une population roumaine majoritaire. En Moldavie, les écoles hongroises ont été supprimées à partir de 1960 et l'utilisation de la langue hongroise interdite dans les célébrations du culte catholique. Étant donné que dans cette région la population roumaine est orthodoxe grecque ou grecque catholique, l'interdiction de l'usage de la langue équivaut à l'effacement pur et simple de la liberté religieuse, assurée d'ailleurs par la constitution.

En outre, les manuels scolaires destinés aux enfants hongrois, ne sont que des traductions des manuels roumains. L'utilisation de tout autre document à des fins autres est interdite. Ainsi, à l'exception des informations et connaissances acquises au foyer familial, les élèves ne peuvent s'initier à leur culture et à leur histoire nationale. Sur ce point, la lettre ouverte du membre du Comité Central du Parti communiste roumain, Karoly Kiraly constate ces faits:

«Nous avons reçu la promesse que nous aurions des lycées, des écoles techniques où la langue de l'enseignement sera celle des nationalités et nous sommes les témoins oculaires de la diminution numérique de ces écoles d'année en année. Les enfants ne peuvent étudier dans leur langue maternelle; l'apprentissage obligatoire de la langue roumaine est introduite dans les garderies. Le décret de 1976 supprime le droit d'existence des institutions d'enseignement supérieur de langue hongroise. Le sort de l'Université Bolyai de Kolozsvár, (devenue Université Babes) fut aussi celui de l'Institut médical et pharmacologique de Marosvásárhely et, à la suite d'une décision supérieure, l'École supérieure artistique d'Istvan Szentgyörgyi fut transformée en section roumaine. Par de tels procédés, on a liquidé les derniers îlots de l'enseignement supérieur hongrois. Ce n'est un secret pour personne que le directeur

du Théâtre national hongrois de Marosvásárhely est un Roumain qui ne parle pas le hongrois. Il n'est pas nouveau non plus, que dans les villes, ayant encore une majorité hongroise telles que Nagyvárad, Marosvásárhely, Szovata, etc., la nomination des maires roumains, ne sachant pas le hongrois, est courante.»

#### **La mobilité sociale et l'aménagement du territoire**

La mobilité sociale, le plus souvent forcée, et l'aménagement du territoire sont des méthodes classiques employées pour diminuer le poids et la cohésion d'un groupe minoritaire. La mobilité sociale forcée éloigne les travailleurs hongrois de leur groupe ethnique et culturel. En vertu du code du travail, ils sont obligés d'accepter un travail et par conséquent de s'établir ailleurs. Pour obtenir un meilleur poste, les travailleurs hongrois, par opportunisme ou intérêt personnel ou professionnel, changent même leur nom. Beaucoup de personnes ignorent que c'est le cas des parents de la gymnaste Nadia Comaneci, (KEMENES en hongrois) championne aux Jeux olympiques de Montréal. L'entraîneur de l'équipe roumaine, porte le même nom que l'auteur de la lettre ouverte: Béla Kiraly. L'entraîneur et la gymnaste hongrois, conformément aux directives données par N. Ceausescu les 4 et 5 avril 1974, ont été tenus de parler le roumain devant le public. Ainsi, la dispersion de la population hongroise de Transylvanie diminue le poids de la minorité, modifiant en même temps la structure ethnique des villes. En général, pour un Hongrois, l'autorisation de s'installer dans les grandes villes, comme celle de Kolozsvár ayant une population hongroise considérable, est presque toujours refusée. Par contre, les autorités municipales roumaines encouragent la ruée de la population roumaine vers les grandes villes ayant une population hongroise. Ainsi, la population de Kolozsvár a augmenté entre 1965 et 1976 de 167 000 à 220 000 habitants, mais les Hongrois qui étaient 75 000 en 1965 ne sont guère plus nombreux en 1978. La population rurale hongroise, pour des raisons de mobilité professionnelle, est obligée de quitter la Transylvanie et de chercher un emploi dans les régions éloignées. Cette mobilité, qui touche particulièrement des jeunes fuyant la campagne, explique en grande partie l'importance du nombre des ouvriers hongrois (deux fois prolétaires) dans les centres industriels éloignés.

#### **Les rapports entre Hongrois eux-mêmes**

Les sociographes ethnologues, soucieux de sauvegarder la culture populaire dans les



villages et régions isolés, sont régulièrement molestés par la police. Leurs instruments de travail sont le plus souvent endommagés sur le terrain, ce qui est déclaré comme un accident de «vérification». Dans la plupart des cas, ils ne parviennent pas à trouver de l'emploi et l'Académie des Sciences de Hongrie les nomme «membres correspondants» académiques afin de pouvoir ainsi leur envoyer un salaire minimum sous forme d'honoraires.

La correspondance entre Hongrois de Transylvanie et de Hongrie est surveillée tout comme les communications téléphoniques ou les conversations privées dans les restaurants. En vertu des décrets concernant la réglementation des visites entre Hongrois des deux côtés des frontières, il est interdit pour un Hongrois de Hongrie de loger chez ses parents de Roumanie. Le décret autorise seulement les parents directs à passer un maximum de trois jours dans leur famille. La violation du décret entraîne automatiquement une amende de 500 \$ et la possibilité du refus d'une demande prochaine de visite. Malgré ces restrictions, les Hongrois de Hongrie, par solidarité avec leurs frères, sont de plus en plus nombreux à se rendre en Transylvanie. Ces touristes venus d'un pays «frère» sont mal accueillis par le personnel exclusivement roumain de l'industrie touristique. Les tombeaux ou les monuments des hommes de science ou d'art, ayant contribué à la culture universelle, comme la maison natale de Béla Bartok, sont hors de portée ou simplement négligés. C'est le sort réservé au tombeau du poète national hongrois, Sandor Petofi, tué au cours de la révolution et de la guerre d'indépendance de 1848-49 par les troupes interventionnistes russes.

La lettre ouverte de Karoly Kiraly *présume* sans illusion du gouffre qui sépare la pratique socialiste de la théorie marxiste.

«Il ressort de ces quelques données que la multitude des faits est en contradiction flagrante avec la constitution, les règles fondamentales du parti et les principes arrêtés dans les documents officiels de celui-ci. La pratique n'est pas seulement en contradiction avec ces principes, mais au-delà d'une contradiction totale, celle-ci n'a rien à voir avec le marxisme-léninisme, non plus qu'avec les droits les plus élémentaires de l'homme, l'éthique et la dignité humaine, en somme avec tout ce que la propagande diffuse sous ses formes les plus diverses».

#### L'attitude de Bucarest et de Budapest

Après la publication de la lettre ouverte de Karoly Kiraly, on constate un nouveau rebondissement dans la polémique impliquant les deux partis et gouvernements. Si

cette polémique n'a pas encore pris un caractère conflictuel et dramatique, c'est grâce à la modération de Janos Kadar, premier secrétaire du parti communiste de Hongrie.

La rencontre entre Kadar et Ceausescu à l'été 1977, se déroula sous le signe du mécontentement des Hongrois de Hongrie. Elle n'a donné que des résultats aléatoires. Le seul résultat positif de cette rencontre est lié à l'élargissement des contacts entre les populations de Roumanie et de Hongrie. La zone frontalière ouverte à la circulation des personnes, n'a été élargie que de cinq kilomètres, (en passant de 15 à 20 kilomètres). Les trois principales villes de la région frontalière du côté roumain ayant une population hongroise considérable, en ont été exclues. A l'heure actuelle, les Hongrois de Transylvanie ne sont autorisés à visiter leurs parents en Hongrie qu'une fois tous les deux ans.

L'opinion publique hongroise de Hongrie paraît de plus en plus montée contre la politique de Bucarest à l'égard de la minorité *soeur*. La présentation des pièces de théâtre des auteurs transylvains à Budapest prête occasion à la protestation répétée de la jeunesse. Le 31 décembre 1977 et le 1<sup>er</sup> janvier 1978, le quotidien de Budapest *Magyar Nemzet*, (Nation hongroise) publie deux articles de l'écrivain Gyula Illyés. Le titre, *Réponse à Herder*... est symbolique. Il est à la fois significatif dans la mesure où J. G. Herder, philosophe et écrivain allemand, prévoyait au XVIII<sup>e</sup> siècle, l'assimilation et la disparition du peuple hongrois, n'ayant aucune parenté ethnique ou linguistique sur le continent européen. L'écrivain hongrois constate qu'«une importante minorité hongroise est privée d'université là où bientôt sa propre langue ne sera plus enseignée».

Le gouvernement roumain pour sa part continue à ignorer la question nationale et n'intervient qu'indirectement dans le débat. Après avoir interdit la diffusion de ces deux numéros du quotidien de Budapest en Roumanie, une réaction est parue dans l'hebdomadaire *Contemporanul* du 10 février 1978 à Bucarest. La revue roumaine, ne relève pas les griefs formulés ni par la lettre ouverte de K. Kiraly, ni par l'écrivain Illyés. Deux collaborateurs de la revue, D. Berciu et C. Preda, historiens, se contentent de s'en prendre à une étude parue le 25 décembre 1977 dans le journal hongrois de Budapest, *Magyar Hirlap*, (Gazette hongroise) dans lequel les thèses officielles sur les droits historiques du peuple roumain en Transylvanie ont été remises en question. «Ce qui m'inquiète, c'est l'obstination avec laquelle les fonctionnaires du parti, du plus bas échelon



« jusqu'au sommet, refusent de discuter de ces problèmes », — écrit Karoly Kiraly dans sa lettre ouverte affirmant en même temps ses convictions marxistes.

Au moment même où l'opinion publique, le parti et le gouvernement de Hongrie attendent des éclaircissements du côté roumain, le parti roumain garde le silence et célèbre le culte de la personnalité de Nicolas Ceausescu, président de l'État et secrétaire général du Parti communiste roumain. En janvier 1978, à l'occasion du soixantième anniversaire du leader, ce culte a pris un ampleur sans précédent. Le 21 janvier, quatre pages sur six de la revue

*Scientia* lui ont été consacrées. Elles reproduisent des témoignages envers « le fils le plus aimé du peuple ». Un fonctionnaire exprime sa joie « d'être le contemporain » de celui qui est célébré par un poète de l'époque stalinienne tiré de l'obscurité comme « la passion et le bouclier de notre terre ». Suite à des grèves des mineurs de l'été dernier, dont une partie importante se recrute parmi les Hongrois minoritaires, il est devenu le « mineur d'honneur » du pays.

Quand le camarade Ceausescu deviendra-t-il un « minoritaire d'honneur » au nom de l'internationalisme socialiste ?

## L'interdiction absolue des essais atomiques

Par Ashok Kapur

A l'examen des négociations menées depuis 1977 sur l'interdiction absolue des essais nucléaires (IAE), on constate combien la diplomatie internationale du désarmement est chancelante et combien elle porte davantage sur la politique nationale que sur le désarmement planétaire. L'interdiction absolue des essais nucléaires figure à l'ordre du jour depuis l'acceptation du Traité de 1963 sur la cessation partielle des essais nucléaires. Même si la France, tout comme la Chine, ne souscrit toujours pas à l'interdiction, elle s'est jointe au débat sur la non-prolifération en adhérant au Groupe des fournisseurs nucléaires de Londres en 1975 et en participant à la session extraordinaire des Nations Unies consacrée au désarmement en 1978. Si la Chine s'est verbalement opposée aux politiques des superpuissances lors de cette session, elle a néanmoins joué un rôle constructif en ne rompant pas le consensus sur le document final de la session. En le signant, la Chine, à l'instar d'autres États dotés de l'arme nucléaire, s'est prononcée officiellement en faveur du désarmement nucléaire comme but ultime. Malgré cela, la négociation de l'IAE se déroule à un moment où la détente entre les superpuissances connaît des difficultés et où les artisans de la politique étrangère des États-Unis ne s'entendent pas sur l'avenir des relations sino-américaines et soviéto-américaines.

Dans une perspective historique, deux facteurs ont amené les négociations sur l'IAE où elles en sont actuellement. Les

pressions du Tiers monde contre la course aux armements des superpuissances vont s'intensifiant et, même si les déclarations des Nations Unies ne se traduisent pas en actes et confinent au rituel, les pressions du Brésil, de l'Argentine et de l'Inde commencent à peser lourd dans la balance. A la session extraordinaire des Nations Unies sur le désarmement en 1978, le Brésil s'est efforcé en vain d'éliminer toute référence au Traité de non-prolifération et il est permis d'avancer qu'il serait difficile aujourd'hui d'amener le Tiers monde à accepter le Traité de non-prolifération (TNP). La véritable source de pression réside dans la possibilité d'accès du Tiers monde aux options nucléaires. Le plaidoyer qu'il adresse aux États nucléaires en faveur du désarmement constitue une menace à la hiérarchie actuelle car tout désarmement peut modifier les rapports de force à l'échelle planétaire et favoriser l'ascension de certaines puissances militaires régionales. Cet appel aux superpuissances pour qu'elles stoppent la course aux armements

---

*M. Kapur est professeur de science politique à l'Université de Waterloo. Cet article est fondé sur les recherches qu'il a effectuées pendant son année sabbatique en 1977-1978. Il publiera sous peu International Nuclear Proliferation: Multilateral Diplomacy and Regional Aspects. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

et se préparent au désarmement revêt une importance politique car il s'accompagne de la menace implicite que les risques de prolifération horizontale se trouveraient vraisemblablement augmentés en cas d'échec. C'est aussi, en corollaire, s'engager à freiner l'acquisition d'options nucléaires si les superpuissances ralentissent leur course aux armements. L'imbrication des diplomaties du désarmement et des options nucléaires du Tiers monde ajoute une nouvelle composante au contexte des négociations entre les superpuissances, marginale sans doute, mais néanmoins chargée de possibilités.

Le deuxième facteur fait corps avec le premier. Jusqu'à ce que l'Inde procède à l'explosion d'un engin nucléaire en 1974, il n'avait pas été question d'intégrer le contrôle des explosions nucléaires à des fins pacifiques (ENP) à l'IAE, ce qui fut fait après coup. La chose s'explique, car même si les ENP n'ont pratiquement plus d'utilité, sur le plan technique, elles en ont beaucoup sur les plans diplomatique et politique. La controverse théorique autour des ENP existe donc toujours bel et bien, notamment en Union soviétique, en Inde, au Brésil et en Argentine. Elle s'exprime dans le libellé du Traité de Tlatelolco en 1967 et dans l'absence de consensus technique contre les ENP lors des débats de l'Agence internationale de l'énergie atomique et de la Conférence du Comité du désarmement. A l'échelon international, la question devient importante parce qu'il existe une bureaucratie de taille des ENP en Union soviétique et parce que Moscou aimerait avoir le droit de procéder à des ENP, donc de se soustraire à l'IAE en raison de son différend avec la Chine. C'est donc dire qu'il est impossible d'enterrer la question des ENP si l'on ne parvient pas à convaincre l'Union soviétique de se désister complètement. Voilà donc la toile de fond devant laquelle se pose notre examen des négociations sur l'IAE.

A peu de choses près, ces négociations en sont maintenant au point suivant.

A l'origine, l'Union soviétique voulait exclure la question des ENP des négociations sur l'IAE. Le 2 novembre 1977, M. Brejnev proposait un moratoire d'une durée limitée sur les ENP de son pays et de suspendre, pour une durée qui n'a pas été précisée, les essais militaires soviétiques. Dans les cercles diplomatiques, on pense que la période serait de trois ans (préférence des Soviétiques) ou de cinq ans (préférence du bloc occidental). Un accommodement possible serait que les États-Unis admettent le principe des ENP et que les Soviétiques acceptent la nécessité de les soumettre à un contrôle inter-

national extrêmement sévère. Ainsi, tout État, l'Union soviétique y compris, devrait dans chaque cas expliquer devant une autorité internationale pourquoi il a besoin de procéder à une ENP. A peine un projet sur dix aurait des chances d'être approuvé après de longs débats. Ce qui compte, c'est que l'Union soviétique elle-même insisterait sur l'imposition de contrôles internationaux stricts et accepterait de faire preuve de modération dans son programme d'ENP en échange de son engagement en faveur de la non-prolifération.

C'est la vérification qui pose l'autre obstacle à la négociation de l'IAE. Ensemble, le contrôle sismographique, l'inspection sur invitation des installations et l'utilisation des services nationaux de renseignement sont, semble-t-il, des méthodes techniquement applicables et politiquement acceptables par les négociateurs de l'Accord. Il est donc possible que cette question puisse faire l'objet d'un règlement tripartite.

L'imbrication de la question de la durée et de l'entrée en vigueur de l'accord sur l'IAE, d'une part, et du moratoire sur les ENP d'autre part pose cependant un problème. Avant le 2 novembre 1977, les puissances occidentales cherchaient à amener Moscou à discuter sérieusement de la question des ENP, ce à quoi M. Brejnev acquiesça en novembre 1977 en offrant deux possibilités de traité: a) durée limitée à trois ans et entrée en vigueur immédiate, sous réserve de révision par les parties (cette position repose sur l'hypothèse que la Chine et la France n'adhéreraient pas au traité, ce qui ne lui conférerait pas de caractère universel); ou b) durée illimitée, mais entrée en vigueur au moment de l'adhésion de la Chine et de la France.

#### Importance du débat

Les partisans de la mise en œuvre scrupuleuse des dispositions du TNP et de l'instauration du désarmement voient d'un bon œil les entretiens sur l'IAE entre les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'URSS. Dans ce débat, l'abandon conditionnel par Moscou de son engagement indéfectible en faveur des ENP constitue une grande réalisation. Rendre théorique la question des ENP peut être considéré comme une mesure de non-prolifération dont on peut s'attendre qu'elle influencera les débats sur la politique étrangère de certains pays du Tiers monde. Par conséquent, même si l'accord sur l'IAE se veut un document à portée limitée, il déborde sur la question des ENP et consolide la position des partisans de la maîtrise des armements dans les cercles décisionnels et diplomatiques des superpuissances. L'IAE mettrait un

terme aux essais militaires et renforcerait le dialogue stratégique des superpuissances auquel la Grande-Bretagne n'est pas vraiment partie et où son rôle est davantage celui d'un intermédiaire. Même si sa durée est limitée, le moratoire sur les ENP permet de gagner du temps en faveur des négociations tripartites et du dialogue entre les superpuissances (en posant comme hypothèse que, pour le moment, les membres des Nations Unies et la Chine ne jouent qu'un rôle marginal dans la recherche d'un accord sur l'IAE). La Chine reste toutefois un facteur dans la pensée à long terme des Soviétiques. Quoi qu'il en soit, le dialogue est fondamentalement bilatéral et a de fortes chances de le rester dans l'esprit des superpuissances.

Pour l'heure, le dialogue entre les superpuissances sur l'IAE sert diverses fins. En effet, comme il est actuellement difficile de maintenir l'esprit de la détente, le débat sur l'IAE crée une atmosphère propice aux négociations bilatérales dans un certain nombre de secteurs, celui des SALT II par exemple. Les négociations relatives au moratoire peuvent frayer la voie à un accord permanent sur l'interdiction de toutes les formes d'essai, qu'ils soient militaires ou pacifiques. Il maintiendrait la technologie militaire à son stade actuel et laisserait intacte la position politique des parties, ni l'une ni l'autre n'étant actuellement en mesure de les abandonner ou d'en corriger toutes les faiblesses. Les Soviétiques et les Américains se perçoivent différemment et l'on ne s'entend pas dans les cercles de la politique étrangère et de la sécurité sur les fondements de la ligne à adopter. La perception des problèmes varie quant aux détails techniques et selon les préoccupations politiques et psychologiques de chacun, ce qui joue dans le cas des questions exclusives aux négociations sur l'IAE, mais aussi sur tout le contexte politique qui les entoure. Aux yeux de Moscou, ces questions ne sont pas des jetons de marchandage. En raison de considérations géopolitiques et géostratégiques, il devient important de ne pas renoncer à toutes les options sans avoir examiné toutes leurs implications. Pour l'Inde, dont le rôle est marginal dans le débat sur l'IAE l'option des ENP est importante dans le contexte de l'évolution de ses relations avec la Chine. Il lui faut alors s'acheminer vers la normalisation des relations avec ce pays; par contre, le gouvernement de M. Desai, contrairement à celui de M<sup>me</sup> Gandhi, a mis davantage en lumière le problème des frontières sino-indiennes. En Europe, rien d'important ne se fait autour des ENP, mais les délibérations de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) dé-

montrent les possibilités pratiques des expériences nucléaires pacifiques. Sur la scène internationale, la question demeure donc ni tout à fait résolue ni tout à fait enterrée. Il est permis de présumer qu'une fois que la Chine aura acquis une forte capacité nucléaire, disons dans cinq ou dix ans, elle sera peut-être en mesure de se joindre au débat sur le désarmement. Même si cela devait être, la Chine pourrait elle aussi vouloir l'option des ENP pour protéger ses arrières. Les superpuissances ne doivent pas oublier ces possibilités.

Un moratoire se révélerait également utile dans le contexte des intrigues bureaucratiques qui se jouent aux États-Unis et en URSS. Il est loin d'être assuré que la bureaucratie militaire de ces pays accepte de geler en permanence les essais militaires et de ne pas procéder à de nouveaux essais des techniques et du matériel existants. Il n'est pas certain non plus que les dirigeants politiques puissent atténuer les rivalités et les luttes d'intérêts entre les divers groupements, et que les négociations intergouvernementales puissent échapper au danger de devenir le jouet des fonctionnaires et des bureaucrates simplement pour permettre aux deux gouvernements de consentir des sacrifices réciproques. Politiquement donc, vu son caractère temporaire, le moratoire donnerait aux parties un délai leur permettant de régler leurs problèmes internes. Internationalement, dans le cadre de la diplomatie postérieure au TNP, le débat sur l'IAE et sur les ENP neutralise les débats nationaux sur les ENP tout en maintenant en vie la question des ENP sur le plan théorique, puisque la discussion ressortit maintenant à l'article V du TNP. Cet aspect est important parce qu'il supprime les ENP en pratique et applique en théorie l'article V du TNP et, par voie de conséquence, l'une des concessions relatives au Traité de non-prolifération.

#### Les véritables problèmes

Les négociations sur l'IAE et les ENP ont permis de dégager certains aspects pouvant faire l'objet d'un accord tripartite, pourvu que la question soit envisagée dans l'optique de la maîtrise des ENP: accepter un accord limité sur l'IAE; mettre en application les articles V et VI du TNP; entraîner graduellement la Chine et la France dans le dialogue sur le désarmement; et répondre aux pressions du Tiers monde à l'ONU en faveur du désarmement nucléaire.

S'il s'agissait là des principaux points, un accord sur l'IAE et les ENP serait relativement facile à négocier. Mais on aurait tort d'y voir d'abord une expérience de

négociations gouvernementales. Au contraire, la scène intergouvernementale est destinée à faire aboutir les débats intragouvernementaux aux États-Unis et en URSS. Le débat américain semble plus important que le soviétique parce que les Américains apparaissent davantage capables d'influencer le débat soviétique que l'inverse. Le débat sur l'IAE et les ENP fait intervenir un certain nombre de considérations que nous allons maintenant évaluer.

A l'époque de de Gaulle, la France était officiellement la troisième puissance nucléaire mondiale, parce qu'elle voulait faire cavalier seul et parce que la conduite de la Grande-Bretagne en matière nucléaire était en grande partie prévisible et réglable en raison de ses liens avec les États-Unis. Quant à la Chine, elle ne pesait guère dans la balance militaire. La France était cependant mise à l'écart par les États-Unis et l'URSS parce que tel était son désir. Sous Valéry Giscard d'Estaing, elle a adopté une nouvelle attitude: elle s'est jointe au Groupe des fournisseurs nucléaires et est entrée par la grande porte à titre d'État doté de l'arme nucléaire à la session extraordinaire des Nations Unies sur le désarmement. Elle sera tout de même laissée pour compte dans le dialogue stratégique car celui-ci reste essentiellement bilatéral. À l'heure actuelle, la France est militairement plus forte que la Chine. L'armée chinoise se sert encore par exemple de matériel antichar utilisé par l'armée impériale japonaise pendant la Seconde Guerre mondiale. Il est cependant possible que la Chine se propulse dans l'ère moderne, ce qui pourrait faire d'elle le troisième artisan de la politique internationale en matière de sécurité. (Par rapport à la France, même la République fédérale d'Allemagne a plus d'influence sur la politique de l'Alliance et sur la diplomatie du désarmement; sa participation au commerce nucléaire international et ses activités dans le domaine spatial au Zaïre méritent l'attention.) Même si à l'heure actuelle le reste du monde ne compte pas dans la stratégie militaire et nucléaire, il en va autrement dans la diplomatie onusienne, et cela constitue un facteur marginal que les superpuissances prennent en considération.

A ce jour, on a enregistré un certain progrès dans le débat sur l'IAE, mais les superpuissances n'ont rien cédé sur l'essentiel, si l'on excepte le fait que l'Union soviétique est maintenant disposée à accepter un traité non universel et à donner ainsi à la Chine la chance de continuer ses essais militaires alors que les siens seraient suspendus pendant une période de trois à cinq ans. L'immensité du fossé militaire

entre la Chine et l'Union soviétique est telle qu'il ne peut être comblé, si bien que l'interdiction de toute forme d'essai nucléaire est en réalité une décision politique. Les motifs soviétiques pourraient comprendre les suivants.

Le moratoire pourrait en premier lieu aider à saisir les intentions des Chinois en leur donnant l'occasion d'augmenter, de réduire ou de suspendre leur programme d'essais nucléaires pendant la durée de l'accord liant les superpuissances. En deuxième lieu, il donnerait à la Chine le temps d'élaborer sa politique de désarmement. On s'attend d'ailleurs qu'elle mettra ce temps à profit au lieu de se contenter de continuer à vitupérer contre les superpuissances. En troisième lieu, comme nous l'avons noté plus tôt, le moratoire aiderait les dirigeants politiques à négocier avec leur bureaucratie militaire et avec leurs autres interlocuteurs nationaux. Enfin, à l'échelon intergouvernemental, on peut soutenir qu'un certain nombre de facteurs incitent les Américains à ne pas s'acheminer immédiatement vers la conclusion d'un accord sur l'IAE. D'une part, les États-Unis sont davantage en mesure d'imposer à l'Union soviétique le rythme des négociations et d'accélérer la conversion de la Chine à la pensée du désarmement; inversement, les leaders soviétiques sont moins en mesure de convaincre les Américains et les Chinois de souscrire de façon permanente à l'interdiction des essais. D'autre part, en raison de l'absence d'un consensus dans les cercles de la politique étrangère et de la sécurité américaines, l'Union soviétique — les experts soviétiques disons — doit s'accommoder de la perspective de longues négociations jusqu'à ce que les États-Unis puissent prendre une décision sur l'interdiction permanente. Ces facteurs justifient l'utilité d'un moratoire qui permettrait aux superpuissances de gagner du temps dans leurs relations.

Il y a cependant un autre motif. Pour éviter de porter l'odieux d'un échec aux yeux du Tiers monde et des Américains, l'Union soviétique a fait une concession au chapitre des ENP en novembre 1977 dans le dessin de lancer la balle dans le camp des Américains. Son geste repose sur le fait que le débat américain autour de l'IAE n'a pas encore fait surface en public et que la grande attention accordée aux entretiens SALT II dans la politique américaine ne signifie pas qu'il n'y a pas de débat sur l'IAE. Même la question de la vérification reste entière, bien qu'elle semble être marginale dans le débat tripartite. Qui plus est, à Washington, les gens du milieu se préoccupent davantage de savoir si les États-Unis devraient même négocier

(par opposition à entretenir des pourparlers) avec Moscou. On soutient que la technologie militaire des États-Unis est supérieure à celle de l'URSS, que, dans l'avenir prévisible, l'économie soviétique continuera d'être en butte à d'insurmontables difficultés, et que l'Union soviétique est un régime expansionniste dont les méthodes sont celles de la principauté moscovite du XV<sup>e</sup> siècle. On en conclut à l'impossibilité d'un véritable règlement avec Moscou, et les accords de maîtrise des armements créent un sentiment de sécurité illusoire et donnent faussement à penser que le désarmement nucléaire est possible.

Dans cette perspective, les stratèges soviétiques ont devant eux une tâche formidable: amener les Américains à reconnaître l'utilité de l'interdiction permanente des essais et à inciter les Chinois à modifier leur pensée, ce qui faciliterait leur entrée dans le débat sur le désarmement. La déclaration de novembre 1977 de M. Brejnev n'avait donc guère à voir avec les ENP mais beaucoup plus avec les relations étrangères de l'URSS avec les États-Unis et la Chine. Dans la diplomatie soviétique du désarmement, l'établissement d'un lien entre les États-Unis et la Chine repose sur l'hypothèse que la clé d'un changement d'orientation de la politique étrangère de Pékin est d'amener les Américains à épouser l'idée de l'interdiction totale puis d'entraîner la Chine dans leur sillage. Cette démarche s'expliquerait par le fait que, d'après Moscou, le principal problème de la Chine est d'ordre interne. En effet, jusqu'à ce que la lutte pour le pouvoir en Chine ait été réglée, le pays doit invoquer une menace extérieure pour justifier l'orientation actuelle de sa politique étrangère et militaire. Pour les experts soviétiques, l'identité du dirigeant n'importe pas, pourvu qu'il soit puissant et capable d'amener la Chine à participer aux débats sur la sécurité internationale. Lorsque la structure du pouvoir en Chine sera fermement établie, les Chinois commenceront à penser à leurs intérêts nationaux et, dans cette perspective, les relations sino-soviétiques ne sont pas irrémédiablement vouées à l'hostilité. Mais la route sera vraisemblablement longue. Militairement, l'Union Soviétique peut négliger la Chine, mais comme elle a la capacité de nuire politiquement, un accommodement s'impose. Une façon de le réaliser serait d'encourager les dirigeants chinois à indiquer qu'ils sont disposés à se joindre au débat sur l'IAE lorsque leur technologie militaire et la structure de leurs forces auront atteint un certain niveau de développement.

La diplomatie soviétique du désarmement ne s'en remet pas uniquement à

l'aide américaine. Les relations de l'URSS avec le Tiers monde ne manquent pas d'utilité. C'est à la fois une chance et un danger pour la Chine que de mettre fin à sa réclusion en matière de politique de sécurité internationale en participant à la diplomatie du désarmement international. Certes, son soutien au désarmement recevrait la faveur du Tiers monde, mais elle risquerait de perdre ainsi l'occasion de se militariser rapidement et de mériter un fauteuil à la table des superpuissances et, par là, de réaliser son potentiel comme troisième artisan de la politique de la sécurité internationale. Jusqu'à un certain point, la Chine perdrait sur un tableau ce qu'elle gagnerait sur l'autre car, élevée au rang de superpuissance, elle risquerait fort de perdre son audience dans le Tiers monde. Aujourd'hui, la Chine peut encore brouiller les cartes car elle vient de faire son entrée à l'ONU et elle a besoin de temps pour façonner sa diplomatie et apporter sa contribution au débat. Mais une fois qu'elle aura fait ses armes et que sa présence à l'ONU aura perdu de sa nouveauté, le moment viendra où elle devra appuyer les positions du Tiers monde sur le désarmement face aux États dotés de l'arme nucléaire. La question se pose dorénavant en termes pratiques, parce que les pays du Tiers monde ont finalement appris à collaborer et à faire des compromis pour créer un front commun contre les États dotés de l'arme nucléaire. A preuve, leur conduite à la session extraordinaire des Nations Unies sur le désarmement et dans les conférences internationales. A la session extraordinaire, le sujet a été débattu à l'échelon le plus élevé et les pressions du Tiers monde sur les États dotés de l'arme nucléaire se sont intensifiées. La session a donné beaucoup d'ampleur à la question du désarmement dans le cadre de la diplomatie onusienne et il est probable qu'une session semblable aura lieu en 1981-1982. Les États nucléaires devront alors expliquer à nouveau ce qu'ils ont fait pour le désarmement. Et comme la Chine a elle aussi signé le document final qui souligne l'importance de la maîtrise de la prolifération verticale, elle pourrait bien se retrouver dans l'autre camp.

Il est cependant possible que le changement de position des Soviétiques à l'égard des ENP en novembre 1977 ne modifie en rien la situation, car l'Administration Carter n'a pas encore arrêté les principes essentiels du débat sur la sécurité et la politique étrangère. D'aucune soutiennent que les États-Unis, à l'instar de l'Europe occidentale et du Japon, devraient intensifier leurs activités normales du temps de paix ainsi que leurs échanges économiques

et culturels de manière à ce que le système soviétique se transforme graduellement de l'intérieur et que les pratiques pacifiques de concurrence et d'échange deviennent peu à peu la règle. D'autres sont d'avis que l'incompatibilité entre les deux pays est la marque naturelle et permanente des relations entre superpuissances, que la détente est une perte de temps, qu'elle crée un sentiment de sécurité illusoire, et qu'il vaut mieux mener une guerre froide ou s'y préparer que de travailler à la paix ou de la vivre. A l'heure actuelle, personne aux États-Unis, ni même le président Carter, ni son conseiller M. Brzezinski, ne peut faire la synthèse des idées et des politiques américaines et régler le débat, si bien que les négociations sur l'IAE continueront probablement de baigner dans la confusion et l'indécision tant que les prémisses ne seront pas fixées.

Pour conclure, un accord limité sur l'interdiction absolue des essais n'arrivera vraisemblablement pas à régler les questions fondamentales, mais, faute de mieux, créera l'apparence du déblocage. Il est peu

probable que la Chine se rallie à l'IAE, ce qui est compréhensible vu son différend avec l'URSS et son inexpérience de la diplomatie des conférences internationales. L'Inde est importante pour la forme, mais elle se méfie de l'AIE. Le marché qui s'offre à elle est le suivant: signer le moratoire et accepter les garanties intégrales pour obtenir voix au chapitre et, en corollaire, le droit de se pencher sur le sort du moratoire dans quelques années. Le marché est faible et ne sourit guère à l'Inde d'aujourd'hui, tournée vers elle-même. Comme la partie se joue essentiellement à deux, il faut voir quels sont les effets du débat américain sur le débat soviétique et vice-versa. L'IAE pourrait devenir le symbole d'un pas vers le désarmement, mais il est probable que les deux parties ne sont pas encore prêtes à abandonner toutes leurs options. Ainsi le débat sur l'IAE n'a guère à voir avec les ENP et avec l'objectif du désarmement nucléaire mais beaucoup avec une polémique entre élites aux États-Unis et en URSS.

---

## Recension

# Le paradoxe juif de Goldmann

par Sidney Freifeld

A l'âge de 84 ans, Nahum Goldmann peut faire un retour sur une carrière bien remplie de dirigeant juif extraordinaire; durant les années 60, il fut à un moment donné le président à la fois du Congrès juif mondial, dont il a contribué à la fondation, de l'Organisation mondiale sioniste, de la Conférence des présidents des principaux organismes juifs, de la Conférence sur les réclamations matérielles des juifs contre l'Allemagne, dont il a été le principal négociateur — rôle qu'il mena d'ailleurs avec succès — de la *Memorial Foundation for Jewish Culture* (Fondation commémorative de la culture juive), et occupa plusieurs autres charges de moindre importance. C'est pourquoi, lorsque le pape Jean a voulu s'entretenir avec un

---

*M. Freifeld arrivé au ministère des Affaires extérieures en 1947 a pris sa retraite en 1975. Le dernier poste qu'il a occupé a été celui d'ambassadeur en Colombie et en Équateur. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

dirigeant juif, il a envoyé auprès de Goldmann le cardinal Bea, son confesseur. Le cardinal a dit à Goldmann: «Il est difficile de négocier avec les juifs, car on ne sait pas qui les représente le mieux. Nous avons le Vatican; les protestants ont le Conseil œcuménique des Églises; mais lorsque je me suis penché sur les structures actuelles de la juiverie... je les ai trouvées si complexes que j'ai demandé conseil auprès d'autres jésuites. Ils m'ont répondu que vous étiez l'homme idéal à consulter, que vous étiez le pape des juifs!»

Si la liste impressionnante des postes qu'il a occupés peut donner à penser que M. Goldmann n'a été qu'un porte-parole conventionnel de l'establishment juif, ce livre le décrit comme un dissident provocateur qui rejette certains aspects de la politique d'Israël et comme un perturbateur qui éprouve un malin plaisir à mêler les cartes et à jouer au franc-tireur. Au cours de sa vie, il a réussi l'exploit insigne de se faire attaquer à la fois par les sionistes, par les milieux officiels d'Israël et la

diaspora. Ces dernières années, il ne s'est pas du tout assagi; bien au contraire, il n'a pas hésité à attaquer des tendances en Israël même, et plus manifestement, des aspects importants de la politique étrangère d'Israël, surtout sa position à l'égard du monde arabe. Il a critiqué la négociation des «petits pas» d'Henry Kissinger à la suite de l'offensive menée par l'Égypte en 1973 contre Israël; il a fait savoir — c'était avant les négociations du Camp David — sa préférence pour un règlement général par le biais de la conférence de Genève qui était alors envisagé. Il voulait que les Israéliens s'engagent à évacuer les territoires occupés, et qu'en contrepartie «les Arabes reconnaissent officiellement l'État juif»; mais à son avis, la division de Jérusalem serait «intolérable» et il faut trouver «une solution qui soit acceptable à tous les différents peuples et religions».

M. Goldmann a souvent provoqué la colère des dirigeants israéliens en s'aventurant dans des voies délicates; après 1967, il était sur le point, a-t-on rapporté, de rencontrer Nasser; plus tard, le président Sadate; et plus récemment, Yasser Arafat. Il est particulièrement dur pour son vieil ami, David Ben Gurion, «intelligent, brillant, qui avait la vision d'un homme d'État et qui s'était gagné l'admiration d'un homme comme de Gaulle», mais qui «ne pardonne jamais une défaite, n'oublie jamais une humiliation, et veut toujours vengeance». Goldmann critiquait souvent les politiques de Ben Gurion à l'égard du monde arabe.

Le *Paradoxe juif* regorge d'apartés de M. Goldmann sur les lacunes que présente un monde fait d'États-nations, sur les péchés des superpuissances, et sur les vertus du neutralisme pour Israël et d'une confédération des États du Moyen-Orient. A son avis, un homme politique est celui qui ne tient compte que des désirs de ses partisans, et un homme d'État est celui qui se préoccupe également des besoins de ses adversaires, car il doit trouver avec eux un terrain d'entente. Il estime que les négociateurs israéliens doivent apprendre que personne n'a jamais absolument raison; les situations absolues n'existent pas, car l'absolu est impossible à atteindre. Il déplore que du fait des guerres qui lui sont imposées, l'État d'Israël ait dû au départ se concentrer sur le pouvoir physique et que, convaincu de ses droits, il oublie souvent ceux de ses adversaires et affaiblisse ainsi sa position aux yeux du monde.

Ce que M. Goldmann craint pour les juifs, ce n'est pas un autre holocauste, mais la perte de leur patrimoine, «non pas le meurtre, mais le suicide». Il pense que la jeunesse juive a besoin d'un défi: «Cons-

truire un Israël qui ne se contente pas d'avoir la meilleure armée du Moyen-Orient . . . , mais qui se concentre plutôt sur la créativité religieuse, culturelle et sociale». Il espère que la juiverie mondiale, inspirée par un Israël où règne la paix et la justice, deviendra un jour le champion de la lutte contre la pauvreté, l'analphabétisme et l'inégalité, préconisant l'abolition de l'État souverain et la paix.

Lorsqu'il a fondé le Congrès juif mondial il y a 40 ans, M. Goldmann est devenu la bête noire de certains juifs de l'Ouest. En effet, ceux-ci craignaient que cette initiative risque de saper leur lutte pour l'égalité dans leur propre pays et voulaient empêcher les vieilles accusations de «conspiration» de refaire surface. Aujourd'hui, le Congrès juif témoigne de l'acceptation plus large du fait que les juifs de nombreux pays peuvent avoir des intérêts et des préoccupations en commun, et qu'il est naturel pour eux de se réunir au sein d'organisations afin d'avancer leur cause.

Au cours d'une vie mouvementée, parsemée de grandes réalisations, M. Goldmann a traité avec de nombreux dirigeants mondiaux, Churchill, Attlee, Roosevelt, Acheson, le pape Paul VI, Adenauer, Brandt, Tito et Ceausescu — et même, vers les années 30, avec un émissaire de la famille des Habsbourg, venu lui proposer le soutien des juifs pour la restauration de la monarchie; en retour, les Habsbourg auraient offert l'asile en Autriche à 700 000 juifs d'Allemagne menacés par les nazis. De l'avis des Habsbourg, l'Autriche aurait pu alors connaître de nouveau la prospérité économique et la suprématie culturelle. M. Goldmann écrit qu'il préfère nettement traiter avec des «personnes exceptionnelles» qui, à son avis, lui rendent la pareille. Le chancelier Raab d'Autriche lui a dit qu'il était «trop intelligent». Mussolini, agacé parce que Goldmann n'acceptait pas une de ses propositions, lui aurait dit plus tard: «Vous aviez raison, vous êtes un homme d'État.» A la suite d'une réunion avec le président Ceausescu, un participant roumain lui dit qu'il «vient d'apprendre une utile leçon en diplomatie». Un autre dirigeant européen aurait déclaré qu'il «prévoyait toujours les événements.» M. Goldmann semble toutefois avoir passé trop de temps à s'admirer; que cet encensement constant par la bouche des grands de ce monde soit d'origine narcissique ou qu'elle révèle une profonde insécurité, elle n'en ternit pas moins l'image sinon les réalisations de l'homme.

Goldmann, Nahum. Le paradoxe juif: conversation en français avec Léon Abranowicz, Paris, Stock — 1976.



# Section de référence

## I. LIVRES

Bruneau, T. C. and Jan J. Jorgensen. *CIDA: the organization of Canadian overseas assistance*. Montreal: Centre for Developing Area Studies, McGill University, 1978. 50 p. (Working Paper no. 24).

C. D. Howe Research Institute. Canadian-American Committee. *Bilateral relations in an uncertain world context: Canada-U.S. relations in 1978, a staff report*. Montreal, 1978. 102 p.

Cuff, R. D. and J. L. Granatstein. *American dollars — Canadian prosperity: Canadian-American economic relations 1945-1950*. Toronto: Samuel-Stevens, 1978. 286 p.

Dhawan, K. C. and Lawrence Kryzanowski. *Export consortia: a Canadian study*. Montréal: Université Concordia, 1978. 249 p.

Donnelly, D. K. *CanAmerican union now!* Toronto: Griffin House, 1978. 208 p.

Kasinsky, Renée G. *Refugees from militarism: draft-age Americans in Canada*. Totowa, N. J.: Littlefield Adams, 1978, c1976. 301 p.

McLeish, John A. B. *A Canadian for all seasons: the John E. Robbin story*. Toronto: Lester and Orpen, 1978. 315 p.

*Oil in the seventies: essays on energy policy*. Edited by Michael Walker and others. Vancouver: Fraser Institute, 1977. 283 p.

Seward, Shirley and Helen Janssen. *Canadian development assistance: a selected bibliography 1950-77*. Edited by Jane Beaumont. Ottawa: International Development Research Centre and Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, 1978. 62 p. (Norman Paterson School of International Affairs Bibliography no. 6).

Stiles, John A. *Canada, Korea and the Pacific Rim*. Honolulu: Centre for Korean Studies, University of Hawaii, 1976. 27 p. (Colloquium paper no. 6).

Ward, W. Peter. *White Canada forever: popular attitudes and public policy toward Orientals in British Columbia*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1978. 205 p.

## II. ARTICLES

Adashev, V. «USSR and Canada moving to closer cooperation». Dans *International affairs* (Moscow) n° 10 1978 pp. 95-100.

Bannon, Sharleen. «McBride Commission: a progress report on UNESCO's study of global communications problems». Dans *Development directions* octobre 1978 pp. 18-22.

Bassiouni, M. Cherif. «Perspectives on the transfer of prisoners between the United States and Mexico and the United States and Canada». Dans *Vanderbilt journal of transnational law* 11:249-268 printemps 1978.

Copes, Parzival. «Guidelines to bounty; ocean frontier: Canadian fishery under Canadian management». Dans *Report on Confederation* décembre 1978. pp. 17-22.

Johnson, Randel. «The United States-Canada Income Tax Convention and Protocol-method and criteria used to define the meaning of «Permanent Establishment», Revenue Ruling 77-45, 1943 C.B. 526». Dans *International trade law journal* 3:427-430 été 1978.

Litvak, Isaiah A. and Christopher J. Maule. «Canadian small business investment in the U.S. — corporate forms and characteristics». Dans *Business quarterly* 43:69-79 hiver 1978.

Modak, N.D. «Opening the trade barriers». Dans *Canadian banker and ICB review* 85:24-26 décembre 1978.

Nord, Douglas C. «The «problem» of immigration: the continuing presence of the stranger within our gates». Dans *American review of Canadian studies* 8:116-133 automne 1978.

«Offshore oil and gas exploration in North-Eastern Canada (summary) ed. from material supplied by D. G. Crosby, Director, Resource Management and Conservation Branch, Dept. of Energy, Mines and Resources, Ottawa». Dans *Polar record* 19:186-190 mai 1978.

Schroeder, Dennis. «Third world coverage in Canadian newspapers». Dans *Development directions* octobre 1978 pp.13-15.

Snow, Rodney A. «Extended fishery jurisdiction in Canada and the United States». Dans *Ocean development and international law: the journal of maritime affairs* vol. 5 n° 2/3 1978 pp. 291-344.

Voyer, R. D. «The Canadian image in a changing world: a scientific and technological perspective». Dans *Musk-ox* n° 22:73-76 1978 Paper given at the Seminar: Nordicity: Canada as a northern state, Edmonton, 1 et 2, février 1978.

Walker, John R. «Keeping at peacekeeping». Dans *Report on Confederation* décembre 1978 pp. 8-10.

Williams, Paul. «The Canadian connection». Dans *Canada & the World* 44:18-19 janvier 1979.



## Publications du ministère des Affaires extérieures

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

N° 105 (1<sup>er</sup> décembre 1978) Voyage à Londres et à Bruxelles du secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

N° 106 (1<sup>er</sup> décembre 1978) Participation du Canada à la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégellement (FNUOD)

N° 107 (8 décembre 1978) Déclaration du vice-premier ministre, l'honorable Allan J. MacEachen, à la Chambre des communes le 8 décembre 1978 touchant le trentième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

N° 108 (12 décembre 1978) Intervention canadienne prononcée par M. Jacques Gignac, sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures, lors de la consultation sur le problème des réfugiés indochinois organisée par le haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés à Genève les 11 et 12 décembre 1978.

N° 109 (13 décembre 1978) Établissement de relations diplomatiques entre le Canada et la République démocratique de Sao Tomé et Príncipe.

N° 110 (18 décembre 1978) Pourparlers canado-américains sur la qualité de l'air.

N° 1 (4 janvier 1979) Création de l'organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest.

N° 2 (5 janvier 1979) Négociations canado-américaines sur les frontières maritimes et les pêches.

N° 3 (5 janvier 1979) Évacuation des Canadiens en Iran.

N° 4 (10 janvier 1979) Visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Don Jamieson, dans les Antilles du Commonwealth du 16 au 21 janvier 1979.

N° 5 (12 janvier 1978) Nominations diplomatiques: M. T. J. (Ted) Arcand est nommé ambassadeur au Liban avec accréditation auprès de la Syrie et de la Jordanie;

M. Yvon Beaulne, ambassadeur près le Saint-Siège; M. Robert M. Middleton, ambassadeur en Afrique du Sud et haut-commissaire auprès du Botswana, du Lesotho et du Swaziland; M. Aubrey L. Morantz, ambassadeur à Addis-Abéba; M. Allan B. Roger, haut-commissaire auprès de la Barbade ainsi que de la Grenade et de la Dominique, de même que commissaire auprès des États associés des Antilles et Montserrat; M. T. B. (Terry) Sheehan, haut-commissaire à Kingston avec accréditation auprès des Bahamas et commissaire à Bélize; M. Pierre Trottier, ambassadeur et délégué permanent du Canada auprès de l'Unesco.

N° 6 (18 janvier 1979) Visite du secrétaire général de l'OCDE à Ottawa, du 22 au 24 janvier 1979.

N° 7 (20 janvier 1979) Signature, le 20 janvier 1979, de l'accord de coopération commerciale et économique entre le Canada et le CARICOM.

N° 8 (23 janvier 1979) Le Canada présente à l'URSS sa réclamation pour *Cosmos 954*.

N° 9 (25 janvier 1979) Visite du vice-premier ministre de Nouvelle-Zélande à Ottawa.

## TRAITÉS

### Bilatéraux

#### *Agence spatiale européenne*

Accord entre le Canada et l'Agence spatiale européenne en matière de coopération  
Montréal, le 9 décembre 1978  
En vigueur le 9 décembre 1978  
Avec effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1979

#### *Corée, République de*

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de Corée constituant un Accord relatif à la limitation des textiles  
Ottawa, le 13 décembre 1978  
En vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1979

#### *Égypte, République arabe d'*

Accord de prêt de développement entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République arabe d'Égypte  
Le Caire, le 21 décembre 1978

#### *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'établissement, l'entretien et l'exploitation de quatre stations de surveillance du système de navigation *OMEGA* au Canada  
Ottawa, le 26 juillet et le 20 décembre 1978  
En vigueur le 20 décembre 1978

Échange de Notes constituant un Accord entre le Canada et les États-Unis d'Amérique modifiant les règles techniques annexées à l'Accord entre le Canada et les États-Unis d'Amérique visant à assurer la sécurité sur les Grands lacs par radio, 1973  
Ottawa, le 29 décembre 1978  
En vigueur le 29 décembre 1978  
Avec effet à compter du 1<sup>er</sup> février 1979

Échange de notes (30 juin 1953) entre le Canada et les États-Unis d'Amérique constituant un Accord relatif à l'installation d'un pipe-line entre Haines et Fairbanks (Alaska)  
Ottawa, le 30 juin 1953  
En vigueur le 30 juin 1953  
Modifié par un échange de Notes le 31 mars 1960  
Modifié par un échange de Notes le 19 avril 1962  
Notification canadienne terminant l'Accord le 12 janvier 1979  
En vigueur le 12 janvier 1980

#### *France*

Accord d'assistance mutuelle entre le Canada et la France visant la prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières par les administrations douanières des deux pays  
Paris, le 9 janvier 1979

### *Iran*

Échange de Notes constituant un Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Iran au sujet des exigences pour l'émission de visas pour voyageurs non-immigrants

Téhéran, le 2 novembre 1978

En vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 1978

### *Italie*

Accord de Sécurité sociale entre le Canada et l'Italie

Toronto, le 17 novembre 1977

Échéance des instruments de ratification le 28 décembre 1978

En vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1979

### **Multilatéraux**

Protocole portant prorogation de l'arrangement concernant le commerce international des textiles. (Sujet aux déclarations suivantes)

«En déposant le présent instrument d'acceptation, le Gouvernement du Canada déclare que: La présente acceptation est faite compte tenu de la confirmation, par toutes les parties au Protocole portant prorogation de l'arrangement concernant le commerce international des textiles, des points convenus dans les conclusions du Comité des textiles adoptées le 14 décembre 1977, dont copie est jointe au présent Protocole.»  
Fait à Genève le 14 décembre 1977

En vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1978

Instrument d'acceptation du Canada déposé le 24 octobre 1978

En vigueur pour le Canada le 24 octobre 1978

Actes finals de la Conférence administrative mondiale des radiocommunications chargée d'établir un Plan pour le service de radiodiffusion par satellite dans les bandes de fréquences 11, 7-12, 2 GHz (dans les Régions 2 et 3) et 11, 7-12-12, 5 GHz (dans la Région 1) (Genève, 1977)

Faits à Genève le 13 février 1977

Instrument d'approbation du Canada déposé

à Genève le 13 décembre 1978

En vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1979

Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique Nord-Ouest

Signée à Ottawa, le 24 octobre 1978

Instrument de ratification du Canada déposé le 30 novembre 1978

En vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1979

*CORRECTION* — livraison novembre/décembre 1978 de *Perspectives internationales*, p. 45, 2<sup>e</sup> colonne sous la rubrique «multilatéraux» 1<sup>er</sup> traité mentionné (corrections indiquées en italique)

Statut du Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels. Adopté à la Nouvelle Delhi, novembre/décembre 1956; révisé le 24 avril, 1963 et le 14-17 avril, 1969.

En vigueur le 10 mai, 1958.

Instrument d'adhésion du Canada déposé le 24 octobre.

En vigueur pour le Canada le 24 octobre 1978.

mars/avril 1979

# Perspectives internationales

Revue d'opinion sur les affaires étrangères

---

L'énergie, problème international

---

Regards sur l'Asie

---

Présence canadienne au *Tokyo Round*

---

Le Canada et le désarmement

---

L'OTAN et la bombe à neutrons

---

*Iran*  
Échange de Notes constituant un Accord entre  
le Gouvernement du Canada et le Gouverne-

Actes finals de la Conférence administrative  
mondiale des radiocommunications chargée  
d'établir un Plan pour le service de radiodiffu-

# Perspectives internationales

## *Table des matières*

mars/avril 1979

|   |    |
|---|----|
| L'énergie, problème international/Ulf Lantzke           | 3  |
| <hr/>   |    |
| Regards sur l'Asie                                      |    |
| Carte chinoise, carte américaine/Georges Vigny          | 8  |
| Le nouveau trilatéralisme en Asie/F.Q. Quo              | 11 |
| La Chine antique à l'heure moderne/R. et S. Reford      | 16 |
| Incidences du coup d'État afghan/D. Van Praagh          | 19 |
| <hr/>   |    |
| Le Canada au Tokyo Round/Gilbert R. Winham              | 23 |
| <hr/>   |    |
| Le Canada et le désarmement/William Epstein             | 28 |
| <hr/>   |    |
| Le Canada, l'OTAN et la bombe à neutrons/Hugh Macdonald | 34 |
| <hr/>   |    |
| Lettre à la rédaction                                   | 38 |
| <hr/>   |    |
| Section de référence                                    | 39 |
| <hr/>   |    |

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

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

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

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

Envoi postal de troisième classe autorisé.

*Directeurs de rédaction:*

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

*Perspectives internationales* est une revue d'opinion sur le rôle du Canada dans le monde et sur des questions d'actualité internationale. Elle a pour objet de stimuler les discussions sur les affaires internationales et de susciter l'intérêt à leur égard. Son rôle n'est pas d'offrir un reflet des politiques ou des façons de voir du gouvernement canadien. Les directeurs de rédaction s'efforcent, au contraire, de publier fréquemment des articles où s'expriment des points de vue indépendants ou même opposés à ceux du gouvernement canadien. En conséquence, le ministère des Affaires extérieures ne peut assumer aucune responsabilité quant aux opinions exprimées, sauf dans le cas où il est mentionné expressément qu'un article signé par un agent du ministère correspond à une politique officielle.

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

# L'énergie: un problème international

par Ulf Lantzke

Depuis la fin de la dernière guerre, les perspectives économiques mondiales ont rarement été aussi incertaines. Si les pays industriels ont réussi à surmonter la récession récente, ils doivent encore faire face à de délicats problèmes économiques dont les dimensions dépassent l'ampleur normale des fluctuations conjoncturelles de la période d'après-guerre.

Ces problèmes résultent sans doute d'un ensemble complexe de causes diverses, mais il importe de reconnaître le rôle à la fois réel et psychologique que joue l'énergie dans le climat actuel d'incertitude économique. Elle joue un rôle réel car la situation en matière énergétique exerce une influence directe sur certains de ces problèmes. On peut à cet égard citer l'inflation provoquée par le relèvement des prix de l'énergie, ou l'importance de la part de l'énergie dans les déficits commerciaux. Mais c'est aussi un facteur psychologique, car l'insécurité en matière énergétique a pour effet de saper la confiance dans les plans d'expansion économique et d'assombrir les espérances que les investisseurs comme les consommateurs peuvent entretenir quant aux perspectives économiques générales.

D'autre part, nous ne pouvons pas traiter d'énergie sans tenir compte d'autres facteurs car le problème de l'énergie est à l'origine de difficultés économiques et même politiques beaucoup plus vastes et nous ne pouvons pas nous permettre d'ignorer délibérément le contexte général.

## Menace pour l'avenir

Ces derniers temps, un certain nombre de commentateurs ont fait des déclarations assez optimistes quant à la situation de l'énergie dans un avenir proche en se fondant surtout sur le fait qu'il existe à l'heure actuelle un excédent sur le marché mondial du pétrole.

Il ne m'est cependant pas possible de partager leur avis et de penser que le problème de l'énergie sera résolu du seul fait de cet excédent. En premier lieu, nous ne devons pas oublier que la réduction de la demande dans le secteur pétrolier n'a été obtenue qu'au prix d'un recul de la croissance économique. En second lieu, nous devons reconnaître que les sources nouvelles sur lesquelles nous pouvons compter pour l'avenir sont relativement négligeables si l'on se réfère à l'accroissement annuel de la demande de pétrole, étant entendu que nous pouvons par ailleurs nous féliciter d'avoir, grâce aux investissements antérieurs dans la Mer du Nord et en Alaska, pu bénéficier d'un répit supplémentaire pour nos approvisionnements.

En troisième lieu, les pays industriels restent toujours très vulnérables en face des décisions que peut prendre l'OPEP en matière d'approvisionnement et de prix. En quatrième lieu, on peut craindre que l'excédent temporaire enregistré actuellement sur le marché du pétrole n'amène l'opinion à croire que le problème de l'énergie n'existe pas, affaiblissant ainsi le soutien qu'appellent du point de vue politique les mesures gouvernementales vigoureuses qui s'imposent dans le domaine de l'énergie.

En effet si, comme le souligne l'analyse de nombreux experts, les démocraties industrielles ne renforcent pas leur politique énergétique, il est certain que la demande de pétrole augmentera au point d'atteindre le niveau des approvisionnements disponibles, peut-être dès le milieu des années 80, de sorte que les marchés mondiaux de l'énergie connaîtraient des conditions critiques entraînant de graves conséquences économiques et politiques pour l'ensemble des nations. Il faut toutefois bien préciser que, si ces menaces sont très réelles, la crise n'est pas inévitable. Il est possible de l'écartier à condition d'agir dès aujourd'hui, à un moment où la situation énergétique générale relativement calme nous permet de mettre en place les mesures nécessaires dont les délais de mise en œuvre sont longs.

## Le coût de l'inaction

Si nous ne renforçons pas suffisamment nos politiques énergétiques, l'écart entre la demande potentielle et l'offre disponible se refermera sans que nous n'y puissions rien. A court terme, les incertitudes qui planent sur l'énergie ne pourraient que continuer à miner les efforts visant à assurer un redressement économique non inflationniste. De fait, il est frappant, à l'heure actuelle, de constater combien d'entreprises voient dans les aléas de la conjoncture énergétique un élément

---

*Docteur en droit de l'Université de Münster en République fédérale d'Allemagne, M. Ulf Lantzke a été affecté au ministère des Affaires économiques de son pays à Bonn. En 1973, il devenait conseiller spécial du secrétaire général de l'OCDE pour les questions d'énergie et en 1974 directeur de la nouvelle Agence internationale de l'énergie de l'OCDE. Cet article reprend les thèmes d'une communication prononcée lors d'une conférence de l'Institut canadien des affaires internationales à Toronto en juin dernier. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

essentiel de leur manque de confiance dans l'évolution future de l'économie en général. Si nous ne prenions pas de mesures suffisantes dans le domaine de l'énergie, nous nous préparerions à moyen et à plus long terme, des hausses considérables et brutales des prix ainsi que des pénuries chroniques d'approvisionnement.

Dans l'ensemble des démocraties industrielles, les retombées des problèmes énergétiques provoqueraient des difficultés économiques de caractère général en accentuant les pressions inflationnistes, en accroissant les déficits de balance des paiements, en renforçant les restrictions aux échanges et l'instabilité monétaire. Du fait de ces pressions, la baisse de confiance des entreprises et des investisseurs risquerait de réduire encore l'activité économique et faire monter le chômage. Nos économies devraient alors essayer de réaliser dans un très court délai de profondes modifications de structures rendues nécessaires par des causes d'ordre énergétique dans une période de croissance économique par trop faible.

On imagine mal comment nos sociétés pourraient éviter les graves perturbations sociales et politiques que pourrait entraîner une telle détérioration de la situation économique générale. Dans de nombreux pays, la stabilité politique intérieure pourrait en être sérieusement affaiblie.

La concurrence entre les divers pays désireux d'accéder à des approvisionnements pétroliers peu abondants pourrait être un facteur de division particulièrement sérieux. Dans une situation de pénurie chronique de ce genre, les économies les plus vigoureuses pourraient, dans un premier temps, se trouver en meilleure posture, mais d'autres pays risqueraient de ne pas disposer des quantités d'énergie voulues pour faire face à leurs besoins économiques essentiels. Les pays aux économies les plus faibles pourraient s'estimer dans l'obligation de prendre de rigoureuses mesures unilatérales, déflationnistes et protectionnistes, qui, par un processus d'action en retour, provoqueraient un ralentissement de la croissance économique mondiale et une réduction des échanges, exerçant à la longue une influence défavorable sur tous les pays.

Il ne serait pas impossible non plus que les pays, soit individuellement, soit collectivement, s'efforcent en adoptant des mesures dépassant les formes habituelles de la concurrence commerciale, d'établir des relations d'approvisionnement préférentiel avec les États producteurs de pétrole. Pour autant qu'elles réussiraient, ces mesures menaceraient la souplesse du système des échanges pétroliers mondiaux. Qui plus est, ces arrangements pourraient trouver des prolongements dans des domaines politiques névralgiques, ventes d'armes, fourniture de techniques nucléaires «sensibles» sans clause de sauvegarde appropriée, ou nouvelles complications politiques dans le règlement du conflit du Proche-Orient, par exemple. Tous ces développements auraient une incidence défavorable sur les intérêts généraux des pays industriels de

l'Ouest. Ils pourraient même créer une atmosphère de confrontation susceptible de nuire d'une façon générale aux relations d'ensemble. Personne ne peut accepter une telle éventualité. Tout le monde voit combien des réactions à courte vue de ce genre seraient contre-indiquées. Nous n'en devons pas moins faire en sorte, par notre action et notre coopération en matière énergétique, que l'avenir ne nous mette pas dans une situation qui risquerait de faire naître de tels ferments de discorde.

Au total, je crois que si nous laissons persister les tendances actuelles dans le domaine de l'énergie, si nous ne faisons rien pour corriger la situation, nous pouvons alors prévoir qu'une insécurité grandissante en matière énergétique exercera des effets de plus en plus défavorables sur les relations entre les pays industriels. Une telle évolution serait assurément désastreuse pour tous.

### Longue transition

Il nous faut reconnaître que le monde doit opérer une longue transition: alors qu'il comptait essentiellement sur un pétrole relativement peu coûteux, il devra recourir plus largement à d'autres ressources énergétiques plus abondantes, et, par la suite, mettre en œuvre des sources d'énergie renouvelables. Il s'agit là d'un processus de longue durée qui, s'il est entrepris dès maintenant, peut être mené à bien sans à-coups. Dans le cas contraire (c'est-à-dire si les changements nécessaires doivent être apportés de façon soudaine) il entraînera une désorganisation coûteuse. Le seul jeu des forces du marché ne saurait assurer cette transition. Les investissements nécessaires sont d'une telle ampleur et l'importance stratégique de l'énergie est si grande que la participation des gouvernements est indispensable.

Je ne sous-estime pas les difficultés que l'application de programmes énergétiques plus rigoureux peut présenter pour beaucoup. Les mesures requises impliquent dans bien des cas d'importants changements du mode de vie auquel nous nous sommes habitués et elles peuvent aussi toucher des intérêts traditionnels. Les mesures fiscales de pénalisation visant à encourager l'utilisation d'automobiles consommant peu de carburant ou à améliorer le rendement énergétique de la climatisation des locaux, par exemple, peuvent être très dures. Toutefois, l'adaptation à ces changements présenterait beaucoup moins d'inconvénients que les conséquences à prévoir si on laissait la situation de l'énergie empirer. Sans doute aussi, certains projets de développements énergétiques risquent de porter atteinte à la beauté de certains paysages, voire de gêner la vie sentimentale du caribou. Ces aspects touchant l'environnement ne sont certes pas négligeables, mais il convient de les replacer dans une perspective d'ensemble et, comme je l'ai déjà dit, les perspectives actuelles nous montrent que les intérêts économiques et politiques vitaux auront beaucoup à



souffrir si nous n'agissons pas rapidement afin d'améliorer la situation de l'énergie.

Etant donné la nature globale du problème de l'énergie, quelle sorte d'action est nécessaire et qui devrait en prendre l'initiative? Du côté de la demande, il nous faudra accroître le rendement d'utilisation de l'énergie et modifier la structure de la consommation pour qu'elle corresponde à la nouvelle répartition des sources dont nous disposerons à l'avenir. Du côté de l'offre, nous devons maintenir la production de pétrole et de gaz, accroître dans de fortes proportions le rôle du charbon et de l'énergie nucléaire et apporter notre soutien à des programmes dynamiques visant à mettre au point de nouvelles techniques énergétiques.

### Nécessité d'une coopération internationale

En principe, c'est aux divers gouvernements qu'il appartiendra de fixer les nouvelles politiques énergétiques et de les mettre en œuvre. La situation des pays industrialisés en matière énergétique est très variable et il existe à l'intérieur de pays comme le Canada, des écarts régionaux importants qui appellent une harmonisation. Toutefois, si c'est à l'échelon national que l'action doit être mise en œuvre, la coordination internationale n'en présente pas moins un caractère vital. L'interdépendance énergétique est une réalité et le problème de l'énergie est un problème international qui ne peut être résolu que sur la base d'une coordination internationale. Aucun pays n'est capable de résoudre le problème par ses propres moyens. Si un grand pays industriel, quel qu'il soit, voulait agir seul et sans tenir compte des plans ou des mesures adoptés dans d'autres pays, il risquerait de prendre des décisions erronées, de procéder à des investissements inefficaces et de compromettre non seulement sa propre prospérité économique mais aussi celle de ses partenaires économiques et de ses alliés politiques. Ce n'est que par des efforts coordonnés de tous les pays que nous pouvons espérer assurer un approvisionnement énergétique adéquat permettant de faire face aux besoins essentiels de l'avenir.

Chaque pays doit apporter une contribution correspondant à ses capacités. De tous les pays industriels, les États-Unis apparaissent nettement comme celui qui serait le mieux placé pour réduire ses importations pétrolières, améliorer ses rendements énergétiques et développer ses approvisionnements. L'objectif que la politique énergétique des États-Unis devrait s'assigner en premier serait peut-être de rapprocher les prix américains de l'énergie des niveaux mondiaux étant donné qu'une action touchant les prix aurait une incidence très favorable sur les aspects nationaux et internationaux de la politique énergétique. Les possibilités qui s'offrent à d'autres pays comme le Japon, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et le Canada, dont les économies ont une dimension moyenne, sont importantes aussi car ils pourraient ensemble apporter une contribution d'un ordre de

grandeur analogue à celle des États-Unis. Comme ils sont relativement moins bien dotés en ressources énergétiques, la contribution de l'Europe et du Japon différerait de celle de l'Amérique du Nord. Néanmoins, ils peuvent eux aussi faire un effort appréciable pour adapter leurs industries consommatrices d'énergie à une nouvelle structure énergétique.

### Le rôle du Canada

L'importance du rôle du Canada n'a pas pour moindre cause l'autorité que celui-ci s'est acquise en matière énergétique et qui exercera des effets considérables sur les possibilités offertes à d'autres pays. On s'est beaucoup préoccupé au Canada de la politique énergétique depuis la crise de l'énergie de 1973-1974. Il a ainsi été possible d'accomplir beaucoup de progrès qui finalement auront une incidence favorable sur la situation énergétique intérieure. Des objectifs spécifiques ont été définis en cette matière. On a adopté un barème de prix du pétrole et du gaz qui, à la longue, devrait permettre de facturer l'énergie à des prix correspondant mieux à la réalité. Les économies d'énergie sont prises au sérieux. Mais que penser des implications internationales de la politique énergétique du Canada? Le Canada a la chance d'être largement doté en ressources énergétiques: gisements d'hydrocarbures classiques et non conventionnels, importantes réserves de charbon et d'uranium, techniques nucléaires éprouvées. Les politiques d'approvisionnement énergétique canadiennes pourraient beaucoup contribuer à l'amélioration de la situation énergétique mondiale. Que pourrait faire exactement le Canada et pourquoi devrait-il le faire?

Avec les États-Unis et l'Australie, le Canada pourrait, par sa politique charbonnière, accroître considérablement l'énergie de substitution offerte à l'Europe et au Japon. Pour que les Européens et les Japonais réussissent à remplacer le pétrole dans la production de l'électricité et dans l'industrie, il faut qu'ils disposent de grandes quantités de charbon importé. Pour le Canada et pour d'autres producteurs de charbon, il existe à moyen terme d'énormes possibilités d'exportation. Les efforts internationaux en coopération visant à mettre à profit ces possibilités pourraient avoir pour but d'assurer une expansion considérable des échanges de charbon impliquant un réseau mondial et requérant des conditions commerciales stables. A cet effet, il faudrait prévoir de grands investissements d'infrastructure dans les installations minières et extractives, dans les transports intérieurs et maritimes et dans les installations portuaires, qui apporteraient des avantages économiques substantiels à tous les intéressés.

Sur des bases analogues, il serait possible d'assurer, par la coopération internationale, les conditions voulues pour accroître les exportations canadiennes d'uranium et de savoir-faire nucléaire vers d'autres pays qui, sans l'énergie nucléaire, ne seraient absolu-

ment pas en mesure de couvrir leurs besoins énergétiques dans les dernières décennies du siècle. De même, l'assurance d'approvisionnements fiables serait nécessaire pour encourager l'Europe et le Japon à créer des installations nucléaires d'une puissance installée adéquate.

Les efforts du Canada visant à mettre en valeur le pétrole et le gaz des régions encore vierges pourraient aussi contribuer de façon non négligeable à améliorer la situation énergétique globale. En premier lieu, s'il augmentait sa production pétrolière intérieure, le Canada aurait moins besoin d'accroître ses importations de pétrole, ce qui favoriserait une détente sur le marché pétrolier mondial dont bénéficieraient les pays pauvres en ressources. En second lieu, une progression des exportations de gaz vers les États-Unis pourrait de même contribuer à réduire la nécessité pour les États-Unis d'accroître leurs importations de pétrole.

Il convient de noter que tous ces efforts, s'ils doivent être mis en œuvre à l'échelon national, ou souvent, au Canada, à l'échelon de la province, s'articulent dans une action internationale plus large. Ils requièrent que d'autres pays entreprennent des efforts complémentaires — que, par exemple, l'Europe et le Japon soient disposés à remplacer des importations de pétrole par des importations de charbon et à entreprendre les changements structurels que leurs économies énergétiques devraient opérer. Ils requièrent aussi que le Canada adopte une attitude plus ouverte à l'égard des investissements et des échanges internationaux du secteur de l'énergie.

#### Les travaux de l'AIE

L'Agence internationale de l'énergie (AIE) a été créée pour fournir un cadre permettant d'organiser efficacement des efforts de ce genre sur la base d'une coordination internationale.

Jusqu'ici, nous avons pu constater à l'AIE que l'établissement de consultations plus étroites entre les pays Membres de l'Agence réduit certainement l'ignorance de chacun d'entre eux quant aux plans et aux politiques des autres. Un accord international définissant une approche politique générale dans le domaine de la politique charbonnière ou de la politique nucléaire, par exemple, peut aider à cristalliser les décisions et les orientations que chaque pays doit prendre en fonction de sa propre situation en matière énergétique. La coopération dans le domaine de l'énergie, loin de la limiter, élargit plutôt la gamme des politiques énergétiques qui s'offrent au choix de chaque pays. Au demeurant, la coopération entre pays industriels prépare la voie à des formes cohérentes de coopération élargie à une échelle globale entre les pays producteurs de pétrole et les autres pays en développement.

Comment faire en sorte que cette coopération soit assez efficace pour fournir des solutions adaptées

à la nature comme à l'ampleur du problème de l'énergie. Comment faire en sorte que des politiques plus rigoureuses soient mises en œuvre et que ces politiques soient mutuellement compatibles de manière à se renforcer les unes les autres? Ici encore, l'expérience que nous avons de l'AIE montre combien l'Agence est un instrument utile permettant d'évaluer et, le cas échéant, d'intensifier cette coopération. Qui plus est, l'Agence a défini un cadre dans lequel les objectifs énergétiques à long terme ont été déterminés avec précision et elle dispose de moyens permettant d'évaluer de façon permanente les progrès faits dans la réalisation de ces objectifs.

Lors d'une réunion qui s'est tenue à Paris en octobre dernier et que présidait M. Alastair Gillespie, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources du Canada, les ministres des pays de l'AIE sont convenus des éléments essentiels que devraient comporter les politiques énergétiques de chaque pays. Reconnaisant que le marché pétrolier mondial ne pourrait fournir que des quantités de pétrole limitées vers le milieu et la fin des années 80, ils ont décidé d'assigner comme objectif au groupe des pays de l'AIE de faire en sorte que leurs importations de pétrole ne dépassent pas 26 millions de barils par jour en 1985. Ils ont aussi adopté douze principes de politique énergétique qui orienteront les efforts de mise en œuvre des politiques énergétiques nationales. Ces principes visent les questions fondamentales intéressant l'Amérique du Nord, l'Europe et le Japon que j'ai exposées plus haut.

Enfin, ils ont décidé que l'Agence devrait procéder régulièrement à un examen systématique de la politique énergétique de chaque pays. Ces examens ont pour objet de faire en sorte que la contribution de chaque pays soit suffisante pour assurer la réalisation de l'objectif global de groupe, et d'indiquer les possibilités d'amélioration et de renforcement des politiques énergétiques.

Nos études par pays ont fait apparaître que chaque pays éprouve des difficultés lorsqu'il cherche à appliquer des politiques énergétiques plus rigoureuses et le Canada ne fait pas exception à cette règle. C'est ainsi que la décision concernant le gazoduc trans-canadien a effectivement posé au Canada des questions délicates: questions ayant trait à l'incidence sur l'environnement ou aux droits des esquimaux.

Toutefois, il ne faut pas oublier non plus que cette décision ne présentait pas seulement de l'importance pour les perspectives énergétiques du Canada et des États-Unis, mais qu'elle retenait l'attention d'autres pays à travers le monde. De même, la question de la souveraineté sur les ressources naturelles, au niveau fédéral ou provincial a été soulevée dans le contexte des investissements étrangers et de l'accès des étrangers aux ressources énergétiques. Toutefois, ici encore, ces préoccupations doivent être replacées dans le cadre global du problème mondial de l'énergie et

compte tenu, en fait, de son incidence finale sur l'économie du Canada et des pays de l'Ouest. En matière de politique nucléaire aussi, il est normal que les Canadiens éprouvent quelques préoccupations devant la diffusion des techniques nucléaires. En contrepartie toutefois, il convient de ne pas oublier que l'énergie nucléaire constitue l'unique espoir que certains pays peuvent avoir de couvrir leurs besoins énergétiques. Ne faudrait-il pas que le Canada reconnaisse que des pays ont véritablement besoin d'apports dans le domaine nucléaire et qu'il fasse en sorte que ces pays puissent effectivement accéder aux sources correspondantes de manière que la mise en œuvre de l'énergie nucléaire ne se fasse pas sans contrôle? Dans le cas contraire, les pays s'efforceraient de couvrir leurs besoins nucléaires par tous les moyens de sorte que la mise en valeur de l'énergie nucléaire risquerait finalement d'être moins bien surveillée.

Le plus récent examen des programmes énergétiques a abouti à la conclusion que, dans tous les pays de l'AIE, les efforts actuels ne sont pas suffisants pour assurer la réalisation des objectifs de l'Agence. En conséquence, chaque pays devra mettre en œuvre des politiques énergétiques plus rigoureuses et tenir compte des recommandations de l'AIE du genre de celles que j'ai exposées plus haut.

#### Les avantages de l'action internationale

L'AIE fournit ainsi un centre de discussions où les démocraties industrielles peuvent coopérer étroitement pour donner à leurs politiques énergétiques une forme répondant aux besoins de tous les groupes de pays. La mise en œuvre d'une coopération de ce genre et l'application de politiques plus rigoureuses présente des avantages considérables.

Du point de vue de l'énergie, tous les pays pourraient compter davantage sur une situation plus sûre dans l'avenir. Le pétrole serait disponible en quantités suffisantes pendant toute la durée du passage à des sources d'énergie de substitution. Le gaz pourrait apporter une contribution de plus en plus importante et les infrastructures nécessaires pour le gaz naturel pourraient être conçues de manière à pouvoir aussi servir ultérieurement pour le gaz de synthèse. La part du charbon et de l'énergie nucléaire dans le total des approvisionnements énergétiques augmenterait et l'on disposerait d'un délai suffisant pour mettre au point les nouvelles techniques énergétiques qui seront nécessaires au siècle prochain. Pour un pays comme le Canada, les avantages seraient considérables: accroissement des investissements dans la production d'énergie et élargissement des marchés d'exportation

assurés. Les avantages s'étendraient aussi à l'économie générale. En premier lieu, tous les pays échapperaient aux graves conséquences économiques qu'entraîneraient les déséquilibres futurs entre demande potentielle d'énergie et offre disponible. En second lieu, une diminution de l'incertitude quant aux perspectives énergétiques contribuerait à rétablir la confiance générale. Qui plus est, les investissements nécessaires pour accroître le rendement énergétique et pour mettre en valeur de nouvelles sources d'approvisionnement donnerait une forte impulsion aux économies de nos pays. En effet, nombre de mesures nécessaires touchant l'énergie, comme l'isolation des bâtiments, la fabrication d'une génération entièrement nouvelle d'automobiles à bon rendement énergétique ou la construction d'installations portuaires ou de chemins de fer pour le transport du charbon, pourraient susciter un accroissement de la demande de biens et services dans d'autres secteurs-clés de l'économie. Il s'agit, dans bien des cas, d'activités qui font largement appel à la main-d'œuvre, ce qui pourrait contribuer à atténuer un chômage persistant. Au lieu d'être une contrainte entravant la croissance de l'activité économique générale, l'énergie pourrait servir à donner un nouveau dynamisme à nos économies.

Enfin, d'un point de vue politique, les pays industriels pourraient envisager un renouveau de leurs relations. Une coopération renforcée dans le domaine de l'énergie ferait disparaître une source d'instabilité et de faiblesse politique. La réussite dans ce domaine fournirait un exemple convaincant de ce qui pourrait être réalisé dans d'autres. Les pays industriels seraient mieux placés pour régler certains problèmes délicats dans diverses parties du monde — qu'il s'agisse, par exemple, des questions Est-Ouest, du Proche-Orient, des problèmes africains ou de la coopération avec les pays en développement pour les questions économiques et politiques.

L'énergie pose un problème majeur à l'ensemble des pays industriels; mais c'est un problème difficile à résoudre car il requiert un engagement politique permanent ainsi que des mesures rigoureuses et durables pour le résoudre. A cet égard, les conséquences de l'inaction menacent les intérêts vitaux de toutes les régions. En d'autres termes, nous devons purement et simplement rejeter toute idée d'échec. Inversement, les avantages d'une impulsion et d'une action politique vigoureuse dans le domaine de l'énergie enrichiraient considérablement les relations entre les démocraties industrielles. Nous n'avons pas le droit de ne pas saisir l'occasion qui s'offre ainsi à nous.

# Carte chinoise, carte américaine

par Georges Vigny

Une réalité est permutable quand ses tenants et ses aboutissants sont interchangeable. Permutabilité qui vaut tout autant pour les motivations sous-tendant cette réalité que cette réalité objectivée elle-même.

De ce fait, la normalisation des relations entre Washington et Pékin constitue une réalité permutable. Au point que ladite «carte chinoise» ressemble à ces cartes truquées d'illusionniste marquées sur les deux faces de deux figures différentes: selon que le présentateur est américain ou chinois, on parlera de la même carte tantôt comme de la «carte chinoise» et tantôt comme de la «carte américaine».

En d'autres mots, la «carte chinoise» se présente dans une simultanéité politique et spatiale, chronologique et stratégique, avec la «carte américaine» abattue par Pékin, un peu comme l'avert et le revers d'une même médaille.

Forçant encore davantage la comparaison avec l'illusionniste, on s'est acharné, depuis ce fameux 15 décembre 1978 au soir où le président Carter a fait son annonce spectaculaire à la nation américaine, à ne jamais présenter qu'une seule face à la fois de cette carte maîtresse! A preuve: dans l'annonce officielle elle-même, la plupart des commentateurs américains ont omis ou ignoré l'élément capital de la déclaration conjointe et il a fallu que Moscou s'en charge pour qu'enfin on en parle par ricochet!

Ainsi, dans le communiqué lu par le président Carter, figuraient cinq principes nettement définis, dont le deuxième, dans ce contexte, était le plus important puisqu'il allait bien au-delà de la bilatéralité, pour donner à cette normalisation sa saveur spécifique. Ce principe, dans une traduction libre, dit qu'aucune des deux parties n'ambitionnera d'hégémonie dans la région d'Asie du Pacifique ou dans toute autre région, et que chacune des deux parties est opposée aux efforts faits par tout autre pays ou groupe de pays en vue d'établir une telle hégémonie. Ni hégémonie, ni «hégémonisme»! S'il n'y avait eu dans le communiqué que ces seuls passages, on aurait déjà pu parler d'un camouflet à Moscou, puisque dans

le jargon officiel chinois c'est le «social-impérialisme» soviétique qui est désigné par ce vocable précis d'hégémonisme.

Les rares fois où ce principe — réduit d'ailleurs à un seul mot — a été cité, le contexte n'y était pas; ou encore, c'était de manière rapide et pour illustrer un autre point mis en situation de «linkage». Une pudeur américaine suspecte, un peu comme si on cherchait à nier l'évidence que cette normalisation prend à revers les positions soviétiques aussi bien face à la Chine que dans une perspective globale. Pudeur ou, simplement maladresse, qui est d'ailleurs à l'origine de l'incident subséquent mettant en scène un président américain qui interprète de travers — ou qui biaise — le message de son collègue soviétique et qui suscite une mise au point de l'agence Tass!

Faut-il croire que la Maison-Blanche ignore le sens du mot «hégémonie» dans son acception politique chinoise pour n'y voir qu'un équivalent raffiné de volonté de domination? Ce qui ferait du paragraphe du communiqué conjoint une pieuse généralité, genre: être pour la vertu et contre le vice?

Ce serait plutôt surprenant et ni Pékin et ni Moscou — encore moins! — ne l'entendent ainsi.

## Le contrepois

Le déblocage a pris de court les Américains alors que Cyrus Vance se trouvait au Proche-Orient, et que, curieusement, ce sont les chances d'une rencontre au sommet Carter-Brejnev qu'on évaluait! Pourtant, l'affaire a été mûrie de longue main, et la surprise tient dans la seule partie finale des négociations sino-américaines qui, de toute manière, ne se comprennent pas hors du contexte intérieur chinois.

On datera volontiers cette phase cruciale du 25 juin 1978 non parce qu'elle a commencé ce jour précis mais bien parce que ce jour-là l'Union soviétique a publiquement mis en garde contre la tentation de jouer Pékin contre Moscou. L'expression «carte chinoise» est d'ailleurs de Leonid Brejnev lui-même. Parlant ce jour-là à Minsk, lors d'une tournée officielle, le président soviétique attaqua sans les identifier nommément les hommes politiques américains qui cherchent «à jouer la carte chinoise contre l'Union soviétique». Jugeant cette politique comme étant «à courte vue», le président soviétique faisait part de son espoir que les initiateurs d'une telle démarche «n'aient pas à se repentir amèrement» de leur erreur!

Qui était visé? Bien évidemment le conseiller attitré du président Carter, Zbigniew Brzezinski lui-

---

*Ancien rédacteur en chef adjoint et éditorialiste au journal Le Devoir de Montréal, M. Georges Vigny s'est consacré ces derniers mois à la rédaction d'un essai sur les droits de la personne et le développement; un second essai est en chantier et porte précisément sur la politique internationale des États-Unis. Le présent article n'engage que son auteur.*

même qui, de retour d'un voyage en Chine en mai, estimait qu'une Chine «forte et en sécurité» était dans l'intérêt des États-Unis...

On peu dès lors parler d'une erreur de jugement soviétique: cette mise en garde publique à l'adresse des États-Unis avait tout pour encourager Américains et surtout Chinois à mener à son terme le processus de normalisation.

Dès le lendemain, 26 juin, lors d'une conférence de presse, le président Carter rejetait l'accusation soviétique: «Nous n'essayons pas, ou n'essayerons jamais, de jouer les Soviétiques contre la République de Chine, ou inversement».

Le démenti est net, mais le choix des mots et l'allusion à une éventuelle et implicite «carte soviétique» («jouer les Soviétiques contre la République de Chine») constituent un glissement de langage et de notion: le démenti ne couvre pas le même champ que celui de l'accusation. Au demeurant, le président Carter ne se contentait pas de réfuter l'accusation mais, ajoutant l'insulte à l'injure, mettait en évidence que la Chine et les États-Unis nourrissent à travers le monde des espoirs communs et que les relations sino-américaines, par leur importance même, nécessitent d'être développées. L'objectif, précisait encore Jimmy Carter, est de vivre en paix avec ce peuple de près d'un milliard de personnes. Faut-il rappeler que c'était l'époque où, tant au Zaïre que dans la Corne de l'Afrique, la Chine apportait un soutien non équivoque au camp antisoviétique.

Dans une incontestable continuité, la Maison Blanche annonçait le lendemain, 27 juin, un voyage de scientifiques américains à Pékin pour le 6 juillet, alors que la Chine manifestait de plus en plus ouvertement sa soif de technologie occidentale. Pour parler le jargon d'usage: la surenchère répondait à l'avertissement.

Il n'est pas question de refaire l'histoire des échanges diplomatiques entre Washington et Pékin ou encore entre Moscou et Washington, mais de situer la phase clé pour en comprendre la vraie nature.

Le contexte de cet été 78 était celui du blocage des SALT, de la cascade d'affaires d'espionnages et du durcissement de la répression soviétique contre les «dissidents», de ladite «déstabilisation» de l'Afrique, contexte exacerbé par l'impossible «linkage» et la sélectivité de la «détente».

De ce fait, l'ouverture chinoise de Washington, alors que Leonid Brejnev en personne se rendait à la frontière soviéto-chinoise pour rassurer les siens et présumément inquiéter les Chinois, était déjà une manière de *contrepois*. Cette théorie a d'ailleurs eu toujours des adeptes à Washington: que pour mener une bonne négociation avec les Soviétiques (entendre: pour les forcer à un compromis) il faut améliorer les relations américaines avec la Chine.

Tout ceci ne tenait d'ailleurs pas compte — en tout cas, n'en tenait pas compte suffisamment — de la

crise intérieure chinoise où l'inépuisable Teng Hsiao-ping, jour après jour, extirpait du tissu chinois toute trace de la Bande des Quatre; une Bande des Quatre qui devint enfin celle des Cinq, une fois qu'on a compris que le premier n'était pas la veuve de Mao mais bien Mao lui-même...

Dans l'intervalle, Pékin se lançait dans une offensive tous azimuts, donnant même quelque espoir à Don Jamieson vite coiffé au poteau par les Européens dans la course au marché chinois, négociant avec le Japon le contrat du siècle et, qui plus est, déléguant le président Hua jusque dans les Balkans pour narquer les Soviétiques dans leur propre zone. Chemin faisant, Enver Hodja était largué comme une vieille savate et Tito rentrait en grâce.

Tout ceci pour comprendre en quoi consistait l'erreur de Brejnev.

### Le trompe-l'œil

C'était comme si Leonid Brejnev, solennellement, admettait sur la place publique que la normalisation sino-américaine ferait mal à Moscou, ou encore que l'Union soviétique se sentait effectivement prise à revers par un tel dégel.

On peut imaginer sans peine que les chefs des Bureaux américain et chinois, MM. Woodcock et Chai Tse-min, ont eu une saison d'automne plutôt mouvementée, et on verra un indice flagrant de l'impatience chinoise dans l'accueil chaleureux fait en octobre à James Schlesinger, secrétaire à l'Énergie et champion de la ligne dure envers Moscou. Mais, comme toujours, c'est contre l'obstacle tawanais que venaient buter les efforts. C'est là pourtant que s'impose une précision capitale que les Américains, pris dans leur propre problématique, ne pouvaient comprendre: cet obstacle taiwanais, avec lequel Washington apprend à vivre péniblement, est un *trompe-l'oeil!*

Ainsi, à diverses reprises et, en particulier après la disparition de Chou En-lai et de Mao Tsé-toung, les dirigeants chinois, pris dans la spirale infernale de la lutte de succession, ont clairement annoncé que la «libération» ou la réintégration de Formose à la mère-patrie était du strict ressort de Pékin qui, de ce fait, se réservait la décision en temps et lieu. Il est certes difficile, dans la transposition d'une langue à l'autre, de rendre toutes les nuances, mais le contexte intérieur chinois était tel que ce langage, dur en apparence, signifiait le contraire de ce que les Occidentaux ont généralement cru comprendre. Si, au premier degré de lecture, l'affirmation de Pékin signifiait une non-renonciation à Taiwan et une menace de reconquête, elle signifiait au second degré, que Pékin n'était pas pressé de récupérer Taiwan; ce qui, par le fait même, devait enlever au problème un peu de son acuité.

Ce n'est pourtant pas ce niveau de lecture qui s'imposa à Washington. Et il faut croire que Pékin n'était pas pressé de fournir le code de lecture: forts de cette myopie américaine savamment entretenue

par l'ambiguïté chinoise, les dirigeants de Pékin se sont servis jusqu'au bout de la question taiwanaise pour imposer à la négociation leur propre perspective et, bien plus évidemment leur propre rythme conditionné par les développements intérieurs!

Démystifier le problème de Taiwan aurait été non seulement une erreur stratégique et idéologique mais encore, concrètement, une renonciation au levier de commande de la négociation avec les États-Unis!

On a souvent rendu hommage au pragmatisme des Chinois, et à juste titre. Mais ce qu'on a toujours omis de souligner c'est leur science raffinée de l'illusionnisme, leur total contrôle de l'ambigu et des fausses apparences. Ne regardez jamais la main vide exhibée par le prestidigitateur: tout se passe dans l'autre, entre les doigts pliés soustraits à l'attention. On sait qui était Ramsès II, mais sait-on qui est par exemple le président Hua et quel est son vrai nom? Sait-on même si Hua et Teng, plutôt que de s'opposer, ne se complètent pas dans une opposition de tous les instants contre deux courants extrêmes qui les pressent sur leur gauche comme sur leur droite? Combien ont compris, lors de la seconde mort politique de Teng — après la disparition de Chou En-lai — que son éviction n'était pas la fin d'un processus mais bien le début d'un chambardement dont nous vivons aujourd'hui la phase «boomerang»?

Ceci pour dire que le trompe-l'œil taiwanais a agi merveilleusement, dramatisant à l'extrême un enjeu qui ne concerne finalement que les Américains eux-mêmes! Ce sont les États-Unis qui sont liés par un traité de défense avec Taïpeh, et c'est Washington qui aura pris tout l'odieux de la dénonciation de ce document une fois que les dirigeants américains ont été convaincus de l'inéluctabilité du virage à prendre! La foule de Taiwanais en colère a conspué les représentants américains et insulté non pas Hua ou Mao mais bien Carter.

Et ce, en dépit du fait que Pékin n'a jamais eu et n'a pas encore aujourd'hui ni les moyens ni l'intention de prendre d'assaut l'île de Formose. On peut même prétendre, en entrant dans ce fameux pragmatisme chinois, qu'il est de l'intérêt de Pékin de laisser perpétuer pour un temps indéterminé le cas taiwanais, un super Hong Kong qu'il est plus payant de conserver en vie autonome que noyé dans les insuffisances chinoises.

#### La carte américaine

Lors d'une entrevue à Walter Cronkite sur CBS, le 21 décembre 78, Jimmy Carter déclarait que le message de Leonid Brejnev relatif à la normalisation sino-américaine était «très positif» quant au ton général. Il faisait même état de la «compréhension» du leader soviétique pour qui les nouvelles relations sino-américaines «contribueront à la paix mondiale».

Et M. Carter ajoutait, alors que le voyage de M. Teng était déjà annoncé pour le 29 janvier 79:

«Mon espoir est que le président Brejnev viendra avant que M. Teng ne vienne à Washington». Ce qui fut bientôt un faux espoir, la rencontre subséquente entre MM. Vance et Gromyko sur les SALT n'ayant pas conduit au déblocage espéré. Au demeurant, l'agence Tass prenait l'initiative d'une mise au point qui, modérée dans le ton, n'en était pas moins un démenti: selon l'agence soviétique, le message de M. Brejnev prenait note du développement intervenu et, tout en admettant que des États souverains peuvent en toute légitimité nouer des relations normales, s'interrogeait sur les objectifs poursuivis. Jimmy Carter a-t-il mal interprété le message de M. Brejnev? Ou bien, a-t-il délibérément fait une lecture sélective pour forcer les Soviétiques à se manifester ouvertement pour ou contre? De fait, la normalisation est une question, mais c'en est une autre de savoir «sur quelle base celle-ci s'inscrit (et) quels objectifs sont poursuivis par les deux parties».

Les Soviétiques n'ont pas manqué, eux, ce fameux passage contre l'hégémonie et l'hégémonisme: le communiqué conjoint contient des «expressions», dit l'agence Tass, dont le sens ne fait aucun doute quand on se place dans l'esprit du «vocabulaire usuel des leaders chinois». Moscou suivra donc de près le développement des relations nouvelles entre Washington et Pékin pour voir ce qu'elles seront en pratique et «en tirera les conclusions appropriées pour la politique soviétique».

On en inférera qu'avant même de pouvoir évaluer les retombées chiffrées de la normalisation à Washington, Pékin ramasse déjà des dividendes politiques et stratégiques de sa «carte américaine». Plus que par sa renonciation à la thèse des deux Chines, Washington a comblé Pékin par l'inclusion de ce mot dans le communiqué qui, dès lors, dresse en face de Moscou l'inquiétant spectre de l'obsessionnel «encerclement»!

La question qui se pose aujourd'hui n'est pas de savoir combien de bouteilles Coca-Cola on vendra en Chine, combien de touristes et d'hommes d'affaires visiteront Pékin, combien de tracteurs américains seront vendus et combien d'hôtels seront construits. Tout ceci constitue le corollaire de la question fondamentale qui, elle, se formule ainsi: cette convergence américano-chinoise est-elle irréversible comme l'est le contrepois de l'irréversible divorce sino-soviétique?

Jusqu'à présent, on se plaisait à parler d'une «alliance objective» aussi bien entre la Chine et les États-Unis qu'entre la Chine et l'Alliance atlantique, en particulier dans une approche de «containment» de ce qu'il est convenu d'appeler «l'expansionnisme soviétique». Pékin a été le démystificateur le plus acharné du concept de «détente» et n'a jamais hésité à se ranger du côté occidental contre les pays du Pacte de Varsovie, aussi bien sur le théâtre opérationnel européen qu'africain. Quant à l'entrée du Vietnam dans le Comecon, on peut même avancer qu'elle crée plus de problèmes à Moscou qu'elle ne peut en résou-

dre étant entendu que Pékin assimile ce développement à une menace directe à ses frontières.

Le développement capital qu'est la normalisation américano-chinoise était, en d'autres mots, de l'ordre des possibilités depuis un bon bout de temps déjà. Il est signifiant bien plus par rapport au moment: couronnement de Teng et de sa ligne spécifique, cette normalisation signifie donc que la Chine est sortie de ses soubresauts et a trouvé une forme de stabilité intérieure rendant possible l'absorption de cet événement majeur par les masses populaires. Précédée d'une ample campagne de conditionnement via les «dazibao», cette normalisation s'est accompagnée d'une remise en question de l'héritage de Mao lui-même.

Dans une de ces citations, le Grand Timonier disait: «Sans doute les hommes sont-ils mortels, mais il est des morts qui pèsent plus que le mont Taishan, et d'autres moins qu'une plume». Pouvait-il imaginer que ça s'appliquerait à son cas, et doublement: d'abord comme le mont Taishan, ensuite comme une plume?

#### Dissuasion et rayonnement

Pékin sait fort bien qu'il ne peut par lui-même dissuader Moscou et, de ce fait, rend crédible sa volonté de dissuasion en recourant au colossal potentiel américain. La question est moins de savoir si les États-Unis sont seuls capables de fournir la quantité et la qualité de technologie dont Pékin a besoin que de savoir si toute autre puissance que les États-Unis est capable de rendre crédible la Chine!

L'obstacle taiwanais contourné et la pleine normalisation structurée, on peut en toute vraisemblance avancer que cette convergence sino-américaine est irréversible et signifie que Moscou doit faire son deuil de son rêve de traité de sécurité asiatique...

Même en imaginant que l'Américain guérira un jour de son traumatisme indochinois, Pékin sait pertinemment que l'amitié avec les États-Unis et la convergence objective en marche ne peuvent sérieusement menacer ses propres priorités.

Chaussé des lunettes occidentales — et particulièrement des verres fumés américains — on perd de vue la réalité permutable! Le fait est que répudier l'homme Mao comme la pensée de Mao n'a jamais signifié et ne signifiera jamais répudier le passé chinois, la tradition chinoise et, partant, l'héritage chinois. Ce qui signifie que la Chine ambitionne ce dont elle était capable au cours d'un glorieux passé: un rayonnement qui est la négation même de l'hégémonie. Il ne s'agit ni de volonté de conquête, ni de volonté de puissance: parvenant, grâce à l'apport américain (japonais et européen), à décoller son industrialisation, qui faut-il le répéter, est sa principale priorité, la Chine deviendrait ce phare spirituel que, de siècle en siècle, elle aspire à redevenir. Sa prospérité susciterait les convoitises alors que le rayonnement de sa pensée et l'image de sa puissance garderaient loin les convoiteurs...

Ce n'est pas un rêve de poète, c'est un timide reflet de l'âme chinoise, une image entretenue par des millénaires de traditions auxquelles Mao n'aura fait qu'ajouter une page nouvelle. Et ce n'est pas un hasard si le Grand Timonier, l'égal d'un céleste empereur de Chine, était simultanément le plus grand révolutionnaire de l'histoire chinoise et poète. C'est la conjonction de ces deux dimensions qui permet d'atteindre, avec ou sans Mao, le gouvernement par la pensée alimenté à la conscience sociale.

Contrairement à ce qu'on pense ici, cette attitude ne porte pas à rêver: elle suscite chez le Chinois une perception aiguë des réalités que ses partenaires occidentaux confondent avec le pragmatisme.

## Regards sur l'Asie

# Le nouveau trilatérisme en Asie

par F. Quei Quo

En 1978, pendant que la communauté mondiale braquait son attention sur la situation au Moyen-Orient, un nouvel échiquier international du pouvoir se dessinait tranquillement en Extrême-Orient. La ratification d'un traité de paix et d'amitié entre la Chine et le Japon le 23 octobre, l'annonce de la normalisation officielle des relations entre la Chine et les États-Unis pour le tout début de 1979, la signature d'un traité d'amitié entre le Vietnam et l'URSS le 3 novembre, l'escalade des hostilités entre le Vietnam et le Cambodge, et les visites successives de représentants de

haut niveau et d'hommes politiques chinois, vietnamiens et soviétiques dans les pays membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN)

*Monsieur Quo est directeur du Département de science politique de l'Université Simon Fraser. Il est l'auteur de nombreux écrits sur les affaires asiatiques. Son enseignement et sa recherche portent présentement sur les théories de politique internationale et sur la politique japonaise. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



sont autant d'événements qui ne doivent rien au hasard. Pris globalement, ils annoncent le début d'une ère nouvelle dans la politique internationale en Asie.

Dans le «nouveau trilatéralisme», les États-Unis proposent, le Japon suit et la Chine joue le rôle de balancier. Grâce à leur coalition, ces trois nations possèdent aujourd'hui un pouvoir sans précédent. Leur force militaire, leurs ressources humaines et leur savoir technologique et économique réunis constituent un contre efficace aux visées de l'URSS en Extrême-Orient et obligent celle-ci à chercher ailleurs une issue à son encerclement, d'où ses manœuvres en Asie du Sud-Est.

#### Les raisons du «nouvel ordre»

Près de cinq années se sont écoulées depuis le jour où le premier ministre Tanaka serrait la main du président Mao et du premier ministre Chou En-lai, aujourd'hui disparus, et indiquait ainsi que le Japon n'entendait le céder en rien aux États-Unis quant à leur désir d'établir des relations amicales avec la Chine (bien que sa visite en Chine ait été précédée de quelques mois par la «bombe» Nixon). Les négociations qui avaient précédé la conclusion du traité de paix et d'amitié s'étaient prolongées en raison d'événements perturbateurs et de certaines divergences de fond sur des principes auxquels tenaient fermement les parties en cause. La tournure des événements fin 1978 n'avait donc pas été prévue, et c'est d'ailleurs en URSS que l'effet de surprise aura été le plus marqué. Toutefois, la rapidité avec laquelle ce nouvel ordre s'est instauré en Extrême-Orient s'explique par divers facteurs, entre autres l'échec de la détente, les querelles intestines dans les deux grands camps idéologiques, et en particulier les changements survenus à la tête des gouvernements concernés.

En premier lieu, la politique de détente des années soixante et soixante-dix n'a pratiquement pas eu d'effet en Asie où les problèmes surgissaient plus souvent entre alliés qu'entre ennemis. Aux yeux des Soviétiques, les Chinois poussaient un peu trop loin leur zèle communiste et révolutionnaire. Les Américains, quant à eux, voyaient avec consternation le Japon devenir plus capitaliste et plus pacifique qu'ils ne l'avaient jamais voulu. Moscou se retrouvait désormais affublée du titre de capitale du «révisionnisme», et la Bourse de New York devenait le marché de change du yen japonais.

Dans le camp socialiste, les différends étaient à la fois profonds et étendus. Ils prenaient la forme tantôt de désaccords idéologiques, tantôt d'escarmouches frontalières, tantôt encore de luttes d'influence au sein du mouvement et de concours de popularité auprès des jeunes nations.

Parallèlement, la bataille économique que se livraient le Japon et les États-Unis était plus réelle que ne le laissaient supposer les apparences. La question devint si politisée qu'un poste spécial fut créé au sein

du Cabinet japonais et confié à un ancien diplomate chargé d'aplanir les relations commerciales avec les États-Unis et les pays membres de la Communauté économique européenne. Pour beaucoup d'Américains, la concurrence de la machine économique japonaise était aussi «déloyale» que l'avait été l'attaque lancée en 1941 contre Pearl Harbour par l'empire japonais. Les critiques selon lesquelles leur pays avait la partie belle dans son cheminement vers «la paix et la prospérité» plaçaient les dirigeants japonais dans une position insoutenable, car le climat politique intérieur n'était pas encore propice à un «virage à droite». À l'occasion d'une rencontre internationale, le premier ministre Fukuda se plaignit que la conjoncture lui rappelait celle des années trente, laissant ses interlocuteurs occidentaux le soin d'interpréter ces paroles. À l'évidence, il s'imposait de trouver un nouvel ordre international au sein duquel chacune de ces puissances asiatiques, soit les États-Unis, l'URSS, la Chine et le Japon, pourrait trouver sa place.

Dès le retour à une certaine stabilité politique intérieure avec l'élection de M. Carter comme trente-neuvième président, les États-Unis déclenchaient l'offensive diplomatique. Leur politique extrême-orientale reposait sur deux grands principes, soit laisser aux Asiatiques le soin d'assurer eux-mêmes leur sécurité et leur prospérité, et neutraliser les ambitions soviétiques en Asie. Le moment n'aurait pu être mieux choisi. Le nouveau régime chinois venait tout juste d'écarter la «Bande des quatre» dont le fanatisme rendait toute approche rationnelle impossible. La Constitution de 1978 issue de la pensée du président Hua proclame le désir de la Chine de «moderniser» ses forces de défense et ses structures socio-économiques. Zbigniew Brzezinski se rendit à Pékin dans le but de préparer la voie à la normalisation des relations entre les deux pays, mais sur le chemin du retour, il s'arrêta également au Japon. Il s'agissait d'opposer à la menace soviétique le Japon aussi bien que la Chine.

Pour réaliser cet objectif, il fallait à la fois s'entendre avec la Chine et faire pression sur le Japon. Comme ils envisageaient de retirer leurs troupes de la Corée du Sud, les États-Unis se devaient également de collaborer aussi bien avec la Chine, très écoutée du gouvernement nord-coréen, qu'avec le Japon dont l'influence se révélait tout aussi déterminante sur les dirigeants sud-coréens. Des liens étroits unissent la Chine et le régime nord-coréen de Kim. Celui-ci a contracté une dette énorme envers les Chinois, car n'eût été leur intervention militaire, il aurait été chassé du pays en 1951. Quant au régime de Park, il est redevable aux Japonais de l'industrialisation et de la prospérité économique du Sud. Le gouvernement libéral démocrate du Japon, de tendance conservatrice, est même allé jusqu'à plaider la cause de Park en s'opposant en termes modérés au retrait des troupes américaines. La Chine et le Japon



n'auront eu aucune difficulté à faire admettre à leurs alliés coréens la nécessité de maintenir le statu quo dans la péninsule, du moins pour l'instant. Le problème tenait, toutefois, à la décision du Japon quant à son propre engagement dans une aventure dont les conséquences politiques étaient si graves. L'instinct politique dictait de refuser autant que possible tout engagement politique sérieux.

### Réactions japonaises

Pour certains hommes politiques japonais, dont l'ancien premier ministre Fukuda, l'association avec la Chine constitue un geste politique malavisé et ce, malgré les avantages qu'elle comporte sur le plan économique. Elle indispose l'URSS avec qui un traité de paix n'a pas encore été signé. Les Soviétiques continuent d'occuper les îles situées au nord d'Hokkaido, dont la prise remonte à 1945 et qui sont toujours revendiquées par Tokyo. Malgré les démarches répétées du Japon, l'Union soviétique refuse de s'asseoir à la table des négociations tant et aussi longtemps que subsisteront des bases militaires américaines au Japon. Les Japonais avaient été officiellement prévenus que l'URSS considérerait la clause «anti-hégémonique» du projet de traité sino-japonais, comme un geste d'hostilité à son endroit. Toutefois, les considérations partisans se sont estompées de jour en jour. Tous les partis de l'opposition en vinrent à se ranger aux côtés des libéraux démocrates majoritaires pour reconnaître la nécessité d'une normalisation des relations avec la Chine. Seule la faction pro-taiwanaise du PLD s'y opposait encore. L'élection à la présidence du PLD, où le principal adversaire du premier ministre Fukuda fut Masayoshi Ohira, l'ancien ministre des Affaires étrangères dans le Cabinet Tanaka et un ardent défenseur de la normalisation des relations, pesa beaucoup dans la décision. En effet, afin de ravir à Ohira un cheval de bataille, Fukuda devait décider finalement d'approuver la signature du traité.

Evidemment, l'ouverture du marché chinois laissait présager une solution au marasme de l'industrie lourde du Japon grâce au troc de la technologie et des usines japonaises contre les richesses naturelles de leur nouvel allié. Aux prises avec des problèmes croissants sur les marchés américain et européen, le Japon pourrait découvrir en la Chine son meilleur partenaire économique. Devant les pressions économiques grandissantes exercées par l'Occident, les grands de l'industrie japonaise décidèrent de joindre leur voix à celle des partisans d'une normalisation rapide des relations avec la Chine. En l'absence de nouveaux débouchés, disait-on, l'industrie lourde en serait réduite à se tourner vers la production des armements.

Pour la première fois depuis 1945, des voix se faisaient entendre du côté des dirigeants industriels pour que le gouvernement assouplisse sa politique de limitation des exportations de matériel militaire. Les chantiers navals soutenaient qu'ils auraient pu obtenir

la commande de cuirassés et de sous-marins d'une valeur totale de 500 millions de dollars que l'Iran venait de passer en Allemagne de l'Ouest. Le dilemme était le même pour l'industrie automobile qui aurait pu se servir de ses chaînes de montage de camions pour fabriquer des véhicules blindés destinés au marché du Moyen-Orient. On pouvait même envisager la possibilité que le Japon accroisse son propre budget de défense pour augmenter ses armements afin de se conformer davantage aux désirs des États-Unis et de ses propres forces politiques de droite. Maintenant que s'estompait le souvenir de la Seconde Guerre mondiale et que s'accroissaient les pressions d'ordre économique, tout semblait indiquer que le Japon impérial était sur le point de renaître.

Pour la plupart des Japonais, toutefois, le traité avec la Chine a une valeur plus sentimentale que militaire ou économique. Aucun des trois autres États n'a été, historiquement, une nation «amie» du Japon. Dès que celui-ci nourrit des ambitions expansionnistes, les heurts deviennent inévitables, comme cela s'est produit lors de la guerre sino-japonaise de 1894-1895, de la guerre russo-japonaise de 1904-1905, et de la Seconde Guerre mondiale. Cependant, seule la Chine a souffert de l'impérialisme japonais sans compensation. Si les Japonais conservent des sentiments de culpabilité à la suite de leurs aventures militaires, ce doit être la Chine qui les leur inspire. Quant aux Américains, leur magnanimité à l'égard des vaincus ne saurait faire oublier le cauchemar de la bombe atomique. Les Soviétiques ont pour leur part fourni au Japon d'amples raisons de les haïr et de s'en méfier. Qu'il suffise de se rappeler la déclaration de guerre faite au Japon à la veille de sa capitulation, les mauvais traitements infligés aux prisonniers de guerre japonais, l'occupation continue des îles septentrionales, ou plus récemment, les manœuvres militaires des Soviétiques. De nos jours, c'est donc au nord que le Japon déploie ses moyens de défense contre son seul ennemi éventuel, l'URSS. Par conséquent, dans l'arrangement trilatéral, les États-Unis ont su tirer parti de la situation tant historique qu'économique du Japon.

### Le bilan

Pour que le dessein de Brzezinski puisse se réaliser, il faudra cependant que les États-Unis s'effacent progressivement de la scène politique en Extrême-Orient. Les Américains sont d'avis que l'arrangement trilatéral leur permettra de mener le jeu à partir du sommet du triangle. Le prix qu'il faudra y mettre, de l'avis même de Brzezinski, sera de «faire progresser le Japon», même s'il faut aller pour cela jusqu'à remilitariser un pays où la démocratie est «fragile». La lutte par procuration est la nouvelle règle du jeu. Les Cubains combattent en Afrique sous le patronage des Soviétiques, et les Chinois prodiguent leurs conseils aux Africains avec la bénédiction des Américains. A

l'échelle planétaire, l'entrée de la Chine antisoviétique dans l'arène politique internationale signifie pour les États-Unis qu'ils n'auront plus à faire cavalier seul pour sauvegarder la sécurité mondiale. Sur le plan régional, la participation du Japon aux affaires de l'Extrême-Orient a pour conséquence de créer une nouvelle sphère d'influence. Le Japon et les États-Unis ont tous deux été avisés que la Chine revendique Taiwan comme partie intégrante de son territoire; dernièrement, les Chinois ont même officialisé leur prétention en l'insérant dans leur nouvelle constitution. Dans les coulisses, ceux-ci admettent cependant qu'il leur faudra attendre le moment et la conjoncture internationale propices pour faire valoir leurs droits sur l'île. Pour obtenir que l'intérêt spécial qu'il porte à la Corée du Sud soit reconnu, il aura fallu que le Japon admette la domination chinoise en Corée du Nord.

L'entente ne pourra s'étendre à l'Asie du Sud-Est que si le Japon y consent. Les engagements économiques sont déjà de taille, mais le Japon préfère toujours ne pas confondre les considérations économiques et politiques. Il ne s'agit toutefois que d'une distinction artificielle, laquelle ne saurait être maintenue que de façon temporaire, en attendant l'élaboration d'une politique bien définie. Les événements ont déjà démontré à plusieurs reprises que l'expansionnisme économique du Japon se heurte au nationalisme des pays de l'Asie du Sud-Est. Le rêve d'une «sphère de coprosperité de la Grande Asie orientale» que faisait le Japon avant et pendant la dernière guerre pourrait refaire surface sans que les États-Unis ou la Chine s'y opposent. Heureusement, l'entrée du Japon dans la nouvelle alliance avait peu de motivation politique ou d'impact stratégique sur le plan mondial. Lors d'interviews accordées à l'occasion de son passage à Tokyo pour l'échange de lettres de ratification, le vice-premier ministre Deng Xiaoping a tenu, au sujet de l'accord de sécurité réciproque entre le Japon et les États-Unis et de la force d'autodéfense japonaise, des propos bienveillants qui, de fait, ont indisposé nombre de partisans enthousiastes du traité, en particulier les communistes et les socialistes japonais.

Est-il besoin de le dire, le «nouveau trilatéralisme» en Asie constitue pour les États-Unis un maillon dans sa stratégie globale destinée à contenir l'URSS et à stabiliser les régions susceptibles d'agitation, afin de ne plus être entraînés inutilement vers des affrontements directs comme ce fut le cas au Vietnam. A Washington, on s'inquiète du piétinement des entretiens SALT II, de l'influence grandissante des Soviétiques en Afrique et du vieillissement de Brejnev. Les Américains semblent s'attendre à ce que le «nouveau trilatéralisme» oblige les Soviétiques à un rapprochement avec Washington et les ramène à des sentiments plus amicaux.

Mais les dirigeants soviétiques ont davantage à

craindre que leurs vis-à-vis américains. Leur influence en Europe a diminué et tout rôle en Asie leur est désormais refusé. Dans leurs démarches répétées pour se réconcilier avec la Chine, ils n'ont essuyé que rebuffades. Pour ajouter à leurs maux, la position adoptée par l'administration Carter à l'égard des droits de l'homme entre en conflit avec les affaires intérieures de leur pays. Pour la première fois depuis l'époque de Staline, la mentalité de siège se répand à nouveau.

Dans la perspective d'une politique d'équilibre des puissances, la stratégie soviétique a été mauvaise. En premier lieu, il leur faudrait admettre que la réconciliation avec la Chine est fort improbable dans un avenir prévisible. La «libéralisation» des Chinois aura pour effet de rapprocher ceux-ci davantage des capitalistes américains que de leurs cousins «révisionnistes» soviétiques. Le Japon représente le maillon le plus faible du «nouveau trilatéralisme» asiatique et il ne faut pas minimiser l'éventualité de sa neutralisation. Si l'Union soviétique décidait de leur rendre les îles septentrionales, de leur accorder de généreux droits de pêche et de leur offrir la possibilité d'entreprises conjointes pour l'exploitation des richesses naturelles, les Japonais pourraient être incités à dissiper le climat antisoviétique qui a entouré le nouvel arrangement «trilatéral». En fait, c'est l'URSS elle-même qui a enlevé aux politiciens et intellectuels de la gauche japonaise toute possibilité de démontrer à leurs concitoyens l'existence de relations amicales entre les deux pays. Les Soviétiques n'ont pas d'interlocuteur valable au Japon. Ni le Parti communiste, ni le Parti socialiste japonais ne se reconnaissent de liens avec l'URSS bien qu'ils s'opposent à ce que leur pays devienne une simple succursale des États-Unis.

#### Perspectives d'avenir et problèmes

Pour l'instant, le «nouveau trilatéralisme» aura pour effet d'instaurer la paix et la stabilité en Extrême-Orient. Les tensions au sujet de la Corée se sont déjà considérablement atténuées bien que la question de la reconnaissance du régime nord-coréen de Kim par le Japon et les États-Unis en contrepartie de la reconnaissance du gouvernement sud-coréen de Park par la Chine pourrait rester à l'ordre du jour dans le court terme. Il est du moins possible d'envisager que le Japon et la Corée du Nord aient certaines relations culturelles et économiques. Sur la rive continentale du détroit de Formose, Deng Xiaoping multiplie les gestes d'ouverture à l'endroit des dirigeants et des habitants de Taiwan. En donnant à ces derniers l'assurance qu'ils pourront conserver leurs structures socioéconomiques capitalistes, Pékin espère que d'éventuels pourparlers avec le Kouo-min-tang aboutiront à un règlement pacifique de la question. Mais on ignore encore comment réagiront les seize millions d'habitants de l'île, lesquels pourraient bien ne pas accepter facilement la transition. Cependant,

devant l'insistance avec laquelle la Chine revendique ses droits sur Taiwan, tout en acceptant la réalité, se dessine la possibilité d'un genre d'association entre les deux — un État souverain et un État associé, ou une région autonome bénéficiant d'une mesure considérable d'indépendance.

Malgré ses liens historiques de longue date avec Taiwan, le Japon considère toujours ce sujet comme politiquement tabou dans ses relations avec la Chine. Pour le Japon, le point le plus chaud sur la scène régionale est celui de l'occupation de ses îles septentrionales par l'URSS. Récemment, il a été proposé que le Japon ne demande que le retour des deux îles les plus rapprochées, soit celles de Kunashiri et d'Etorofu et accepte que les autres îles ne soient pas fortifiées. Ce compromis pourrait sourire à l'URSS advenant l'annulation de l'accord de sécurité réciproque entre le Japon et les États-Unis. Le nouveau gouvernement du premier ministre Ohira n'est cependant pas disposé à accroître son budget de défense. Dans la philosophie nipponne, la prospérité économique passe avant toute chose, et c'est pourquoi l'accent sera mis sur l'amélioration des conditions de vie par le biais de programmes d'habitation, de santé et d'assistance sociale.

Il n'en demeure pas moins que des pressions se font sentir en vue d'un rôle plus indépendant et plus positif du Japon dans les affaires internationales. Lors des élections récentes à la présidence du PLD, le «faucon» Nakasone récoltait 15 p. cent des suffrages, à la surprise générale. Sa campagne avait été articulée autour de slogans tels que la révision de la Constitution de façon à légitimer la force d'autodéfense; il prônait l'adoption d'une «loi d'urgence», c'est-à-dire une loi permettant la délégation des pouvoirs aux militaires en cas d'attaque ou de crise. Outre les pressions sur le gouvernement japonais pour qu'il dote le Japon d'une force anti-sous-marine efficace, il y aura également des pressions pour que soit assurée la sécurité des «voies d'approvisionnement» reliant le Japon à l'Asie du Sud-Est.

C'est donc en Asie du Sud-Est que vont maintenant se mesurer les superpuissances. Les Soviétiques ont l'intention d'y reprendre, du moins en partie, le terrain qu'ils ont pu perdre en Extrême-Orient. L'aide accélérée dont bénéficie le Vietnam et la chute de Phnom Penh semblent avoir renversé la vapeur au détriment de la Chine. En plus de l'éventualité de querelles frontalières avec l'«Ours du nord», cette dernière devra probablement faire face à des problèmes au sud. Les Soviétiques ont trouvé preneur au Vietnam pour leur conception de la sécurité collective en Asie du Sud-Est. Hanoï souscrit à l'idée d'une grande Indochine sous son hégémonie.

Toute tension à la frontière aura pour effet de ralentir la Chine dans la voie du progrès où elle s'est engagée à fond. Aux yeux des Chinois, il importe avant tout que les «quatre modernisations» indispensables, soit celles des armements, de l'industrie, de l'agriculture et des sciences et de la technologie, soient réalisées le plus rapidement possible. Avec le temps, les États-Unis pourraient se révéler être un partenaire idéal dans l'effort de modernisation de l'arsenal de défense de la Chine, et le Japon est probablement destiné à devenir le principal artisan de son industrialisation. Si le Canada désire faire partie de ce «consortium occidental» de bons samaritains, sa participation devra se limiter au secteur de l'agriculture, et peut-être aussi sur une base conjointe à celui des sciences et de la technologie, en particulier dans le domaine de la prospection pétrolière où sa suprématie ne serait plus à démontrer. Inévitablement, les nations occidentales industrialisées, ainsi que le Japon, rivaliseront entre elles pour se tailler une place sur le marché chinois. Les observateurs avertis ont déjà mis les nations industrialisées en garde contre la tentation de verser dans un optimisme imprudent et de voir dans la Chine la solution à tous leurs maux. Après tout, le Japon l'emportera probablement sur presque tous les tableaux, et ce, pour des raisons d'ordre à la fois historique, géographique et économique.

# La Chine antique à l'heure moderne

par Robert et Stéphanie Reford

La République populaire de Chine célèbre son trentième anniversaire en 1979, année qui marquera sans doute un des grands tournants de son histoire. De notre récent voyage dans ce pays se dégage l'impression d'une nation ancienne qui se dépêche de se mettre à l'heure du monde. La Chine a d'ores et déjà commencé à sortir de son isolationnisme, comme en fait foi la décision de ses dirigeants d'établir des relations diplomatiques avec les États-Unis. Le président Hua Guofeng et le vice-président Deng Xiaoping ont amorcé les visites officielles à l'étranger, et avec le temps, le cercle des hautes personnalités qui se rendent à Pékin s'agrandira et s'enrichira de noms plus illustres les uns que les autres. La Chine semble avoir admis le fait qu'on ne peut être dans le monde sans en être. Son entrée dans l'arène internationale ne facilitera peut-être pas les choses, mais il était illusoire de penser qu'à la longue, nous aurions pu réaliser l'avènement de la paix et du progrès sans elle.

Ce repli sur soi aura probablement servi les fins d'un gouvernement voué à réussir le tour de force de nourrir, de loger et de vêtir une population qui, aux dernières nouvelles, se chiffrait à quelque neuf cents millions d'habitants. Cet exploit semble avoir été accompli. En outre, la Chine a survécu à la disparition de ses deux grands architectes, Mao Tse-toung et Chou En-lai. A certains moments, à l'apogée de la révolution culturelle par exemple, elle a semblé sur le bord du chaos; à d'autres moments, elle a reculé au lieu de faire de grands bonds en avant. Il est arrivé que la pratique de la démocratie crée l'impression de menacer l'autorité centrale, comme ce fut le cas lors de la récente vogue des affiches murales. Mais selon toute apparence, le gouvernement a les choses en main, et il est bien décidé à faire entrer la Chine dans le XX<sup>e</sup> siècle. Devant tout ce qui a été accompli au cours des vingt-neuf dernières années, on ne peut exclure la réussite de l'entreprise. Mais il reste à voir quel sera le prix à payer.

La société chinoise est très structurée; apparemment, chacun travaille là où on l'envoie. Une de nos interprètes était assignée dans une ville différente de

celle qu'habite son mari, et un autre n'avait repris la vie conjugale avec sa femme que tout récemment, après une séparation de plusieurs années. Une fois leurs études terminées, les jeunes, hommes et femmes, se voient habituellement confier un travail sans avoir été consultés au sujet de leurs préférences. Un Canadien considérerait qu'il s'agit là d'une atteinte intolérable à sa liberté, mais les dirigeants chinois y voient un moyen de prévenir le chômage et de s'assurer que les ressources humaines sont bien réparties.

Lors du cinquième Congrès national du peuple tenu à Pékin le 26 février 1978, le président Hua Guofeng affirmait:

Si nous voulons faire de la Chine un pays socialiste moderne et puissant avant la fin du siècle, il nous faudra travailler et lutter fort dans les domaines politique, économique, culturel, militaire et diplomatique. Toutefois, en dernière analyse, ce qui importe par-dessus tout, c'est le développement rapide de notre économie socialiste.

A l'occasion du troisième Congrès du peuple, et de nouveau lors du quatrième, le premier ministre Chou En-lai exposait, à la demande du président Mao, les grandes lignes d'un vaste programme destiné à faire progresser notre économie nationale; il s'agissait de réaliser avant la fin du siècle la modernisation en profondeur de l'agriculture, de l'industrie, de la défense nationale et des sciences et de la technologie, afin que notre économie en vienne à figurer parmi les plus prospères au monde...

La modernisation socialiste de notre agriculture, de notre industrie, de notre défense nationale, de nos sciences et de notre technologie représente une grande entreprise, sans précédent. C'est aussi une révolution en profondeur.

## Un programme ambitieux

Il s'agit d'un programme ambitieux et, de prime abord, l'observateur occidental se demande si la réussite est possible. En 1958, Mao lançait une campagne connue bientôt comme «le Grand Bond en avant», qui devait permettre à la Chine de devenir l'égale de l'Occident. Aux dires de certains observateurs, l'échec essuyé alors fut désastreux. Qu'on se rappelle aussi Nikita Krouchtchev prédisant que l'Union soviétique allait surpasser les États-Unis avant la fin du siècle; cette éventualité semble aussi lointaine aujourd'hui qu'à l'époque.

Peut-être le gouvernement de Pékin a-t-il su tirer profit de ses erreurs passées et des échecs de l'URSS. Si son entreprise se révèle un succès, elle s'accompa-

---

*Monsieur Reford a été pendant sept ans (jusqu'en 1978) directeur administratif de l'Institut canadien des affaires internationales. Pour sa part, M<sup>me</sup> Reford s'est occupée d'éducation internationale. Ils ont tous deux fait partie du personnel des Nations Unies, et dirigent maintenant la Reford-McCardless International Consultants Corporation de Toronto. Les vues exprimées ci-contre n'engagent que les auteurs.*

gnera cependant d'effets secondaires qui transformeront la Chine.

Le président Hua a précisé que dans le domaine de l'agriculture, il faut réaliser «au plus haut point la mécanisation, l'électrification et l'irrigation».

La Chine demeure un pays à vocation agricole. Partout où il passe, le voyageur est impressionné par l'étendue des surfaces cultivées. Il s'étonne en outre de constater que les travaux des champs se font encore manuellement, du moins dans les régions où nous nous sommes rendus. Par exemple, après le semis, les plants sont repiqués à la main dans les rizières où ils parviendront à maturité. Dans une foire industrielle que nous avons visitée à Shanghai étaient exposés des tracteurs conçus pour l'ensemencement, le repiquage et la récolte du riz, mais nous n'en avons vu aucun dans les champs. Il est donc difficile de savoir s'ils sont aussi efficaces qu'ils semblent l'être, et combien ont été fabriqués et mis en service. Si la mécanisation s'effectue à l'échelle que semblent envisager les autorités, nombre de paysans risquent de se retrouver en chômage, et rien n'a encore été prévu pour les garder dans la population active.

### Industrie

En ce qui concerne l'industrie, le président Hua a précisé que «les objectifs visés seront l'automatisation des principaux procédés de fabrication, un accroissement substantiel des services de transport rapide et de communication, et une augmentation considérable de la productivité ouvrière». Le programme de notre séjour ne comprenait pas beaucoup de visites d'usines, mais nous avons quand même pu constater que la Chine est en mesure de fabriquer des produits de grande qualité. Quant à sa capacité de production, il nous a été impossible d'en juger, pas plus d'ailleurs que de l'efficacité des services d'entretien et de réparation. Des gens qui s'y connaissent plus que nous en la matière nous ont appris qu'il existe des problèmes à cet égard.

Dans les quelques usines que nous avons visitées (machines-outils, textiles et tapis), on nous a affirmé que les désordres qui sont survenus ces dernières années étaient le fait de la «Bande des Quatre», nom donné à Chiang Ching, la veuve de Mao, et aux trois membres du «Politburo» de Shanghai disgraciés en octobre 1976. En fait, la Bande est devenue le bouc émissaire de tous les maux de la Chine, de l'incapacité à atteindre les objectifs de production à l'interdit jeté sur l'art traditionnel, en passant par le congédiement du chef cuisinier d'un grand hôtel de Shanghai qui s'était permis de préparer du canard de Pékin. Séance d'information, conversation, toute occasion était bonne pour s'attaquer à la Bande des Quatre.

### Défense

Aux yeux des Chinois, la modernisation de leur dispositif de défense est essentielle parce que dans leur

esprit, la guerre avec l'Union soviétique est inévitable. On nous a dit et redit que les Russes sont des agresseurs nés, et qu'il est impossible de changer leur nature. Tôt ou tard, leur confiance les aveuglera et ils attaqueront. On peut repousser l'instant fatidique, mais pas indéfiniment. «Nous n'attaquerons que si nous sommes attaqués, déclarait le président Hua au onzième Congrès national du Parti communiste chinois. Si l'on nous attaque, il ne fait aucun doute que nous contre-attaquerons.» En une autre occasion, il a exprimé en ces termes la façon dont les Chinois envisagent l'éventualité d'une guerre mondiale: «D'abord, nous sommes contre, mais nous n'avons pas peur». Le visiteur étranger se fait dire que si les Russes pénètrent en Chine, ils n'en sortiront pas. Selon toute évidence, la stratégie chinoise de défense se ramène à une guerre de guérilla impitoyable au cours de laquelle risquent d'être sacrifiés de vastes étendues de territoire et des millions de vies humaines. Mais la Chine est persuadée qu'elle finira par remporter la victoire.

Pour un Canadien, une invasion soviétique semble fort peu probable. L'URSS se montre davantage intéressée à conserver ce qu'elle possède déjà qu'à agrandir son territoire, et il lui serait pratiquement impossible de gouverner une Chine occupée. Mais nous n'avons pas à vivre avec une armée d'un million d'hommes à nos portes.

Le Canada est habitué à la détente et à la recherche de la paix par le biais d'ententes de gré à gré. Mais aux yeux des Chinois, il ne s'agit là que d'apaisements. A leurs dires, la décision du président Carter d'abandonner la fabrication du bombardier B-1 et de retarder celle de la bombe à neutrons sont des gestes d'apaisement qui ne feront que tenter le Kremlin. On nous a dit que l'Union soviétique tente de s'implanter au Moyen-Orient et sur la côte nord-africaine afin de pouvoir encercler l'Europe occidentale. D'après nos interlocuteurs, il importe d'étouffer ce projet dans l'œuf. Faudra-t-il recourir à la force? En guise de réponse, on nous a dit que l'influence des Soviétiques en Égypte et en Somalie avait été réduite à néant (nous dirions plutôt «exposée au grand jour»), et que leurs desseins en Europe devraient subir le même sort. C'est donc dire que la Chine souhaite voir l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord demeurer forte.

Il ne nous a pas été donné de visiter des installations militaires, mais certaines pistes où nous avons atterri étaient utilisées par des avions militaires. Des membres de l'Armée de libération populaire déambulaient dans les rues de toutes les villes que nous avons traversées, mais ils ne portaient pas d'armes.

Comme les Chinois nous avaient dit être persuadés que la guerre était inévitable, nous n'avons pas été vraiment surpris de constater que les préparatifs de survie vont bon train. Dans une école secondaire de Shanghai, on nous a montré avec orgueil un

tunnel qui doit servir d'abri contre les bombardements. Celui-ci aurait été creusé par les élèves et aménagé par des ouvriers. Au bas d'une trentaine de marches, deux portes de béton d'une épaisseur d'un pied chacune ouvrent sur une grande salle d'où partent des corridors menant à plusieurs pièces plus petites. Cet endroit sert présentement de centre de loisirs aux élèves. Pour expliquer l'existence de cet abri, nos hôtes nous ont cité un dicton assez énigmatique de Mao Tse-toung: «Creusez des tunnels profonds, emmagasinez des céréales partout où vous le pourrez, et ne visez jamais l'hégémonie.» Après avoir cité ce même dicton dans son discours au onzième Congrès du Parti, Hua Guofeng ajoutait: Jamais nous ne rechercherons l'hégémonie ni aspirerons à devenir une super-puissance. Le chauvinisme de grande nation doit être résolument, définitivement et entièrement banni de nos relations internationales».

### La clé du succès

Parmi les quatre grandes modernisations prônées par Hua Guofeng, celle des sciences et de la technologie est peut-être la plus essentielle; paradoxalement, c'est sans doute dans ce secteur que la Chine a accumulé le plus de retard. Au cours de la décennie qui s'est écoulée entre le début de la révolution culturelle et la disgrâce de la Bande des Quatre, le système d'éducation n'a pratiquement pas progressé. De nombreuses écoles ont fermé leurs portes, et elles n'ont recommencé à fonctionner de façon relativement normale que tout dernièrement. Les universités ne se sont pas encore entièrement remises de la crise, et selon nos normes, les inscriptions y sont fort peu nombreuses. Toutefois, en ce qui concerne les critères d'admission, l'appartenance au Parti et la répartition géographique ou professionnelle équitable des étudiants cèdent aujourd'hui la place aux aptitudes des candidats. La décision du gouvernement d'envoyer des milliers de jeunes, hommes et femmes, poursuivre leurs études dans des universités occidentales semble indiquer qu'on a pris conscience des lacunes des universités par suite du passage de la Bande des Quatre.

L'accent mis sur la vertu d'excellence et sur le bénéfice à tirer de l'expérience d'autrui aura probablement des répercussions sur l'organisation sociale, le système de gouvernement, et peut-être même la pu-

reté de la révolution de Mao Tse-toung jusqu'ici si jalousement gardée. Déjà, le *Quotidien du Peuple* a pris position en faveur de l'idée d'instaurer un mode de rémunération au rendement. Un éditorial paru pendant notre séjour soutenait que «le salaire des ouvriers devrait être fonction de leur compétence et de leur rendement; ainsi, ceux dont le travail est exceptionnel pourraient recevoir un supplément de rémunération en conséquence». Des gratifications pourraient également être versées aux plus méritants, comme cela se fait déjà dans d'autres sociétés communistes. Pour faire avancer les sciences et la technologie, il faut nécessairement encourager la pensée créatrice et l'esprit d'invention. En résultera-t-il une liberté de pensée, impossible à contrôler? Pour une société aussi structurée que l'est la société chinoise, cette forme de liberté porte en elle le germe de la dissidence, mais le gouvernement semble être disposé à en prendre le risque.

Tout récemment encore, le mot d'ordre en République populaire de Chine était «ne comptons que sur nous-mêmes». La leçon que lui avait servie l'Union soviétique en 1960 en lui retirant toute son aide du jour au lendemain avait été bien assimilée par Pékin qui était décidée à ne plus jamais s'exposer à une telle expérience. La Chine ne pouvait se permettre de dépendre de qui que ce soit.

Aujourd'hui, on n'en est plus là. Lors d'une conférence sur les finances et le commerce tenue à Pékin en juillet dernier, le président Hua affirmait: «La Chine doit profiter de l'expérience acquise par les autres pays, et ce, dans des domaines aussi variés que la théorie, la politique, l'économie, l'administration et les sciences et la technologie. Il nous faut tout étudier, et accroître parallèlement la qualité de l'enseignement en général.»

La Chine se lance donc dans une entreprise qui pourrait transformer du tout au tout son organisation sociale aussi bien que son économie. Le défi est de taille, et seul le temps nous apprendra si ce nouveau «Grand Bond en avant» pourra être accompli. Les réalisations des vingt-neuf dernières années nous enseignent qu'il ne faut jamais sous-estimer la tenacité du peuple chinois. Dès la fin du siècle, la Chine pourrait bien être devenue la superpuissance mondiale qu'elle se défend par ailleurs de vouloir être.

# Incidences du coup d'État afghan

par David Van Praagh

*«Je ne suis qu'un débutant dans le Jeu, pour sûr.»*  
(Kim, de l'œuvre du même nom par Rudyard Kipling).

Les rajahs, ces grands vassaux de la Couronne britannique aux Indes, ont pendant près d'un siècle joué contre la Russie tsariste ce que l'on a appelé le Grand Jeu et ce, dans le but de contrôler l'Afghanistan. Cette suite interminable d'intrigues internationales, d'opérations militaires et de pressions économiques visait le contrôle de l'historique porte d'accès au sous-continent. Voilà la toile de fond qui a permis à Kipling de tisser une histoire aussi incroyable que celle de Kim.

En dépit des lourdes pertes que leur avaient infligées les farouches Afghans, les impérialistes britanniques ont réussi à prendre le contrôle de la traditionnelle voie d'invasion de l'Inde. Leurs efforts ont été couronnés de succès grâce notamment à la création d'un réseau de renseignements reposant sur des agents apparemment inoffensifs comme le jeune Kim, et à l'installation à Kaboul en 1881 d'un émir dont la famille royale afghane tire son ascendance.

Le «Jeu» s'est poursuivi après l'indépendance et la division de l'Inde en 1947. Les dirigeants soviétiques n'ont cessé de faire mouvement vers les eaux tempérées de l'océan Indien alors que les États-Unis, par leurs programmes d'aide auxquels l'Iran s'est plus tard associé, ont empêché ces derniers de dominer l'Afghanistan, ce pays qui partage plus de 2 000 kilomètres de frontières avec l'Union soviétique.

Le coup d'État sanglant du 27 avril 1978 qui a renversé les dirigeants du clan des Mohammadzai, l'élite intellectuelle locale, semble avoir préparé — ou aidé à mettre en branle — un Super Jeu.

## Domination soviétique

Grâce à la prise du pouvoir par les communistes locaux jusque-là dans la clandestinité, les Russes ont pu non seulement surmonter le dernier obstacle au contrôle de l'Afghanistan, mais aussi se mettre dans la position d'exercer une influence décisive sur les événements dans le sous-continent indien ainsi que dans les pays pétroliers du Moyen-Orient, et tout particulièrement dans un Iran troublé.

La transformation de l'Afghanistan en une «république démocratique» dominée par l'Union soviétique a des répercussions à l'échelle de toute l'Asie, car elle peut s'inscrire dans un mouvement qui s'étendrait de la corne de l'Afrique à l'Indochine. Ce n'est certainement pas une coïncidence si le gouvernement soviétique a récemment conclu des traités de paix et d'amitié avec le gouvernement communiste de l'Éthiopie dont les forces occupent la rive de la mer Rouge

opposée à l'Arabie Saoudite, ainsi qu'avec ceux de l'Afghanistan et du Vietnam, vainqueur du Cambodge.

Il pourrait même paraître à un chroniqueur de l'avenir que dans ce Super Jeu, les Soviétiques ont encore moins respecté l'esprit de détente et de non-ingérence dans les affaires des autres nations qu'ils ne l'avaient fait en utilisant les troupes cubaines dans un certain nombre de pays africains. Mais nous Occidentaux, pour paraphraser Kipling, ne sommes pour sûr que des débutants dans le Jeu. Il se peut que l'Administration Carter en particulier perde son innocence et s'adapte rapidement, comme Kim, à la réalité asiatique grâce aux enseignements que lui dispenseront des joueurs plus expérimentés bien qu'agissant dans leurs propres intérêts. La nouvelle «association triangulaire» de la Chine, du Japon et des États-Unis rencontre de sérieux défis et se doit de réagir fermement, possiblement en collaboration avec d'autres partenaires.

Il semble assez étonnant que l'Afghanistan, ce rude pays d'Asie centrale, puisse être le théâtre d'événements susceptibles de secouer le continent ou le monde. Cet État de stricte obédience islamique, enclavé, arriéré, dépourvu de pétrole et même privé de voies ferrées est en effet typiquement un pays de montagnes — l'Hindou-Kouch ou Tueur d'Hindous — et de déserts tout aussi rébarbatifs. On pourrait souvent penser que ses tribus sédentaires et nomades, ayant fière allure, sortent tout droit de l'Ancien Testament — sauf que nombre de leurs membres transportent des fusils de fabrication artisanale. On ne sait pas exactement quelle est la population de l'Afghanistan, mais les 15 millions ou plus d'habitants que compte le pays sont parmi les plus pauvres du monde.

---

*Monsieur Van Praagh est un journaliste spécialisé dans les affaires asiatiques et dans les questions de développement international; il est également professeur à l'École de journalisme de l'Université Carleton. De 1965 à 1972, il a été correspondant du Globe and Mail en Asie du Sud et du Sud-Est et a plusieurs fois eu l'occasion de séjourner en Afghanistan. Il termine actuellement deux volumes sur les 20 dernières années d'histoire du sous-continent indien et de l'Asie du Sud-Est. Il continue d'écrire pour un certain nombre de quotidiens canadiens et américains, et fait fréquemment des commentaires au réseau anglais de Radio-Canada. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



## Aide Américaine

A la suite de la brève visite qu'effectuait le président Dwight Eisenhower à Kaboul en 1959, l'aide américaine à l'Afghanistan a été portée à quelque 50 p. cent de celle des Soviétiques, Moscou s'occupant toutefois en exclusivité de l'équipement et de l'entraînement des forces armées nationales. Les deux superpuissances y ont financé des projets d'aménagement hydro-électrique et d'irrigation. Vers le milieu des années 60, ingénieurs soviétiques et américains se retrouvaient en Afghanistan pour mettre en place un réseau de transport routier, les Soviétiques s'occupant des routes au sud de l'Oxus et de leurs républiques d'Asie centrale, les Américains travaillant vers l'est et vers l'ouest entre l'Iran et la Passe de Khyber, voie d'accès au Pakistan et au sous-continent. Le blé importé des États-Unis était panifié dans une boulangerie construite par les Soviétiques à Kaboul. Certains projets d'aide — comme des aéroports prestigieux — étaient extravagants ou non nécessaires; mais l'Afghanistan est graduellement entré dans l'ère moderne, se dotant au passage d'une infrastructure parfois plus avancée que les ouvrages reconstruits ou agrandis sous le règne des rajahs, comme par exemple les étroites routes poussiéreuses de l'Inde et du Pakistan.

Cette modernisation a été encouragée par le roi Mohammad Zahir Chah, un monarque bienveillant et populaire de la famille de l'émir installé par les Britanniques en 1881. Les femmes de la famille royale ont donné l'exemple en délaissant l'usage du purdah, et le roi a poursuivi une prudente expérience de démocratisation. La constitution adoptée en 1964 était originale, les Afghans refusant de suivre un modèle étranger; un parlement a été constitué et deux élections se sont tenues, mais sans aucun parti politique officiellement reconnu. Toutefois, dès 1968, le Khalk était identifié comme un mouvement communiste d'obédience soviétique; ses partisans étudiants ont tenu des manifestations éclair à l'Université de Kaboul et dans les rues de la capitale, réclamant « un logement, des vêtements et des aliments pour tous ».

La libéralisation de la vie politique a été brusquement interrompue en juillet 1973 lorsque Mohammad Daud a détrôné le roi, profitant de la visite de ce dernier en Italie. Daud et son frère, Mohammad Naim, étaient les cousins du roi et Daud était son beau-frère; à eux deux, ils avaient effectivement gouverné l'Afghanistan avant que le roi Zahir ne décide de prendre les choses en main afin d'instaurer un régime démocratique.

Au moment du coup d'État de 1973, on croyait généralement que l'Union soviétique contrôlerait le nouveau gouvernement. Il se peut que Moscou ait été derrière l'abolition de la monarchie, susceptible d'ouvrir l'Afghanistan à un certain nombre d'influences étrangères. Mais Daud a continué d'accepter l'aide économique américaine et iranienne pour sa nouvelle

république. En 1977, il a autorisé la promulgation d'une nouvelle constitution. Et en plus de venir près de s'entendre avec le Pakistan au sujet de la frontière contestée par les deux pays, il a rapidement noué des liens d'amitié avec le parti Janata du premier ministre Morarji Desai après que l'électorat indien l'eut, en mars 1977, préféré au parti du Congrès d'Indira Gandhi, qui était étroitement lié à Moscou.

## Relations avec le Pakistan

L'amélioration des relations afghano-pakistanaïses sous le régime du président Daud semble avoir été un facteur clé de la suite des événements. Un élément peut-être encore plus important a été l'étonnant virage observé en Inde, où l'on est passé d'un gouvernement autoritaire économiquement aligné sur les plans quinquennaux soviétiques à un gouvernement démocratique prônant le développement rural au niveau du village. Il ne semble pas que le coup d'État communiste de Kaboul ait eu pour objectifs immédiats de semer le trouble en Iran et de saper le pouvoir et la position d'un chah pro-occidental, même si les événements survenus en Afghanistan et ailleurs ont pu y contribuer. Il n'en reste pas moins que les troubles qui ont suivi le coup d'État ont grandement renforcé l'influence soviétique dans la région.

Les rudes tribus pachtounes — ou pathanes comme on les appelle au Pakistan — vivent des deux côtés de la frontière afghano-pakistanaïse. Les Afghans n'ont jamais accepté la ligne Durand qui, imposée par les Britanniques, sépare leur pays du nord-ouest de cette partie de l'ancien territoire indien devenue le Pakistan. Ils réclament depuis les années 50 un foyer tribal qui s'appellerait le Pachtounistan. Ils n'ont jamais dit clairement quelle superficie un tel territoire devrait englober, mais s'il devait voir le jour, le Pachtounistan s'approprierait une bonne partie de l'actuel Pakistan privé depuis 1971 de sa partie orientale, devenue le Bangladesh. Même à supposer qu'il ne s'agit là que de propagande, la demande de création du Pachtounistan a entraîné la suspension des relations diplomatiques et commerciales entre le Pakistan et l'Afghanistan. L'Union soviétique a soutenu la prétention afghane contre le Pakistan, allié des Américains au sein de l'Organisation du Traité central. De plus, l'Inde du premier ministre Jawaharlal Nehru et de sa fille Indira Gandhi s'est périodiquement alliée à l'Afghanistan contre le Pakistan sur la question du Pachtounistan, partiellement dans le but de contrarier les Pakistanais qui réclament un plébiscite au sein de la population du Cachemire.

Daud, un pachtoune dont la famille venait de Peshawar, du côté pakistanais de la Passe de Khyber, et qui s'était fait l'ardent défenseur d'un foyer tribal a fait savoir au Pakistan dans les derniers mois de son règne qu'il était disposé à accepter la ligne Durand. Ce fut un soulagement pour les généraux pakistanais — nombre d'entre eux pathans — qui avaient réimposé



la loi martiale au pays en réponse aux violentes protestations contre la victoire revendiquée par le premier ministre Zulfikar Ali Bhutto lors des élections tenues peu avant que les Indiens ne chassent M<sup>me</sup> Gandhi du pouvoir. Pour eux, tout élément susceptible d'assurer l'unité du Pakistan était un événement heureux. L'agitation des tribus de la province de la Frontière du Nord-Ouest et du Baloutchistan au sud n'avait pas disparu avec le renversement et l'incarcération de Bhutto. Les rivalités entre habitants du Pendjab et du Sind, les deux autres provinces du Pakistan, se sont accrues après que l'ancien premier ministre eut été condamné à mort pour avoir trempé dans un assassinat politique.

### Recul soviétique en Inde

Entre temps, en Inde, la défaite inattendue de M<sup>me</sup> Gandhi a été pour l'Union soviétique un recul dont l'Ouest n'a pas pleinement compris l'importance. Les Soviétiques y avaient en effet dépensé des milliards de roubles et investi beaucoup de matériel industriel et militaire pour s'allier New Delhi sur les plans politique, économique et militaire. Même si le parti du Congrès de M<sup>me</sup> Gandhi n'avait pas tout à fait donné son aval au parti communiste pro-soviétique indien au niveau fédéral — ce qu'il avait fait au niveau des États —, les forces armées indiennes dépendaient des armements soviétiques, l'industrie lourde nationale était tributaire de la technologie soviétique et le non-alignement de l'Inde était considéré par la plupart comme ayant été compromis par le traité de paix et d'amitié conclu avec les Soviétiques avant que l'Inde ne crée le Bangladesh sur le territoire du Pakistan oriental.

Avec la défaite de M<sup>me</sup> Gandhi, tout l'échafaudage menaçait de s'écrouler, non pas d'un seul coup mais graduellement. Le ministre soviétique des Affaires étrangères, Andreï Gromyko, et des militaires soviétiques hauts-gradés se sont précipités à New Delhi pour le soutenir. Le premier ministre Desai s'est même rendu à Moscou et les délégations commerciales est-européennes ont continué de se faire nombreuses en Inde. Mais la nature de la nouvelle stratégie du développement du parti Janata entraînait une diminution de la dépendance de l'Inde par rapport à l'aide économique et, peut-être, militaire des Soviétiques. Cette nouvelle stratégie mettait l'accent sur l'agriculture ainsi que sur l'industrie villageoise et artisanale favorisée par Mohandas Gandhi, plutôt que sur une industrie lourde d'État calquée sur le modèle soviétique. Et même si on pouvait difficilement s'attendre à ce que M. Desai s'aligne aussi étroitement sur les États-Unis et l'Occident que M<sup>me</sup> Gandhi s'était alignée sur l'Union soviétique, le président Jimmy Carter a déclaré à un parlement indien réceptif au début de 1978 que les démocraties du monde se consulteraient désormais davantage sur la façon d'ajuster leurs valeurs communes de façon à relever

les défis sociaux et économiques.

Rien ne prouve que les dirigeants soviétiques ont vu leurs importants investissements en Inde tellement menacés par le renversement de M<sup>me</sup> Gandhi qu'ils ont préparé le coup d'État afghan comme un moyen de faire mieux sentir leur présence dans la région. Mais même si les Russes n'ont perçu le coup d'État que comme une aubaine inespérée, il ne fait pas de doute que son impact a immédiatement dépassé les frontières de l'Afghanistan. Il a représenté une victoire soviétique après une année parsemée d'échecs: la visite du président égyptien Anouar Sadate en Israël; les élections indiennes; surtout peut-être la force croissante de la nouvelle équipe de dirigeants pragmatiques et antisoviétiques en Chine; et même la montée du mécontentement dans le bloc soviétique alors que l'Espagne, le Portugal et la Grèce se transformaient graduellement de dictatures de droite en démocraties viables et que les partis communistes de France et d'Italie étaient incapables de participer au pouvoir national même après avoir coupé leurs liens avec les Soviétiques.

### Le coup d'État de 1978

On ne connaît pas très bien les circonstances mêmes du coup d'État, et il circule plusieurs versions des événements. Mais certains points font l'unanimité. Des conseillers militaires soviétiques étaient attachés à chacune des principales unités des forces armées afghanes. Les communistes qui ont pris le pouvoir à la suite d'actions menées par certaines de ces unités étaient peu nombreux et n'auraient pu réussir par leurs propres moyens. Dès qu'ils eurent réussi leur coup, Daud, ses proches parents et son frère Naim ont été exécutés sur le champ. Puis on forma immédiatement un cabinet «révolutionnaire» dirigé par le premier ministre Nur Mohammad Taraki, autrefois traducteur à l'ambassade des États-Unis.

On ne sait pas très bien si la décision prise par Daud d'arrêter les communistes qui avaient comploté contre lui a été la cause immédiate du coup. On peut s'interroger sur les rapports de sources dignes de foi indiquant que les troupes loyalistes ont soudainement capitulé après une accalmie qui s'était instaurée lorsqu'il eut semblé que les défenseurs du palais avaient repoussé les attaquants. On ne sait pas très bien ce qu'il est advenu des membres du clan des Mohammadzai — autres que ceux de l'entourage immédiat de Daud — qui détenaient à Kaboul la plupart des postes dans le gouvernement, les affaires et l'éducation.

Un mois ou deux après le coup d'État, un tout nouveau régime a fait son apparition en Afghanistan. Les dirigeants communistes étant apparemment incapables de diriger le pays par eux-mêmes et craignant de subir le même sort que le gouvernement Daud, les Soviétiques ont fait passer de 200 ou 300 à plus de 1 000 le nombre de leurs conseillers civils et militaires à Kaboul, et environ 100 nouveaux chars soviétiques

sont venus renforcer l'armée afghane en empruntant l'une des routes construites par les Soviétiques au sud de leurs frontières. L'hôtel Intercontinental en banlieue de Kaboul a organisé une «soirée russe» hebdomadaire. Selon des rapports dignes de foi, plus d'un millier d'anciens fonctionnaires, officiers et enseignants ont été incarcérés et des milliers d'autres transférés à des postes mineurs dans des régions éloignées. Les ministères ont été confiés à d'anciens petits fonctionnaires et à des jeunes partisans du Khalk (parti du Peuple), faction communiste pro-soviétique qui avait banni un groupe de puristes idéologiques.

Conséquence ironique que Washington n'a probablement pas appréciée et certainement pas voulue, les efforts d'aide des superpuissances se sont à nouveau conjugués en Afghanistan. Les forces armées équipées par les Soviétiques ont mené le coup d'État, alors que des étudiants et d'anciens étudiants que des enseignants américains avaient sensibilisés à l'injustice sociale dans des écoles construites par les Américains constituaient une bonne partie des appuis du Khalk.

#### Vulnérabilité du Pakistan

C'est le premier ministre indien Desai qui a discrètement fait comprendre à l'Administration Carter le danger immédiat que pouvait représenter le coup d'État communiste pour les pays environnants. La dernière chose que l'Inde veut, de dire Desai au président Carter à Washington en juin 1978, c'est un Pakistan en quatre pièces.

Cette remarque témoignait du fait que l'Inde considère l'Afghanistan comme le point historique de pression sur le sous-continent et est consciente de la vulnérabilité du Pakistan. On ne sait pas ce qu'en a dit Carter ou ce qu'il a répondu lorsque le général Mohammad Zia ul-Haq, l'administrateur en chef de la loi martiale au Pakistan, lui a écrit peu après le coup d'État afghan pour exprimer, comme il l'affirmait dans une interview, la crainte de son pays de voir un Afghanistan, dominé par les Soviétiques, modifier tout l'échiquier géopolitique dans cette région.

Même s'il fut vite absorbé par un soulèvement dans son propre pays, le chah d'Iran semblait lui aussi profondément préoccupé par le coup de Kaboul; il avait failli à son engagement d'aider à maintenir un gouvernement afghan non communiste sur son flanc oriental, et on doutait toujours davantage de ses engagements d'aider à maintenir l'unité du Pakistan et d'assurer l'approvisionnement pétrolier de l'Occident et du Japon par le golfe Persique. Bien que plus éloignés géographiquement, même si le Sinkiang borde le Pamir afghan, les dirigeants chinois ont très mal accueilli les événements survenus en Afghanistan étant donné leur phobie de l'encerclement et de «l'hégémonie» soviétiques; à l'instar des dirigeants indiens, ils cherchent désespérément à instaurer en Asie une ère de paix qui leur permettrait de réaliser

leur propre développement économique.

Le nouveau gouvernement afghan, appuyé par ses conseillers soviétiques, a bientôt ravivé l'idée d'un foyer tribal pour les Pachtounes qui vivent dans la province pakistanaise de la Frontière du Nord-Ouest ainsi que des deux côtés des défilés du Kaboul. Ses nouvelles invites aux Baloutches du Pakistan et de l'Iran pourraient bien s'avérer une source encore plus grande d'instabilité. Le Pakistan, en proie à de sombres perspectives politiques, ne montrait aucun signe de cohésion de ses «quatre pièces» au début de 1979. Si M<sup>me</sup> Gandhi avait été au pouvoir, l'Inde aurait fort bien pu saisir la possibilité offerte par le coup d'État afghan pour tenter de démanteler complètement le Pakistan. Le gouvernement Desai a imité les Soviétiques en reconnaissant immédiatement le nouveau régime afghan, ce qui a fait craindre au Pakistan une résurgence des velléités indiennes. Il est difficile d'éviter la conclusion que l'Union soviétique, par Afghanistan interposé, pousse justement son vieil allié indien à intervenir au Pakistan. Si l'Inde mordait à l'appât, son nouvel engagement envers une évolution démocratique se trouverait déraillé, et peut-être même paralysé. Mais le gouvernement Janata recherche activement une coopération régionale étroite avec le Pakistan, la Turquie, l'Iran (quand ce pays se sera donné une nouvelle orientation) et même avec l'Afghanistan. Voilà qui compose ce que l'on peut appeler une nouvelle politique de bon voisinage qui s'enracine partiellement dans une préoccupation fortement enracinée, si non ouvertement exprimée, face aux ambitions soviétiques.

De façon caractéristique, le général Zia et le Pakistan soulignent beaucoup plus directement les répercussions que pourrait avoir une frontière russe s'étendant un jour jusqu'à Peshawar. Pour empêcher que cette frontière n'atteigne Amritsar, cité frontalière du nord-ouest de l'Inde, et afin d'aider à protéger l'Iran, Zia a proposé que son pays devienne une zone tampon pouvant contrer toute nouvelle poussée soviétique. Le Pakistan serait appelé à remplacer l'Afghanistan, le traditionnel État tampon de la région, maintenant que les Russes ont gagné au Grand Jeu. Zia ne se gêne pas pour dire que des mesures internationales sont nécessaires pour empêcher les Russes de réaliser leur rêve d'atteindre les mers du Sud, possiblement à Karachi. Pour que le Pakistan puisse jouer à ce chapitre un rôle quelconque dans l'état de faiblesse dans lequel il se trouve présentement, il faudrait conclure des arrangements avec l'Inde, la Chine et les États-Unis lesquels, sous l'Administration Carter, ont bloqué la vente de 100 appareils A-7 aux Pakistanais.

Si pour des raisons stratégiques les États-Unis ont toujours mis de côté le sous-continent indien, il n'en est pas de même de l'Iran et des voies d'approvisionnement pétrolier. Si l'importance d'un port méridional semble déplacée en ce dernier quart du

XX<sup>e</sup> siècle, une base navale soviétique en travers du détroit d'Hormuz qu'empruntent les pétroliers pour alimenter l'Europe de l'Ouest et le Japon aurait une incidence considérable.

En outre, même si la Chine est douloureusement consciente de son éloignement géographique de la région — elle a quand même construit une route à travers les cols montagneux du nord du Pakistan —, sa perception des politiques soviétiques en Asie nous aide à mieux situer dans l'ordre des choses un coup d'État afghan apparemment sans grande portée.

Selon ce point de vue, les dirigeants soviétiques utilisent leurs alliés communistes pour mousser leurs objectifs «hégémonistes» en Asie. On en a un exemple fort dramatique dans la vitesse avec laquelle le Vietnam a militairement occupé le Cambodge — après qu'Hanoï se fut assuré le contrôle de la plus grande partie du Laos — grâce à ce que les Chinois appellent «l'hégémonie régionale». C'était là une grande défaite pour la Chine. Cette percée a amené la machine militaire vietnamienne, approvisionnée et ravitaillée par les Soviétiques, jusqu'aux frontières de la Thaïlande, nation de première ligne de l'Asie du Sud-Est non communiste. Mais il y a encore un plus grand danger, et la menace qu'il fait peser est au cœur même du Super Jeu.

Après avoir aidé le Vietnam à étendre son emprise en Indochine, les Soviétiques ont peut-être amélioré leurs chances d'obtenir le port en eau profonde que

les États-Unis ont aménagé à Cam Ranh, en mer de Chine méridionale; ils pourraient ainsi utiliser les installations pour leur puissante flotte du Pacifique jusqu'à maintenant en bonne partie concentrée sur la mer du Japon étant donné qu'elle doit se ravitailler à partir de sa base de Vladivostok. Avec une telle base dans le sud du Vietnam, la flotte soviétique pourrait se rendre facilement dans l'océan Indien en empruntant le Pacifique ouest. Et si, dans l'océan Indien, l'Union soviétique disposait à l'ouest de l'Inde d'une autre base semblable qu'elle pourrait atteindre par le Pakistan, l'Iran ou l'Éthiopie, elle aurait ainsi complété un énorme arc naval lui permettant d'exercer des pressions constantes sur le Japon, la Chine, l'Asie du Sud-Est non communiste, l'Inde et les grandes voies pétrolières.

Le saillant communiste de l'Afghanistan est une épée à deux tranchants, étant donné notamment les bouleversements internes au Pakistan et en Iran. Si l'on veut le résorber et faire ainsi échouer tout le grand plan dont il est peut-être une composante, il faudra oublier de vieilles inimitiés et forger de nouvelles alliances regroupant non seulement les États-Unis, la Chine et le Japon — une «association» qui se développe déjà rapidement —, mais aussi l'Inde et le Pakistan.

Alors, et alors seulement, sera-t-il possible de s'exclamer avec Kim: «Le Jeu est effectivement un Grand Jeu!».

---

## Le Canada au Tokyo Round

par Gilbert R. Winham

Cinq années de négociations commerciales sont maintenant en jeu à Genève. Lancée à Tokyo en 1973, l'actuelle série de négociations rassemble quelque 97 nations dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Le Canada, l'un des signataires originaux du GATT, participe activement au Tokyo Round. Des hauts fonctionnaires canadiens soutiennent d'ailleurs que le succès des négociations aidera considérablement l'économie canadienne à recouvrer la santé. Mais ce succès est loin d'être assuré.

Les négociateurs du Tokyo Round devront bientôt faire face à des échéances bien précises. Privilégiant l'économie d'exportation, les États-Unis ont encore une fois joué un rôle de chef de file et offert à leurs partenaires commerciaux un ensemble attrayant de concessions qu'ils ont toutefois assorties de nom-

breuses contreparties. Mais le pouvoir de négociation de l'Administration américaine étant limité par une loi du Congrès expirée depuis le 4 janvier 1979, le

---

*Le professeur Winham est directeur du Centre des études de politique étrangère de l'Université Dalhousie. Il a écrit sur la théorie et la pratique de la négociation internationale et a été invité comme consultant à des séances de travail sur la négociation qui se sont tenues au ministère des Affaires extérieures et au Département d'État américain. On trouvera une explication plus détaillée du processus décisionnel interne pratiqué par le Canada dans le cadre du Tokyo Round dans «Bureaucratic Politics in Canadian Trade Negotiation», International Journal, volume 34 (Hiver 1978-1979). L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

début du printemps 1979 semble une échéance réaliste. Étant donné le fléchissement de l'activité économique et la tendance protectionniste du Congrès, les négociateurs américains ne se verront certainement pas accorder une prorogation du pouvoir de dérogation. Sans les États-Unis, il y aurait peu de raisons pratiques ou de nécessité politique de poursuivre les négociations.

Le *Tokyo Round* se situe dans un contexte historique. Les six séries de négociations précédentes (la première remonte à 1947 et la sixième, ou *Kennedy Round*, s'est terminée en 1967) avaient principalement porté sur la réduction des tarifs douaniers frappant les produits industriels. Bien que les négociations actuelles portent elles aussi sur les tarifs douaniers, elles englobent également la question des obstacles non tarifaires aux échanges ainsi que l'amélioration de la structure du régime commercial international. La plupart des États, sauf peut-être le Canada, considèrent qu'au regard des pratiques commerciales de l'heure, ces deux dossiers sont relativement plus importants que celui des tarifs douaniers. Ironie du sort, il se peut que ces questions priment de façon absolue étant donné que l'abaissement des tarifs douaniers tend à s'accompagner de mesures protectionnistes qui se manifestent généralement par des restrictions commerciales autres que tarifaires.

Le Canada a toujours eu deux grands objectifs en matière de commerce international. A titre de producteur de produits primaires et de demi-produits, il a favorisé des politiques (et des institutions) internationalistes axées sur la promotion du commerce d'exportation. Il s'est par ailleurs donné une politique relativement protectionniste en ce qui concerne ses importations, notamment celles de produits industriels et finis, dans le but de développer le secteur manufacturier de l'économie canadienne. Les racines politiques de cette dernière remontent à la Politique nationale de 1879 qui utilisait le tarif douanier pour favoriser l'intégration économique et politique du Canada. Les impératifs semblent aujourd'hui davantage axés sur l'exportation. Le Canada doit maintenir ses exportations de demi-produits tout en améliorant sa performance dans le secteur des articles manufacturés, générateur d'emplois. Il doit à cette fin obtenir la réduction des restrictions que les autres pays imposent à ses produits, ce qui signifie qu'il doit en retour offrir des concessions attrayantes. Jusqu'ici dans les présentes négociations, la politique canadienne procède du postulat voulant que le Canada ait davantage intérêt à conclure un arrangement important qui entraîne un élargissement réciproque des débouchés d'un plus grand nombre de produits. Il s'agit somme toute de donner plus pour recevoir plus.

#### Tarifs douaniers

Les négociations tarifaires du *Tokyo Round* sont tout particulièrement importantes pour le Canada, puisque

l'on reconnaît généralement que la protection de son industrie dépend davantage des mesures tarifaires que des non tarifaires. Lors des négociations précédentes du *Kennedy Round*, qui portaient principalement sur les tarifs industriels, les États participants ont trouvé une formule de réduction tarifaire générale. Le Canada a rejeté la formule convenue, à savoir une réduction de 50 p. cent excluant certaines exceptions, alléguant que ses exportations se composaient principalement de produits primaires peu taxés à l'étranger, alors que ses importations se composaient de produits industriels soumis dans tous les pays à des tarifs douaniers beaucoup plus élevés. Une réduction générale de 50 p. cent aurait donc pu entraîner des injustices pour le Canada. Cette position, durement critiquée, à l'étranger, a accru les pressions sur le Canada pour qu'il se rallie à la méthode de la formule lors du *Tokyo Round*.

La solution actuellement étudiée se fonde sur la «formule suisse», laquelle préconisait des réductions générales d'environ 40 p. cent assorties d'un élément d'harmonisation prévoyant des réductions d'autant plus importantes que les tarifs sont élevés. Après de longues délibérations tenues pendant l'hiver 1977-1978, le gouvernement fédéral l'a acceptée, reconnaissant que les objectifs commerciaux du Canada ne pouvaient être réalisés sans accepter les conséquences de ce qui est devenu une pratique générale de négociation entre pays industrialisés. Il a toutefois assorti son acceptation de certaines conditions afin d'assurer la réalisation des objectifs du Canada dans certains secteurs industriels axés sur les ressources naturelles.

Dans ces secteurs, le Canada s'efforce en effet d'accroître le pourcentage de la valeur ajoutée par la transformation locale de ses matières premières. Le lien avec les tarifs douaniers s'explique par le fait que la plupart des États maintiennent une protection tarifaire qui variera en importance selon le degré de transformation du produit, avec ce résultat que les droits de douane peu importants et les petits écarts entre tarifs douaniers peuvent avoir une forte influence sur un pays qui s'efforce de diversifier ses exportations. Prenons un cas hypothétique: comparons d'une part du métal exporté en lingots à \$1.00/lb et assujetti à un tarif douanier de 2 p. cent et, d'autre part, du métal exporté en laminés à \$1.10/lb et frappé d'un tarif de 4 p. cent. Dans l'un ou l'autre cas, le produit lui-même est très peu imposé alors que le tarif sur la valeur ajoutée représente 20 p. cent, ce qui freine le développement industriel du pays exportateur. Ces considérations avaient incité le Canada à proposer que la négociation se fasse selon une «approche sectorielle» qui aurait regroupé certains secteurs utilisateurs de ressources naturelles dans des ensembles intégrés allant des matières premières aux produits finis, et qui aurait eu pour objectif premier d'éliminer les tarifs étrangers moins importants sur les demi-produits. Comme cette approche n'était pas

acceptable à ses partenaires commerciaux, le Canada a dû se résigner à tenter de réaliser ses objectifs sectoriels — notamment dans les domaines des produits forestiers et des métaux non ferreux — par le biais de la formule de réductions tarifaires.

### Relations canado-américaines

La position qu'adopte le Canada dans ses négociations tarifaires avec les États-Unis, son plus important partenaire commercial, est pour lui l'élément le plus important du *Tokyo Round*. Il semble maintenant possible qu'on en vienne dans ce domaine à une entente substantielle qui permettra au gouvernement fédéral de réaliser la plupart de ses objectifs. A l'approche de la fin des négociations, il s'agira avant tout de s'assurer que les États-Unis fassent une dernière offre intéressante. Les exceptions faites à la formule de réduction tarifaire par le Canada devront alors être réévalués et les décisions qui restent à prendre seront aussi difficiles que la décision initiale d'accepter la formule des réductions. L'enjeu est la perte éventuelle d'emplois dans des industries (comme le textile) concurrencées par les importations, perte qui serait compensée par de nouveaux débouchés extérieurs pour des industries d'exportation comme la pétrochimie. Puisque les provinces ont des intérêts fort divergents en la matière, il sera difficile d'équilibrer des intérêts économiques régionaux qui sont au centre de l'existence de la collectivité canadienne.

Quel que soit le résultat du *Tokyo Round* à titre de négociation multilatérale, il est probable que le Canada et les États-Unis en viendront à une entente importante puisque une bonne partie de leurs échanges bilatéraux n'implique aucun pays tiers. Il semble que le Canada et les États-Unis se rapprochent maintenant d'une position de libre-échange, 70 à 75 p. cent des produits qu'ils s'échangent n'étant pas passibles de droits. Dans l'hypothèse d'une entente bilatérale globale dans le cadre du *Tokyo Round*, ce pourcentage augmenterait à plus de 80 p. cent sans compter la réduction correspondante des tarifs sur les produits toujours passibles de droits.

### Mesures non tarifaires

La négociation sur les mesures non tarifaires est également importante pour le Canada. Les obstacles non tarifaires sont très variés et englobent aussi bien les restrictions quantitatives simples (contingentements) que les pratiques complexes d'évaluation en douane et les politiques gouvernementales d'achat qui restreignent l'accès aux marchés étrangers. Dans ce domaine, l'objectif principal du *Tokyo Round* est d'éliminer les effets de distorsion des échanges que provoquent ces obstacles non tarifaires et de les soumettre à un examen et à un contrôle internationaux plus efficaces. Les négociations ont notamment visé à réduire l'incertitude des ventes à l'étranger et à stabiliser la struc-

ture des échanges internationaux en enlevant aux États leur droit unilatéral d'entraver le mouvement des biens.

La négociation sur les mesures non tarifaires est l'un des exemples les plus intéressants des négociations multilatérales qui se déroulent aujourd'hui. Confrontés à une variété étonnante de restrictions commerciales, les membres du GATT ont commencé la compilation de données sur les mesures non tarifaires appliquées par diverses nations commerçantes. Avec l'aide du secrétariat du GATT, ils ont fait l'inventaire des pratiques qui restreignent l'accès de leurs exportateurs aux marchés étrangers en indiquant les mesures que devrait prendre le gouvernement du pays importateur. Ces données ont été rassemblées dans un répertoire de mesures non tarifaires qui identifie la nation lésée, la pratique en cause ainsi que les nations contre lesquelles on porte plainte. On a ensuite subdivisé cette liste en catégories, puis on a préparé pour chaque catégorie des projets de codes de conduite qui ont servi de base à la poursuite des négociations. L'ensemble de l'opération constitue un exemple probant de la façon de réglementer un secteur vaste et complexe des relations internationales. Même si la négociation des «codes» devait échouer, il est probable que les retombées du travail déjà accompli faciliteront la rationalisation du régime commercial international de demain.

La négociation des codes non tarifaires s'est révélée plus difficile que celle des tarifs douaniers car, contrairement à ces derniers, les obstacles non tarifaires n'ont pas nécessairement pour objet de restreindre ou de fausser les échanges internationaux, même s'ils peuvent en pratique avoir exactement cet effet. Ils représentent souvent des pratiques ou des institutions fortement enracinées, telles les régies provinciales des alcools, et difficiles à modifier même si elles rendent les échanges plus difficiles. Comme nombre des mesures non tarifaires relevées au Canada sont d'origine provinciale, le gouvernement fédéral a dû maintenir un contact étroit avec les provinces tout au long du *Tokyo Round*, et il devra dans certains cas obtenir l'assentiment des gouvernements provinciaux sur tout accord international définitif, ce qui rend encore plus incertain le résultat de la négociation. Le problème est encore plus grave aux États-Unis. Alors que le Congrès américain a accordé à l'Administration tous les pouvoirs de négociation tarifaire, cette dernière n'a que des pouvoirs limités en matière non tarifaire; tout accord dans ce domaine doit donc être ratifié par le Congrès. Selon la législation américaine, le Congrès doit se prononcer par un oui ou un non global, et il ne peut proposer des amendements qui rendraient sans doute cette approbation plus facile. Étant donné sa tendance protectionniste actuelle, il est loin d'être certain que le Congrès accordera son approbation.

## Négociations non tarifaires

Le *Tokyo Round* a permis la préparation de quatre codes de conduite régissant les mesures non tarifaires. L'un d'eux, qui concerne les obstacles techniques aux échanges, vise à réduire les obstacles commerciaux découlant de règlements techniques, de normes, de méthodes de contrôle ou de systèmes de certification. Comme sa rédaction est presque terminée, on se tourne maintenant, du moins au Canada, vers l'étude des lois ou mécanismes nécessaires à son application. Un deuxième code a pour objet d'établir des modalités internationales d'évaluation en douane. Comme nos pratiques en la matière diffèrent considérablement de celles des autres pays, le Canada n'a pas encore pris une part active à cette négociation. Tout changement de position dans ce domaine dépendra des consultations qu'il aura avec les gouvernements provinciaux et le secteur privé.

Le troisième code régit l'acquisition de biens par l'État. Il vise à réglementer les politiques d'achat des gouvernements, lesquels consomment une part toujours plus importante de biens et de services, et notamment à empêcher les administrations publiques de légiférer contre l'achat de biens concurrentiels étrangers. Des lois comme le *Buy America Act* et certaines de nos pratiques protectionnistes concernant les appels d'offres et les présentations de soumissions seraient régies par ce code tel qu'on l'a conçu jusqu'à maintenant. Le code est toutefois loin d'être complet, et il faudra en préciser davantage la nature et la portée pour qu'il soit efficace. Il n'y a par exemple aucune entente sur les organismes acheteurs (comme Air Canada ou les gouvernements provinciaux) qui y seront assujettis, et il n'y a aucune valeur de seuil convenue en-deçà de laquelle on pourrait tolérer les achats publics préférentiels. Ce code est important, tout comme les valeurs du commerce en cause. Pour ne citer qu'un exemple, le gouvernement américain a récemment adopté l'*Urban Mass Transit Act*, qui contient une disposition d'achat local (*Buy American*) qui touche sérieusement les exportations canadiennes de matériel de transport. Si le code relatif aux achats publics était pleinement appliqué, il faudrait voter une loi d'application ou des amendements à des lois comme le *Mass Transit Act*, ce qui indique le travail qui reste à faire dans le cadre du *Tokyo Round*.

## Subventions et droits compensateurs

Le quatrième code, qui concerne les subventions et les droits compensateurs, a été l'un des points chauds du *Tokyo Round* et semble devoir être l'une des principales pierres d'achoppement sur la voie d'un accord général. D'une part, certains États — surtout ceux de la Communauté économique européenne (CEE) — utilisent les subventions gouvernementales comme une aide partielle à l'exportation; dans leur cas, le code prévoirait des mesures de compensation pour les nations touchées par ces subventions. D'autres

États — principalement les États-Unis — utilisent les droits compensateurs pour annuler tout avantage que pourraient donner les subventions d'exportation; dans leur cas, le code renfermerait un critère de préjudice permettant de prouver que les exportations subventionnées ont réellement entraîné des perturbations économiques. La question pourrait être réglée plus facilement si elle se limitait aux subventions d'exportation; elle a cependant des ramifications plus étendues. Il est pratiquement impossible de faire la différence entre les subventions d'exportation et les politiques de développement régional de nombreux pays, comme par exemple les activités du ministère canadien de l'Expansion économique régionale (MEER). Les droits compensateurs, qui peuvent parfois sembler un moyen légitime d'annuler les subventions qu'accordent certains pays à leurs exportateurs, peuvent dans d'autres cas apparaître comme une ingérence injustifiable dans les politiques de développement régional du pays exportateur. Sur cette question, le Canada occupe une position médiane entre celles de la CEE et des États-Unis. Il favorise des lignes directrices internationales qui auraient pour effet de restreindre les programmes de subventions appliqués à l'intérieur de la Communauté économique européenne, notamment dans le secteur agricole où sont en jeu des intérêts canadiens. Le Canada s'oppose toutefois aux actuelles pratiques américaines en matière de droits compensateurs et a fortement incité les États-Unis à adopter un critère de préjudice qui permettrait de définir plus équitablement le besoin de mesures de compensation. Cette question a déjà envenimé nos relations commerciales avec les États-Unis: il y a eu notamment l'exportation de pneus par l'usine Michelin de Nouvelle-Écosse subventionnée par le MEER et, plus récemment, l'exportation de produits de la pêche. Il serait utile que le problème puisse être réglé dans le cadre d'une entente multilatérale.

Le projet de code relatif aux subventions et aux droits compensateurs a toutefois peu de chances d'aboutir. La question a pris valeur de symbole, les membres de la CEE refusant d'une part d'admettre que leurs remises sur les exportations agricoles sont en réalité des subventions d'exportation, et les Américains soutenant d'autre part leur droit d'imposer des droits compensateurs sans devoir fournir la preuve de préjudice à l'industrie américaine. Il reste bon nombre de points du code à négocier, et la question se trouve d'autant compliquée par les États-Unis du fait que le pouvoir de dérogation à l'imposition de droits compensateurs sur un certain nombre de produits de la CEE expirant le 2 janvier 1979, ces droits deviennent obligatoires. Il est peu probable que l'Administration les perçoive effectivement, mais il se pose quand même le problème embêtant de savoir qui doit faire le premier pas. Le Congrès a fait savoir qu'il ne changera pas la législation américaine tant qu'il n'aura

pas obtenu en échange une entente complète sur les subventions et les droits compensateurs; la CEE a déclaré pour sa part qu'elle ne négociera pas une telle entente sous la menace d'une loi américaine qui, à son avis, viole les règlements du GATT. Il est tout à fait possible que ce différend épuise le temps de négociation sur cette question.

#### Agriculture et sauvegardes

Parmi les autres sujets importants abordés au *Tokyo Round*, mentionnons l'agriculture et les mesures de sauvegarde. Les États-Unis, le Canada et les autres pays exportateurs ont œuvré pour une entente de substance sur les produits agricoles qui leur accorderait tout particulièrement de meilleurs débouchés sur les marchés de la CEE et du Japon. Comme ce fut le cas pour le *Kennedy Round*, on ne s'attend toutefois pas à beaucoup de progrès dans ce domaine. Les Japonais n'ont pas été coopératifs sur la question agricole, et la CEE est trop occupée à préparer sa politique agricole commune pour envisager une modification sérieuse de la structure des échanges internationaux. Il se peut toutefois que les négociations sur l'agriculture entraînent la création, au sein du GATT, d'une nouvelle instance qui permettrait d'examiner en profondeur les relations entre les programmes agricoles nationaux et les échanges agricoles extérieurs. Il pourrait s'agir là d'une amélioration, puisque le mode actuel des négociations commerciales n'a généralement pas été un mécanisme efficace de libéralisation des échanges agricoles.

La question des mesures de sauvegarde découle d'efforts pour clarifier les dispositions de l'article XIX du GATT en vertu duquel les importations qui portent un préjudice grave aux producteurs nationaux peuvent être provisoirement restreintes. Un des grands problèmes à ce chapitre a été le concept de «sélectivité» de la CEE qui permettrait à un État de ne prendre des mesures que contre les pays dont les exportations lui portent réellement préjudice, plutôt

que contre tous les fournisseurs d'un produit donné. Le concept de sélectivité constituerait une exception à la règle générale de non-discrimination prévue par le GATT; la CEE l'appuie en alléguant que les perturbations du marché sont aujourd'hui le plus souvent causées par d'importants arrivages en provenance d'un pays donné et que c'est contre ce pays qu'il faut intervenir. Comme la plupart des autres pays trouvent inacceptable la position de la CEE, on peut s'attendre à de fortes pressions pour intégrer des mesures de non-discrimination ou du moins des procédures de consultation et de notification préalables au projet de texte sur les sauvegardes.

Lors du Sommet de Bonn l'été dernier, les principaux participants au *Tokyo Round* ont convenu de terminer les négociations en décembre 1979. Cet objectif est particulièrement important pour les négociateurs américains qui doivent donner au Congrès 90 jours de préavis pour toute législation commerciale imminente, en plus des 60 jours ouvrables dont dispose légalement le Congrès pour se prononcer. Comme pour les échéances passées, celle de décembre est importante, quoique probablement pas définitive. Par conséquent, les travaux qui n'auront pas été terminés à la fin de 1979 n'avanceront probablement pas beaucoup en 1980. Les premiers mois de 1980 présenteront toutefois des échéances plus contraignantes. Les négociations multilatérales supposent inévitablement des compromis de part et d'autres et des interrelations, et il vient un moment où l'incapacité à régler quelques questions difficiles peut faire crouler tout l'échafaudage. Les négociateurs s'efforceront d'éviter cela en maintenant le mouvement vers un accord au cours des prochains mois. A l'heure actuelle, selon l'hypothèse la plus plausible, un accord substantiel sera conclu, mais à la suite de négociations extrêmement ardues. En effet, il est difficile d'imaginer pire climat commercial dans lequel clore une initiative d'envergure en matière de libéralisation des échanges.



# Le Canada et le désarmement

par William Epstein

L'année 1978 a marqué un point tournant dans la politique canadienne en matière de désarmement. Le Canada s'était fait depuis longtemps le défenseur du désarmement et, parce qu'il avait contribué lors de la dernière guerre à la fabrication de la première bombe atomique américaine, il avait participé activement aux travaux de tous les organes des Nations Unies chargés de négocier le désarmement. Mais ces dernières années, le Canada a joué un rôle beaucoup moins actif. Depuis plus de dix ans, il n'avait pris aucune nouvelle initiative majeure, se satisfaisant d'abandonner la question à la conduite plutôt douteuse des deux superpuissances et aux efforts déterminés, mais en grande partie infructueux, de pays militants non alignés et du Tiers monde comme le Mexique, la Suède, la Yougoslavie et, dans une moindre mesure, l'Inde et quelques autres.

Pendant ce temps, et en dépit de la conclusion de huit traités multilatéraux et d'une douzaine de traités et accords bilatéraux américano-soviétiques intervenus principalement dans le cadre des SALT, la course aux armements n'a été ni arrêtée ni même ralentie. Au contraire, elle s'est accélérée aussi bien quantitativement que qualitativement.

Ainsi, au cours des 17 dernières années, les dépenses militaires mondiales sont passées de quelque 100 milliards de dollars par an à plus de 400 milliards. Ce qui, même en tenant compte de l'inflation et de la dépréciation du dollar, représente une escalade vertigineuse en dollars constants. A l'amorce des entretiens SALT, en 1969, les États-Unis et l'Union soviétique possédaient à eux deux moins de 3 000 ogives de missiles nucléaires stratégiques. Aujourd'hui ils peuvent en lancer environ 15 000.

L'aspect le plus important et le plus dangereux de la course aux armements est d'ordre technologique ou qualitatif, particulièrement en ce qui concerne les armes offensives. Selon les estimations officielles de divers gouvernements, l'activité militaire mobilise entre 25 et 50 p. cent des scientifiques, ingénieurs et techniciens du monde industrialisé et absorbe 40 p. cent de toutes les sommes consacrées à la recherche et au développement. La course technologique progresse à un rythme tel qu'une réduction annuelle de 20 p. cent (c'est-à-dire 20 p. cent du solde décroissant) de la quantité d'armements au cours des cinq ou dix prochaines années ne suffirait pas, selon certains experts, à stopper la course aux armements ni à réduire véritablement le pouvoir destructif des arsenaux militaires des deux superpuissances.

Il est troublant de constater que même la réalisation des objectifs immédiats de toutes les négociations

qui se poursuivent à l'heure actuelle au sujet du contrôle des armements, qu'il s'agisse des SALT, de la Conférence de Genève sur le désarmement, des entretiens de Vienne sur les réductions mutuelles des forces ou des diverses autres négociations en cours, n'aurait pas pour effet de ralentir sensiblement la course aux armements. Les négociations en vue du désarmement accusent un retard énorme par rapport aux progrès rapides enregistrés par la technologie militaire. Le monde est sur le point de connaître une nouvelle explosion technologique dans le domaine des armements tant classiques que nucléaires, tandis que les perspectives de prolifération, et peut-être de terrorisme nucléaire, se font de plus en plus menaçantes.

## La «stratégie» de l'asphyxie

C'est sans doute l'inquiétude croissante suscitée par la poursuite de la course aux armements nucléaires et par la menace qu'elle fait peser sur le bien-être et la survie de l'humanité qui a ranimé l'intérêt du Canada et l'a poussé à déployer de nouveaux efforts en vue de stopper ce que l'on a très justement qualifié de «course folle vers le néant».

A la fin de 1977, le ministère des Affaires extérieures a constitué un groupe d'experts consultants chargés de collaborer à la formulation de la position canadienne en vue de la session extraordinaire des Nations Unies consacrée au désarmement, prévue pour le printemps de 1978. Le premier ministre Trudeau décidait quant à lui d'assister pour la première fois en personne à la session extraordinaire. Dans une allocution prononcée devant l'Assemblée générale le 26 mai 1978, il a exposé une nouvelle «stratégie de l'asphyxie afin d'arrêter la course aux armements dès l'étape du laboratoire». Cette initiative revêt une importance telle que nous nous permettrons de citer assez longuement le premier ministre:

J'en ai conclu que la meilleure façon d'arrêter la dynamique de la course aux armements nucléaires serait de la couper de tout ce qui l'alimente.

---

*M. Epstein est chargé spécial de projet de l'Institut de formation et de recherche des Nations Unies et boursier Killam en séjour d'études à l'Université de Calgary. Auparavant, il était directeur des questions relatives au désarmement pour le Secrétariat des Nations Unies et conseiller spécial de la délégation canadienne lors de la 33<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale. Il est l'auteur de *The Last Chance: Nuclear Proliferation and Arms Control* (1976). L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



On pourrait y parvenir en conjuguant quatre mesures qui, depuis nombre d'années, sont individuellement considérées dans le dialogue sur la réglementation des armements. Mais c'est surtout ensemble qu'elles pourront constituer une solution plus cohérente et efficace à la course aux armements nucléaires. Voici les mesures auxquelles je songe.

Premièrement, l'interdiction totale des essais afin d'entraver le perfectionnement des armes nucléaires. On négocie présentement une interdiction de ce genre. Le Canada lui accorde depuis longtemps la plus haute priorité. Et je suis heureux de constater que les efforts des représentants du Canada et d'autres pays à cet égard ont de bonnes chances d'aboutir en 1978. Certes, l'ordinateur peut, dans une certaine mesure, simuler des essais, mais je ne doute pas qu'une complète interdiction des essais imposera une limite qualitative appréciable à la production de nouvelles armes nucléaires.

Deuxièmement, un accord sur l'arrêt des vols d'essai de tous les nouveaux vecteurs stratégiques, qui viendrait s'ajouter à l'interdiction de l'essai des ogives. J'ai l'assurance que, dans l'état actuel des choses, cette surveillance indispensable peut s'effectuer par des moyens techniques à l'échelle de chaque pays.

Troisièmement, un accord interdisant toute production de matières fissiles à des fins d'armement, ce qui aurait pour effet de limiter la quantité de matières premières qui peuvent servir à la fabrication d'armes nucléaires. Il faudrait qu'un tel accord repose sur un régime efficace de garanties intégrales. Cela aurait l'avantage marqué de rendre la comparaison entre les pays dotés d'armes nucléaires et les autres beaucoup plus facile qu'elle ne l'a été jusqu'ici, en raison des exemptions du Traité sur la non-prolifération.

Quatrièmement, un accord limitant, puis réduisant progressivement les budgets militaires affectés aux nouvelles armes nucléaires stratégiques. Pour cela, il faudra apprendre à faire montre de franchise dans la présentation, la comparaison et la vérification de ces dépenses.

... la stratégie de l'asphyxie... se propose d'agir effectivement, bien que graduellement, sur la mise au point de nouvelles armes stratégiques. Et cela de trois façons: en gelant le stock de matières fissiles disponibles; en empêchant que ne soient soumises à l'expérience des techniques inventées en laboratoire; et en réduisant, enfin, les sommes affectées aux dépenses militaires.

Le second point de la stratégie, visant l'interdiction des vols d'essai de tous les nouveaux vecteurs d'armes stratégiques, n'avait aucun précédent. En effet, même si diverses propositions avaient été avancées de temps à autre en vue d'arrêter la fabrication de nouvelles armes nucléaires stratégiques, c'était la première fois que les Nations Unies étaient saisies

d'une proposition formelle visant à interdire les vols d'essai. Une telle interdiction constitue le seul moyen pratique de mettre un terme au développement et à la fabrication de nouveaux systèmes d'armements nucléaires.

La session extraordinaire n'était évidemment pas en mesure d'examiner à fond cette nouvelle initiative canadienne. Par contre, elle a décidé de transmettre aux organes de délibération et de négociation compétents en matière de désarmement les diverses propositions formulées lors de la session en vue d'un examen plus poussé. Dans la liste de ces propositions, il est fait directement mention de la «Proposition du Canada en vue de la mise en œuvre d'une stratégie d'étranglement de la course aux armements nucléaires».

La session extraordinaire devait en outre formuler dans son Document final des objectifs analogues à ceux de la stratégie de l'asphyxie. Ainsi, le paragraphe 50 demande aux États de «mettre un terme au perfectionnement qualitatif et à la mise au point de systèmes d'armes nucléaires» et de «mettre un terme à la production de tous les types d'armes nucléaires et de leurs vecteurs, ainsi qu'à la production de matières fissiles à des fins d'armement». Le paragraphe 51 réclame «la cessation des essais nucléaires par tous les États dans le cadre d'un processus effectif de désarmement nucléaire». Enfin, le paragraphe 89 vise «une réduction progressive des budgets militaires sur une base mutuellement convenue».

Le 30 juin 1978, après la clôture de la session extraordinaire, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a déclaré devant le Parlement qu'il avait «fait adopter une nouvelle formule au Canada et au sein du Ministère pour traiter des questions de désarmement». Le 13 juillet, il a annoncé la création au sein du ministère des Affaires extérieures du Bureau du conseiller pour le désarmement et le contrôle des armements, ainsi que la nomination de M. Geoffrey Pearson au poste de Conseiller pour le désarmement. Outre ses fonctions de principal conseiller en ce qui concerne la politique de désarmement et les suites à donner aux décisions de la session extraordinaire, celui-ci doit veiller à renforcer le rôle du Canada dans les négociations, à promouvoir la recherche et à encourager les activités visant l'information du public en matière de désarmement.

A la trente-troisième session ordinaire de l'Assemblée générale qui s'est tenue à l'automne de 1978, M. Pearson s'est chargé personnellement des travaux de la délégation canadienne en matière de désarmement, tandis que deux membres du groupe consultatif initial d'experts du désarmement étaient attachés à la délégation en qualité de conseillers spéciaux.

#### L'Assemblée générale (1978)

Les travaux et le climat de la trente-troisième session ont été largement influencés par la session extraordinaire consacrée au désarmement, qu'elle suivait de

très près. Conformément aux décisions de la session extraordinaire, la Première Commission s'est consacrée intégralement et exclusivement à l'étude du désarmement et de questions connexes touchant la sécurité internationale, adoptant 45 résolutions, soit environ le double des dernières années. Quoique portant sur un certain nombre de sujets fortement controversés, les débats ont été moins animés que par le passé en raison de l'absence de toutes propositions rivales des deux superpuissances et aussi parce que les questions traitées avaient déjà été discutées à fond lors de la session extraordinaire.

La session a procédé à une discussion approfondie et généralement constructive des questions de fond, mais elle a réalisé peu de progrès en ce qui concerne les résultats de la session extraordinaire. Les États-Unis et l'Union soviétique n'ont pas fait preuve de véritable leadership. Les États-Unis n'ont pas pris la moindre initiative positive, adoptant souvent une position négative face à un grand nombre d'interventions. Quant à l'Union soviétique, elle a pris deux initiatives (visant les garanties de sécurité et la non-implantation d'armes nucléaires) qui étaient surtout des efforts de propagande, et elle a maintenu elle aussi une attitude largement négative à l'égard des propositions avancées par d'autres États.

Comme au cours de la session extraordinaire, la France a pris une part active aux discussions, tandis que la Chine s'est contentée, comme par le passé, d'une participation minimale. Toutes deux s'en sont tenues aux positions traditionnelles qui leur ont donné toute liberté pour poursuivre l'édification de leurs arsenaux nucléaires.

Les pays du Tiers monde et les non-alignés ont poursuivi le rôle actif qu'ils avaient joué lors de la session extraordinaire. L'Argentine, l'Inde, le Mexique, le Nigeria, la Suède et la Yougoslavie, en particulier, ont pris un certain nombre d'initiatives et parrainé ou coparrainé un grand nombre de résolutions.

#### Les suites à la stratégie de l'asphyxie

Le Canada a coparrainé neuf résolutions et joué son rôle le plus actif depuis longtemps. Pour la première fois en plus de dix ans, il s'est fait le promoteur d'une initiative majeure en présentant une résolution qui vise à arrêter la production de matières fissiles à des fins d'armement, donnant suite ainsi au troisième point de la «stratégie de l'asphyxie» exposée par le premier ministre Trudeau. Les États-Unis, qui avaient pourtant proposé eux-mêmes un arrêt il y a plus de 20 ans, n'ont pas apporté leur soutien actif au Canada. Ils ont cependant voté en faveur de la proposition canadienne, qui était coparrainé par l'Australie, l'Autriche, le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, le Nigeria, la Norvège, la Roumanie et la Suède.

La proposition canadienne vise à faciliter les efforts déployés pour parvenir au désarmement nu-

cléaire et pour empêcher la prolifération des armes nucléaires. L'Union soviétique devait cependant s'y opposer, alléguant qu'elle n'allait pas assez loin du fait qu'elle ne réclame pas également l'arrêt de la production d'armes nucléaires. Voici le texte de la résolution tel qu'il a été adopté:

*L'Assemblée générale,*

*Consciente* que des mesures efficaces d'ordre universel sont indispensables pour faciliter le processus du désarmement nucléaire pour en arriver finalement à l'élimination complète des armes nucléaires, *Convaincue* que la prévention de la prolifération des armes nucléaires et autres dispositifs nucléaires explosifs est étroitement liée aux efforts tendant à arrêter et inverser la course aux armements nucléaires,

*Considérant* que l'acceptation par tous les États de contrôles obligatoires et vérifiables sous la forme de garanties complètes, sur une base non-discriminatoire, s'appliquant à toute production de matières fissiles en vue d'assurer qu'elle ne soit pas utilisée pour la fabrication d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs, contribuerait aux efforts visant à favoriser la non-prolifération, à limiter toute nouvelle production d'armes nucléaires et à faciliter le désarmement nucléaire,

*Notant* avec satisfaction qu'à sa dixième session extraordinaire, l'Assemblée générale a reconnu, au paragraphe 50 du Document final, que la réalisation du désarmement nucléaire nécessiterait la négociation urgente d'un accord, à un stade approprié et avec des mesures de vérification adéquates jugées satisfaisantes par les États concernés, en vue de mettre un terme à la production de matières fissiles à des fins d'armement,

*Prie* le Comité du désarmement, à un stade approprié de ses efforts en vue de l'application des propositions contenues dans le Programme d'action adopté par la dixième session extraordinaire, d'examiner d'urgence la question de la cessation et de l'interdiction adéquatement vérifiées de la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et d'autres dispositifs nucléaires explosifs et de tenir l'Assemblée générale informée des progrès réalisés dans cet examen.

La résolution canadienne a été adoptée par 108 voix contre 10 (le bloc soviétique, à l'exception de la Roumanie) et 16 abstentions (dont la France, l'Inde et l'Argentine). La Chine n'a pas participé au vote. Ce large vote affirmatif devrait encourager la délégation canadienne à poursuivre activement cette question lorsque le nouveau Comité du désarmement commencera ses travaux à Genève en 1979.

La politique du Canada préconise depuis longtemps l'interdiction totale des essais pour empêcher le développement de dispositifs explosifs nucléaires, et elle constitue en outre le premier des quatre points de la stratégie exposée par M. Trudeau. C'est pour-

quoi le Canada a également appuyé une proposition de l'Inde réclamant un moratoire sur les essais d'armes et d'engins explosifs nucléaires, et coparrainé une résolution de la Nouvelle-Zélande demandant que la question d'un traité visant l'interdiction totale des essais reçoive la priorité la plus élevée et soit étudiée en 1979, au moment de la reprise de la session de la présente Assemblée générale. La résolution de l'Inde a été adoptée par 130 voix (dont l'URSS) contre deux (la Chine et la France) et 8 abstentions (dont les États-Unis et la Grande-Bretagne). Quant à la résolution de la Nouvelle-Zélande, elle a été adoptée par 134 voix contre 1 (la Chine) et 5 abstentions (dont la France). Comme les négociations tripartites sur le sujet entre les États-Unis, la Grande-Bretagne, et l'URSS vont bon train, on peut espérer parvenir à une entente sur cette mesure de désarmement dans le courant de 1979.

L'interdiction des vols d'essai n'a fait l'objet d'aucune proposition précise ou formelle. M. Pearson en a cependant fait état dans sa déclaration devant la Première Commission, le 21 novembre 1978, la qualifiant de «façon utile et pratique de chercher à ralentir qualitativement la course aux armements». Le Mexique devait de son côté présenter une fois encore son habituelle résolution sur les entretiens SALT, insistant, entre autres, sur la nécessité d'imposer des limites qualitatives aux armements stratégiques et déplorant le retard apporté à la conclusion d'un accord SALT. Le Canada a appuyé la résolution mexicaine, qui a été adoptée par 127 voix contre 1 et 10 abstentions (dont les États-Unis, l'URSS, la Grande-Bretagne et la France). La Chine n'a pas participé au vote.

La Suède a proposé par ailleurs que l'on confie à des experts la préparation d'une nouvelle étude exhaustive des armements nucléaires, dans le but, notamment, de déterminer les tendances dans le domaine du développement technologique des systèmes d'armes nucléaires et d'évaluer l'incidence que pourraient avoir, tant sur la sécurité internationale que sur les négociations en vue du désarmement, l'accroissement quantitatif, le perfectionnement qualitatif et le développement ininterrompus des systèmes d'armements nucléaires. Le Canada a appuyé la proposition suédoise, qui a été approuvée par un vote écrasant de 117 voix et 21 abstentions; toutes les puissances nucléaires se sont abstenues. Cette nouvelle étude devrait permettre, si elle est menée comme il se doit, de prendre en main la question de l'interdiction des vols d'essai, à laquelle elle est intimement liée. Il est à espérer que le Canada désignera un expert pour participer à cette étude, afin de veiller à ce que l'interdiction des vols d'essai fasse l'objet d'un examen des plus attentif et des plus poussé.

Le Canada a en outre appuyé une autre résolution de la Suède, qui vise à faciliter la réduction des budgets militaires en chargeant un groupe d'experts

de procéder à l'essai pratique d'un instrument proposé pour la présentation normalisée des dépenses militaires des États. Cet essai pilote est lié au quatrième point de la stratégie de l'asphyxie et devrait contribuer à le promouvoir.

Ainsi, outre le principal effort canadien en faveur de l'arrêt, les trois autres points de la stratégie ont tous été couverts à des degrés divers, et les assises ont été jetées en vue de leur application.

#### Autres mesures de désarmement nucléaire

Seize résolutions au total, soit le plus grand nombre jamais consacré à une question de fond, ont porté sur le désarmement nucléaire, ce qui a sanctionné la décision de la session extraordinaire d'attribuer à la question la priorité la plus élevée.

La question du recours ou du non-recours aux armes nucléaires a occupé une grande place dans les travaux de l'Assemblée générale. L'Inde a présenté une résolution dans laquelle elle déclare que le recours aux armes nucléaires constituerait une violation de la Charte des Nations Unies et un crime contre l'humanité, et qu'il devrait donc être interdit en attendant le désarmement nucléaire. Elle invite tous les États, et plus particulièrement ceux qui sont dotés de l'arme nucléaire, à présenter au Secrétaire général, avant la trente-quatrième session de l'Assemblée générale, des propositions concernant le non-recours aux armes nucléaires et la prévention de la guerre nucléaire afin que la question d'une convention internationale ou de toute autre formule d'accord en la matière puisse être examinée à la trente-quatrième session. Cette résolution a été adoptée par 103 voix contre 18 (tous les pays de l'OTAN dont le Canada) et 18 abstentions (le bloc soviétique et quelques autres). La Chine n'a pas participé au vote.

Afin de promouvoir l'idée de la non-prolifération parmi les États non nucléaires, et également dans le but d'embarrasser les États-Unis et leurs alliés de l'OTAN, l'URSS a avancé une autre proposition concernant le non-recours aux armes nucléaires. Elle a proposé l'élaboration d'une convention sur le renforcement des garanties de la sécurité des États non nucléaires, aux termes de laquelle les États dotés de l'arme nucléaire s'engageraient à ne pas utiliser ou menacer d'utiliser des armes nucléaires contre les États non nucléaires qui s'abstiennent de fabriquer et d'acquérir des armes nucléaires et qui n'en détiennent pas sur leur territoire ni dans quelque zone que ce soit se trouvant sous leur juridiction ou leur contrôle. Le Pakistan a déposé un contre-projet de convention aux termes de laquelle les États dotés de l'arme nucléaire prendraient l'engagement de renoncer à l'emploi ou à la menace de l'emploi des armes nucléaires contre les États non dotés de l'arme nucléaire qui ne sont pas parties aux arrangements relatifs à la sécurité nucléaire conclus par certains États dotés de l'arme nucléaire, et de procéder à l'élimination complète des

armes nucléaires dans les plus brefs délais possibles.

Les États-Unis qui, comme leurs alliés de l'OTAN, étaient hostiles aux deux propositions, se contentèrent de suggérer que le Conseil de sécurité entérine simplement les promesses limitées déposées par les trois puissances nucléaires lors de la session extraordinaire au printemps, qui avaient alors été considérées moins que satisfaisantes par les États non nucléaires. Ils n'ont cependant pas insisté pour que l'on vote sur cette question; l'auraient-ils fait que leur proposition aurait vraisemblablement été rejetée.

Afin d'éviter un affrontement cuisant, l'URSS et le Pakistan ont accepté un compromis, révisant tous deux leurs projets de résolution pour demander que le Comité du désarmement examine toutes les propositions soumises, sans attribuer de priorité à aucune. Les deux résolutions ont été adoptées à des majorités écrasantes. Le Canada a voté en faveur des deux. Les États-Unis ont voté en faveur de la résolution soviétique, tandis que la Chine a voté contre et que la France s'est abstenue. Tant la Chine que la France ont voté pour la résolution pakistanaise, mais les États-Unis et l'URSS se sont abstenus. Ces votes démontrent bien à quel point les États, et en particulier les puissances nucléaires, sont capables de faire preuve d'opportunisme, subordonnant les positions de principe à ce qu'ils perçoivent comme leur intérêt.

Une autre initiative de l'Union soviétique dans le domaine nucléaire a porté sur l'implantation d'armes nucléaires à l'étranger. La résolution proposée, entre autres choses, invitait les États dotés de l'arme nucléaire à s'abstenir d'implanter des armes nucléaires sur le territoire des États qui en sont dépourvus à l'heure actuelle. Celle-ci a été adoptée par 105 voix contre 18 (tous les pays de l'OTAN dont le Canada) et 17 abstentions. La Chine n'a pas participé au vote.

Le Canada ayant décidé non seulement de s'abstenir de fabriquer ou d'acquérir des armes nucléaires pour son propre usage, mais également de retirer tout rôle nucléaire à ses forces tant en Europe qu'au Canada, on comprend mal qu'il ait voté contre cette résolution au lieu de s'abstenir. Comme on ne voit pas bien non plus dans quel nouveau pays les États-Unis pourraient éprouver le besoin ou le désir d'implanter des armes nucléaires, on ne peut que conclure que le Canada a voté sur la foi de la stratégie de base de l'OTAN et de la solidarité de l'alliance.

De plus, l'Assemblée a adopté les habituelles résolutions en faveur des zones exemptes d'armes nucléaires, soit celles visées par les Protocoles additionnels I et II du Traité de Tlatelolco ainsi que celles que l'on voudrait créer en Afrique, au Moyen-Orient, en Asie du Sud et dans l'océan Indien (zone de paix). Ces résolutions n'ont apporté aucun élément nouveau important comparativement à celles qui avaient été adoptées à cet égard en 1977. Le Canada a voté en faveur de toutes ces résolutions, à l'exception de celle visant l'océan Indien pour laquelle il

s'est abstenu de même que la plupart des puissances occidentales, en raison de considérations relatives au droit de la mer.

Le Canada a coparrainé une résolution visant la préparation d'une deuxième conférence chargée de l'examen du Traité de non-prolifération, qui se tiendra en 1980. Celle-ci a été adoptée par 122 voix contre 1 et 16 abstentions (dont l'Argentine, le Brésil, la France, l'Inde, Israël, le Pakistan et l'Espagne, tous États non parties au TNP). La Chine n'a pas participé au vote.

Enfin, l'Irak a présenté une résolution coparrainée par 38 États dont des pays arabes et quelques non-alignés, priant le Conseil de sécurité d'inviter instamment tous les États, en vertu du chapitre VII de la Charte, à cesser toute fourniture d'armes et d'équipements militaires à Israël, de même que tout transfert d'équipement, de matériel ou de technologie nucléaires. Elle a été adoptée par 72 voix contre 30 et 37 abstentions, ce qui constitue le vote le plus faible enregistré en faveur d'une résolution anti-Israël depuis un certain nombre d'années. Le Canada a voté contre, à l'exemple des États-Unis, de la Grande-Bretagne, de la France et de la plupart des pays de l'OTAN.

#### Mesures de désarmement classique et non-nucléaire

La session ne s'est guère attardée sur la question du désarmement classique, ce qui est assez surprenant si l'on considère les décisions de la session extraordinaire à cet égard. Elle a adopté par consensus une résolution donnant suite à des résolutions antérieures visant l'interdiction ou la limitation du recours à certaines armes classiques considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination.

La République fédérale d'Allemagne a présenté une proposition, elle aussi coparrainée par le Canada, visant des mesures propres à accroître la confiance. Celle-ci prie tous les États d'envisager sur une base régionale des mesures précises de ce genre et de communiquer au Secrétaire général leurs vues quant à celles qu'ils considèrent appropriées et réalisables. Toutes les puissances nucléaires ont voté en faveur de cette résolution, qui a été adoptée par 132 voix et 2 abstentions.

La Belgique a proposé que le Secrétaire général entreprenne, avec le concours d'experts gouvernementaux, une étude systématique de tous les aspects du désarmement régional. Toutes les puissances de l'OTAN y compris le Canada ont voté en faveur de cette résolution, qui a été adoptée par 93 voix et 40 abstentions. Les pays du bloc soviétique et un certain nombre de non-alignés se sont abstenus.

Comme par les années passées, l'Assemblée a également adopté à des majorités écrasantes, avec la participation du Canada, des résolutions parrainées tant par l'Ouest que par l'Est visant à interdire le développement et la production de nouvelles armes

de destruction massive. Elle a par ailleurs adopté par consensus deux résolutions portant sur les armes chimiques et biologiques, l'une réclamant la conclusion rapide d'une convention sur l'interdiction des armes chimiques et l'autre visant la tenue, en 1980, d'une conférence chargée de l'examen de la Convention sur les armes biologiques. Le Canada a coparrainé les deux résolutions visant la CAB.

#### Études, information et mécanismes de désarmement

Fait saillant, la trente-troisième session de l'Assemblée générale a également accepté que des experts gouvernementaux et non gouvernementaux entreprennent neuf études, de loin le plus grand nombre jamais approuvé. Ces études répondent à un besoin pressant si l'on tient à mieux connaître et mieux saisir un certain nombre de questions. Le Canada a coparrainé deux résolutions françaises prévoyant des études sur un Fonds international du désarmement pour le développement et sur un Institut international de recherche sur le désarmement, et a voté en faveur des sept autres portant respectivement sur le désarmement et le développement, le désarmement et la sécurité internationale, les armes nucléaires, les budgets militaires, le désarmement régional, une agence internationale de satellites de contrôle (également parrainée par la France) et sur les travaux du Conseil consultatif des études sur le désarmement.

Toutefois, et assez étrangement à notre avis, le Canada s'est abstenu, à l'exemple des quatre puissances nucléaires et de quelques autres, de voter sur une décision (qui a été adoptée par 100 voix et 23 abstentions) visant la production par le Secrétariat des Nations Unies, à un coût inférieur à \$200 000, d'un film contre la guerre destiné à être diffusé dans les écoles et dans le grand public.

Enfin, toujours dans le domaine de l'information et de la publicité, l'Assemblée a approuvé les lignes directrices préparées par le Secrétaire général en vue de la création d'un programme de 20 bourses d'études sur le désarmement qui sera mis en train au cours du premier semestre de 1979. Elle a par ailleurs énoncé quelques lignes directrices ayant trait à la diffusion d'informations sur la course aux armements et le désarmement, et adopté une résolution visant l'application d'une décision de la dixième session extraordinaire, à savoir la proclamation de la semaine commençant le 24 octobre de chaque année, semaine de promotion des objectifs du désarmement. Toutes ces résolutions ont été adoptées par consensus.

L'Assemblée a en outre consacré une attention considérable aux mécanismes de délibération et de négociation du désarmement. Elle a adopté à cet égard sept résolutions, et notamment décidé de consacrer au désarmement une deuxième session extraordinaire en 1982. Quant aux six autres, elles visent les ordres du jour et les travaux de la Commission du désarmement et du Comité du désarmement, la mise en œuvre

du Programme d'action adopté par la session extraordinaire et l'élaboration d'un programme global de désarmement, le renvoi aux organes de délibération, de négociation et d'étude des 23 propositions (y compris celle du Canada) dont avait été saisie la session extraordinaire et qu'elle n'avait pas pu examiner à fond, la révision de la composition du Comité du désarmement et la poursuite des travaux du Comité *ad hoc* pour la Conférence mondiale du désarmement.

#### Sécurité internationale

Un autre point inscrit à l'ordre du jour, à savoir la question du renforcement de la sécurité internationale, a donné lieu à d'importantes discussions. L'Assemblée a été saisie de quatre propositions qui ne sont que tangentiellement liées au désarmement: une «déclaration sur la préparation des sociétés à vivre dans la paix», présentée par la Pologne et qui est un assez long document de propagande; une résolution guyanaise réclamant l'élaboration d'une déclaration sur «la non-intervention dans les affaires intérieures des États»; une résolution d'ensemble présentée par la Yougoslavie réaffirmant la position des pays non-alignés sur un certain nombre de résolutions antérieures des Nations Unies concernant diverses questions comme le colonialisme, le désarmement, le nouvel ordre économique international, l'Acte final d'Helsinki, le démantèlement des bases militaires à l'étranger, etc.; et enfin une résolution du Venezuela sur «la situation au Nicaragua» exprimant l'inquiétude suscitée par la situation intérieure dans ce pays et par la menace qu'elle fait peser sur la sécurité de la région.

La résolution polonaise a été adoptée à la quasi-unanimité, seuls les États-Unis s'étant abstenus. C'est avec réticence que le Canada a voté pour, expliquant que le document ne met pas suffisamment l'accent sur les droits de la personne et qu'il pose au Canada des problèmes d'ordre constitutionnel. La résolution guyanaise a également été adoptée à une forte majorité, mais le Canada s'est abstenu de même que la plupart des membres de l'OTAN. Les États-Unis et Israël ont voté contre la résolution yougoslave, tandis que le Canada s'abstenait à l'exemple des autres puissances de l'OTAN. Enfin, le Canada a voté en faveur de la résolution vénézuélienne, qui a été adoptée à une majorité légèrement plus faible; les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France se sont abstenus de même qu'un certain nombre de pays africains et autres.

Somme toute, la trente-troisième session peut être considérée comme une suite constructive sinon particulièrement productive de la session extraordinaire consacrée au désarmement (sauf, peut-être, en ce qui concerne le nombre de résolutions adoptées!). Jamais encore autant de pays, particulièrement parmi les plus petits, n'ont pris une part aussi active aux travaux sur le désarmement tant en ce qui concerne les débats

que le parrainage des résolutions, ce qui indique peut-être qu'ils s'intéressent davantage au désarmement en général ou alors qu'ils se sentent plus compétents en la matière. S'il n'est pas possible d'affirmer que la session a favorisé l'aboutissement de quelque mesure concrète ou précise que ce soit en matière de désarmement, il reste cependant que le programme de travail et d'études qu'elle a prévu à l'intention du Comité du désarmement, de la Commission du désarmement, du Secrétaire général et des États membres

ne manquera pas de tenir les intéressés pleinement occupés durant la prochaine année et fournira de nouvelles occasions de progrès véritable.

La trente-troisième session revêt une importance particulière pour le Canada, parce qu'elle a marqué la reprise de son rôle actif dans le domaine du désarmement et parce qu'elle a permis de faire les premiers pas sur la voie de la mise en œuvre de sa nouvelle politique de désarmement, énoncée dans la stratégie de l'asphyxie.

---

## Le Canada, l'OTAN et la bombe à neutrons

par Hugh Macdonald

Depuis le milieu de 1977 jusqu'au début de 1978, la «bombe à neutrons» a suscité beaucoup de discussions tant au Canada que dans les autres pays de l'OTAN. La proposition d'armer de têtes à rayonnement renforcé le missile tactique *Lance* et le canon automoteur de huit pouces déployés en Europe centrale a été présentée par les autorités de l'OTAN à Bruxelles comme une nécessité militaire résultant de la supériorité offensive des forces terrestres blindées du Pacte de Varsovie.

L'opinion publique, ici et ailleurs, devait toutefois se prononcer de façon décisive contre ce déploiement, la bombe à neutrons étant perçue comme dangereusement provocatrice en cas de crise, comme facteur d'escalade dans l'éventualité d'une guerre et, de toute manière, comme le témoin d'une moralité douteuse.

La divergence entre les affirmations des autorités de l'OTAN et le jugement exprimé par l'opinion publique devait être mise en évidence en avril 1978, lorsque le président Carter décida d'ajourner la fabrication et la mise en service de l'arme à neutrons. Ce revirement a-t-il eu un effet quelconque sur l'OTAN? Et quelle a été la réaction du gouvernement du Canada?

En 1977, le Groupe des plans nucléaires de l'OTAN (GPN), qui réunit sept ou huit ministres de la défense sous la présidence du secrétaire général de l'OTAN, semblait en faveur du déploiement de l'arme à neutrons. Mais les États-Unis tenaient à avoir la confirmation explicite des gouvernements concernés, au moins de leurs principaux alliés. Plusieurs raisons, aussi importantes qu'instructives, commandaient cette prudence.

### Raisons de la prudence

En consentant au déploiement de l'arme à neutrons, les alliés des États-Unis accepteraient pour la première fois une arme nucléaire conçue principalement pour le combat défensif rapproché, s'écartant ainsi de la notion de dissuasion en temps de crise et, partant, de l'escalade vers les armements stratégiques en cas de guerre. Deuxièmement, l'efficacité militaire de l'arme à neutrons repose sur la rapidité de son emploi contre des concentrations de troupes et de chars, ce qui nécessiterait des initiatives de la part des commandants sur le terrain, une prompte autorisation des autorités politiques et, probablement, une utilisation *massive* dès le départ le long de la limite avancée du théâtre d'opérations. Troisièmement, ces dispositions militaires, quoique ne constituant en elles-mêmes pas plus qu'un changement de degré, amorceraient une mutation de la stratégie de l'OTAN. En effet, celle-ci s'éloignerait du principe de la «riposte graduée» appuyée par les forces nucléaires stratégiques américaines pour s'orienter vers une forme de défense avancée reposant sur une puissance de feu nucléaire déployée à l'intérieur du théâtre d'opérations. Les États-Unis seraient ainsi en mesure de se dégager graduellement de leur obligation stratégique d'étendre un éventuel conflit en Europe au delà du théâtre d'opérations. La mise en service de l'arme à neutrons faciliterait doublement la réalisation de cet objectif: d'une part, sa faible puissance explosive permettrait (théoriquement) de sauver l'Allemagne de l'Ouest sans la détruire; d'autre part, il deviendrait possible de mener en Europe une guerre nucléaire «limitée», tout en réduisant le risque d'escalade vers les systèmes nucléaires intercontinentaux. Quatrièmement, les États-Unis tâchaient d'amener leurs alliés à

---

*M. Macdonald est chargé de recherches au Centre d'études stratégiques de l'Université de l'Alberta. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



prendre conscience de la dynamique des forces nucléaires de théâtre *de part et d'autre* de l'équilibre militaire en Europe. En effet, si depuis le début des années 70 l'amélioration des forces américaines est axée sur la constitution d'un arsenal plus réduit d'armes moins puissantes (et partant plus «utilisables»), les forces soviétiques se sont au contraire orientées vers un arsenal plus fourni d'armes qui ne sont pas tellement moins puissantes. Au milieu des années 70, un ensemble d'analyses différentes du rapport des forces, des effets des armements, des tendances budgétaires et des options de l'OTAN et des Soviétiques devaient révéler que l'avantage qui avait jusqu'alors été reconnu à l'OTAN en matière de systèmes nucléaires de théâtre s'était probablement transformé — ou ne tarderait pas à se transformer — en *désavantage* initial, critique et peut-être décisif. La forme la plus probable d'une offensive soviétique serait une attaque terrestre blindée à partir de positions «d'alerte», *déclenchée par préemption nucléaire sélective*. Enfin, l'arme à neutrons pouvait être lourde de conséquences pour les négociations de Vienne sur le contrôle des armements, lesquelles impliquent un délicat équilibre de divers intérêts importants des alliés au sein de l'OTAN. Ainsi, un déploiement hâtif risquerait de provoquer l'effondrement de la consultation au sein de l'alliance et le recul de la maîtrise des armements en Europe; mais un temps de réflexion trop long retarderait de façon critique l'amélioration à court terme de la capacité défensive des forces de l'OTAN.

Si ces considérations avaient été clairement exposées en public, le débat sur la «bombe à neutrons» aurait été très différent. L'opinion aurait pu se rendre compte pour la première fois que des changements fondamentaux dans le rapport des forces de dissuasion stratégiques soviéto-américaines sont venus modifier défavorablement la situation stratégique de l'Europe de l'Ouest, et que l'équilibre militaire de cette région est aujourd'hui plus compromis par les options nucléaires régionales — de part et d'autre — que par le nombre des chars soviétiques. Le déploiement de l'arme à neutrons serait ainsi apparu dans son véritable contexte: comme un palliatif à la faiblesse de l'OTAN en matière d'armes classiques sur la ligne de front, mais aussi comme un appoint *marginal* à la puissance de feu nucléaire déjà en place dans l'ensemble de la région.

#### Vertus militaires

Mais la doctrine de la «riposte graduée», vieille de dix ans et fondée sur le postulat de la supériorité de l'OTAN dans l'escalade, demeure sacrosainte. Dès lors, ne pouvant insister sur le contexte politico-militaire, les commentaires de presse d'inspiration officielle favorables à l'arme à neutrons s'attachèrent plutôt à faire ressortir ses «vertus» militaires. Ils la présentèrent comme une arme «propre», parce que de faible puissance, causant peu de dommages collaté-

raux, pratiquement dépourvue de sous-produits de la fission et capable de tuer avec précision les équipages des chars, comme une arme «ordinaire» en somme, mais qui possède la propriété peu exceptionnelle de tuer par rayonnement neutronique instantané à doses massives. Qui plus est, l'OTAN soutenait que le déploiement de l'arme à neutrons permettrait de renforcer la dissuasion sans abaisser pour autant le «seuil nucléaire».

La «bombe à neutrons» est effectivement une arme de faible puissance, du fait de la miniaturisation et de la conception efficace de son ogive. Elle est moins immédiatement destructrice que les armes à *fission* (atomique) de puissance égale, étant basée principalement sur une réaction de *fusion* (thermonucléaire) qui optimise le rayonnement par rapport au souffle et à la chaleur. Parce que son effet de rayonnement est plus immédiat que ses autres effets, l'arme à neutrons lancée à des hauteurs d'éclatement spécifiques sur des objectifs ponctuels peut tuer le personnel militaire sans causer trop de dommages aux structures environnantes; ce qui n'est pas le cas, par exemple, des armes à fission de faible puissance.

Toutes choses égales d'ailleurs, il n'y a aucune raison de penser que le projet d'utiliser l'arme à neutrons plutôt qu'un autre moyen pour anéantir une offensive blindée risquerait de compromettre la dissuasion, celle-ci étant un rapport structurel entre la capacité matérielle et la crédibilité politique de part et d'autre de l'équilibre Est-Ouest. Il est en effet parfaitement plausible de soutenir que le déploiement de l'arme à neutrons à côté d'autres systèmes ne vise que la défense contre les attaques de blindés. Il reste cependant que cela aurait probablement pour effet d'abaisser le «seuil nucléaire», lequel repose essentiellement sur un calcul politique des fins et des moyens, fait séparément par chaque côté. Si l'OTAN déployait l'arme à neutrons, son utilisation en cas d'attaque serait certaine; mais son déploiement dans ce but évident renforcerait tout aussi certainement l'accent que mettent déjà les Soviétiques sur la *préemption nucléaire*. Ainsi, l'arme à neutrons possède un potentiel militaire, limité mais non négligeable, contre les concentrations de véhicules pilotés et les offensives de grande envergure; cependant, son déploiement accélérerait la dynamique des systèmes nucléaires de théâtre et régionaux, qui est dans l'ensemble nettement défavorable à l'OTAN.

Par ailleurs, l'arme à neutrons nécessite pour être amorcée un petit détonateur à fission qui établit dans la pratique un rapport d'environ 50/50 entre le rayonnement rapide et les autres effets, ce qui fait que les dommages collatéraux ne peuvent pas être éliminés. Qui plus est, sa faible puissance explosive et son effet de souffle réduit la rendant inefficace contre des objectifs largement dispersés et se déplaçant rapidement, son utilisation pourrait provoquer *plus* de dommages collatéraux que l'emploi d'un plus petit

nombre d'armes à fission de faible puissance. Les vecteurs choisis pour l'ogive à neutrons prêtent à la critique; en effet, le missile *Lance* aurait une faible capacité de survie, serait peu manœuvrable, peu stable et trop cher, tandis que le canon de huit pouces manquerait de portée comparativement à l'artillerie soviétique. La Conférence Pugwash a démenti la prétention voulant que l'arme à neutrons soit une arme «propre», soutenant au contraire qu'elle est susceptible de produire une forte radioactivité induite par rétention des neutrons dans le sol, ainsi que des effets somatiques et génétiques persistants. Ceci jette de sérieux doutes sur les affirmations voulant que son utilisation permettrait de réduire les dommages causés aux non-combattants. Enfin, le développement de nouvelles armes classiques, comme les armes antichar guidées avec précision, offre la possibilité d'une autre stratégie de défense, beaucoup plus souple, que l'OTAN est anxieuse d'exploiter.

### Oppositions

Dès lors, il n'est guère surprenant que l'attitude de l'OTAN ait paru marquée au coin de la ruse à l'homme de la rue, aux oppositions parlementaires, à la presse, à bon nombre d'universitaires et, bien entendu, aux idéalistes larmoyants des mouvements pacifistes. En peu de temps, un formidable barrage de contre-arguments et d'options de rechange était dressé contre la bombe à neutrons.

De tous les arguments invoqués publiquement en faveur de la bombe à neutrons, c'est le qualificatif quasi-moral de «propre» qui devait déclencher la plus grande fureur. Cette épithète devait fournir le prétexte à une campagne «morale» contre la bombe à neutrons. L'opinion socialiste en Europe, encouragée par une campagne soviétique de feint dégoût et de lourdes insinuations politiques, devait critiquer sévèrement la bombe à neutrons, la qualifiant d'instrument du capitalisme pour exterminer les masses tout en préservant la propriété privée. L'absurdité de telles allégations devait passer inaperçue, nul ne se demandant pourquoi les masses en question traverseraient l'Allemagne de l'Ouest à bord de chars soviétiques, ni pourquoi les intérêts capitalistes choisiraient de mener une guerre d'agression dans ce pays pour défendre la propriété privée.

Quoi qu'il en soit, la lourde machine de consultation politique de l'OTAN devait s'en trouver complètement dérégulée. Alors que vers le milieu de 1977 les principaux alliés semblaient être convenus du déploiement de la bombe à neutrons, tandis que d'autres, comme les Hollandais, y étaient plus ou moins opposés et que d'autres encore, comme les Canadiens, demeuraient plus ou moins indécis, la controverse publique devait faire reporter toute décision définitive aux réunions de fin d'année de l'OTAN. C'est alors que la position des États-Unis commença à changer, le président Carter ayant décidé de reconsidérer per-

sonnellement la question, fermement soutenu en cela par des conseillers de tendance «libérale» en matière de contrôle des armements. A mesure que se modifiait la position américaine, l'irritation montait en Europe, se faisait même franchement publique à Bonn. Le chancelier Schmidt, il est vrai, avait des raisons particulières de s'inquiéter. Il craignait en effet que l'arme à neutrons ne devienne une autre «monnaie d'échange» technique dans les entretiens pour la limitation des armements stratégiques (SALT) et ce, sans avoir été déployée, plutôt que de servir, comme il l'avait lui-même fortement préconisé l'automne précédent, d'autout politique majeur à jouer dans les négociations européennes en vue de la maîtrise des armements après (mais seulement après) que l'OTAN aurait pris la décision de la déployer. Finalement, le président Carter décida d'ajourner la production en attendant de nouvelles consultations au sein de l'OTAN. Mais lorsqu'il demanda aux Soviétiques de faire preuve d'une égale modération en ne déployant pas de nouveaux missiles balistiques SS-20 de portée intermédiaire, il apparut clairement qu'il n'avait d'autre but que de retirer l'arme à neutrons du cadre des politiques militaires de l'OTAN pour la placer fermement dans le contexte du contrôle des armements nucléaires, qu'il soit «stratégique» ou «régional».

### Hésitations canadiennes

Pendant tout ce branle-bras, les prises de position d'Ottawa devaient se montrer trop souvent hésitantes ou même contradictoires.

Dans un premier temps, le ministre de la Défense nationale, M. Barney Danson, déclarait que le Canada n'avait pas encore pris de décision, tout en insistant sur le «souffle réduit» de l'arme à neutrons et sur la nécessité d'évaluer rationnellement toute la gamme de ses incidences, celles-ci allant «bien au-delà» de l'étroite question de l'utilité militaire. Plusieurs mois plus tard, lorsqu'on commença à envisager à Washington l'utilisation de l'arme à neutrons comme «monnaie d'échange» dans les négociations sur le contrôle des armements, ou comme un exemple de «limitation» unilatérale appelant quelque *contrepartie* de la part des Soviétiques, M. Danson suggérait que «nous devrions peut-être en faire cadeau aux Russes». Mais au début d'avril 1978, une nouvelle ligne de conduite devait se faire jour: le gouvernement était encore à élaborer sa politique, il n'avait pas l'intention de prendre une décision précipitée dans une affaire d'une telle importance, et de toute façon il s'agissait là d'un problème américain n'intéressant pas directement le Canada, non-nucléaire.

Le ministre des Affaires extérieures, M. Don Jamieson, devait quant à lui adopter une attitude plus uniformément circonspecte sinon plus éclairante. En suivant prudemment l'évolution de la situation à Washington, en ignorant les ineptes allégations militaires des conseils de Bruxelles, en affirmant leur sou-



rien au président Carter même lorsqu'ils ne savaient pas ce que celui-ci avait l'intention de faire, les fonctionnaires des Affaires extérieures se sont en effet comportés comme les diplomates passablement astucieux qu'ils sont censés être.

Il n'en a pas été de même au quartier général de la Défense nationale, où la décision américaine d'ajourner *jusqu'à nouvel ordre* le déploiement de l'arme à neutrons devait provoquer une défense résolue de ses mérites militaires et politiques, en dépit des critiques formulées par le public et les parlementaires. Les experts civils du Ministère affirmèrent que l'arme à rayonnement renforcé constituerait probablement un apport positif à l'arsenal nucléaire de l'OTAN, puisqu'elle lui permettrait de raffermir sa position de dissuasion et de frapper avec plus de discrimination. Puis, le chef de l'état-major de la Défense se prononça catégoriquement en faveur de la bombe à neutrons, choisissant le moment idéal pour contredire l'essence même d'un important discours prononcé par le premier ministre à la session extraordinaire des Nations Unies consacrée au désarmement.

Comme il était à prévoir, le premier ministre se comporta lors de ce discours en homme d'État, exposant son aversion de longue date pour la chose militaire dans un vibrant plaidoyer en faveur du désarmement, proposant une «stratégie de l'asphyxie» pour freiner le développement de nouvelles armes et louant la «longueur de vue» dont avait fait preuve le président Carter en ajournant la production de l'arme à rayonnement renforcé. Mais cette longueur de vue devait apparaître beaucoup moins certaine lorsque le président Carter décida six mois plus tard d'auto-

riser la production (mais non le déploiement) d'éléments de la bombe à neutrons. Ottawa conserva cependant un mutisme officiel devant ce recul apparent.

Quelles leçons peut-on tirer de la polémique provoquée par la «bombe à neutrons»? Pour ce qui est de l'OTAN, cette affaire a démontré une nouvelle fois qu'à travestir ou à minimiser la situation, on risque de se retrouver avec une mauvaise politique et même sans politique du tout. L'OTAN essaie depuis trop longtemps de s'assurer le soutien du public pour des programmes de modernisation — bons ou mauvais — fondés sur le dogme erroné et dépassé de la «riposte graduée». En ce qui concerne le Canada, elle a montré que ce pays a une vision fragmentaire des événements, s'y intéressant à mesure qu'ils se présentent et réagissant aux initiatives des autres, sans réelle compréhension et sans but défini. Elle a révélé également qu'en l'absence d'une politique officielle claire et cohérente, le public est influencé par les faits et les opinions mis de l'avant par d'autres sources d'information.

Cette affaire a été traitée de façon trop politique par l'OTAN, trop émotive par le public, trop incohérente par les gouvernements, et nul n'a tranché pour ou contre la «bombe à neutrons».

L'OTAN n'est qu'une créature de ses 15 membres; cependant, sa vision institutionnalisée du monde semble parfois acquérir une existence indépendante. Cela se produit généralement lorsque les pays membres n'ont pas décidé, comme ils le devraient, de leurs propres politiques. En adoptant des politiques défensives plus mûrement réfléchies, le Canada pourrait aider quelque peu l'Alliance atlantique à projeter d'elle-même une image plus cohérente et moins paranoïaque.

## Complainte sur la «Troisième option»...

Monsieur,

Il y a deux ans, l'idée que les Canadiens étaient des «nationalistes des beaux jours» me réconfortait encore. Nous cesserions d'être stupidement obsédés par la menace de la domination des États-Unis, me disais-je, dès que nous ferions face à de vrais problèmes. Aujourd'hui, ce qui m'inquiète, c'est que le gouvernement, jouissant apparemment de larges appuis dans la population, est allé beaucoup trop loin dans l'autre extrême. Les manifestations d'intérêt pour l'indépendance se sont vidées de leur sens. Comment peut-on s'attendre que le monde prenne le Canada au sérieux quand nos humeurs et nos politiques sont si changeantes?

La Troisième option, nous assure-t-on d'en haut, est encore la doctrine officielle, et la «relation spéciale» avec Washington n'a pas été officiellement ranimée. Mais, à la lecture des discours de l'honorable Don Jamieson, et plus spécialement, des extraits du dialogue sirupeux entre «Don» et «Cy», on doit vraiment se poser des questions.

Il est reconnu que la Troisième option ne s'est jamais voulue anti-américaine. Tout en cherchant à renforcer le caractère particulier du Canada et à diminuer sa vulnérabilité aux changements de politique et autres événements chez nos voisins du Sud, le gouvernement a promis de maintenir l'essentiel des relations déjà existantes avec les États-Unis et de les mener dans un esprit de coopération. Cependant, si la Troisième option a vraiment un sens, nous devrions nous efforcer d'augmenter nos liens avec d'autres pays, et éviter de prendre des mesures qui feraient se resserrer sur nous l'étreinte des Américains.

Le pipeline du Nord semble avoir du sens d'un point de vue économique, mais il y a de fortes chances que ses retombées soient plus propices à l'intégration que n'importe quelle modification des règlements régissant les échanges de biens sur le continent. Notre unique souci, à en juger par les débats parlementaires et publics, a été de trouver «des emplois pour nos gens», c'est-à-dire de voir à ce que les Canadiens obtiennent la part des nouveaux emplois qui leur revient.

De même, on doit applaudir la décision du gouvernement de ne pas avoir rejeté du revers de la main le rapport du Sénat appuyant le libre-échange continental. Non seulement cette réforme ferait prospérer le pays, mais elle pourrait aussi renforcer son indépendance. Par contre, je suis renversé de constater que le Comité sénatorial n'a pas fait l'objet d'une critique en règle pour avoir écarté, sans la moindre explication ou presque, les incidences politiques possibles du libre-échange bilatéral. Il se peut que le Comité ait été influencé par l'étude de ces incidences que j'avais effectuée pour le Conseil économique du Canada.

Plus vraisemblablement, il a estimé qu'un commentaire approfondi était superflu, étant donné l'intérêt toujours décroissant du public et du gouvernement pour l'indépendance nationale. De plus, il faut déplorer que le Canada, s'il devait suivre les conseils du Comité sénatorial, aurait maintenant à négocier le libre-échange dans une position plus faible qu'en 1975, alors que le Conseil économique avait formulé des recommandations semblables, ou qu'en 1947, alors que pour la dernière fois l'initiative était venue de Washington.

La décision de ne pas acheter le *Tornado*, candidat européen dans le concours pour le choix d'un nouveau chasseur de reconnaissance destiné aux Forces canadiennes, est un autre revers pour la Troisième option. Son achat aurait permis de réorienter en direction de l'Europe l'axe nord-américain des échanges et des sociétés commerciales, et nous aurions impressionné les gouvernements étrangers par notre volonté de diversifier nos échanges. On me dit que cet avion convenait mieux au théâtre européen des opérations qu'à l'Arctique canadien, et que nous ne pouvions nous permettre deux types différents de chasseurs. Cependant, on aurait plus confiance en la décision du gouvernement si celui-ci avait davantage appuyé la Troisième option en d'autres contextes, et s'il ne sautait pas aux yeux que l'état-major canadien se confond désormais avec l'élite militaire nord-américaine.

Peyton V. Lyon  
Professeur de science politique et  
d'affaires internationales,  
Université Carleton,  
Ottawa

# Section de référence

## I. LIVRES

Dunn, Robert M. *The Canada-U.S. capital market: intermediation, integration, and policy independence*. Montréal: C. D. Howe Research Institute; Washington: National Planning Association, 1978. 139 p. (Canada-U.S. prospects series).

Frank, Helmut J. and John S. Schanz. *U.S.-Canadian energy trade: a study of changing relationships*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1978. 136 p.

Kay, Zachariah. *Canada and Palestine: the politics of non-commitment*. Jerusalem: Israel Universities Press, 1978. 218 p.

Hudson, Michael. *Canada and the new monetary order: borrow? devalue? restructure*. Montréal: Institute for Research on Public Policy, 1979. 117 p.

Lower, S. Arthur. *Ocean of destiny: a concise history of the North Pacific, 1500-1978*. Vancouver: University of British Columbia Press, 1978. 242 p.

Macdonald, Ronald St. J., Douglas M. Johnston and Gerald L. Morris, eds. *The international law and policy of human welfare*. Alphen aanden Rijn: Sijthoff and Noordhoff International Publishers, 1978. 710 p.

Perlgut, Mark. *Electricity across the border: the U.S.-Canadian experience*. Montréal: Canadian-American Committee. 65 p.

Reisman, Simon. *The Canadian automotive industry: performance and proposals for progress. Inquiry into the Automotive Industry, Simon Reisman, Commissioner*. Ottawa: Supply and Services Canada for Department of Industry, Trade and Commerce, 1978. 250 p. (Publié aussi en français).

Sussman, Gennifer. *The St. Lawrence Seaway: history and analysis of a joint water highway*. Montréal: C. D. Howe Research Institute, Washington: National Planning Association, 1978. 84 p. (Canada-U.S. prospects series).

## II. ARTICLES

Black, Warren. «Novel features of the Immigration Act, 1976». Dans *The Canadian bar review/La revue du barreau canadien* 56:561-578 décembre 1978.

Chevrier, Bernard. «L'aide du Canada au tiers-monde: sommes-nous trop généreux?». Dans *Opinion* vol. 8 n° 5 janvier-février 1979 pp. 43-44.

Coomb, J. and C. Madden. «The MacKenzie valley and Alaska highway gas pipeline route proposals». Dans *Polar record* 19:282-285 septembre 1978.

Feldman, Lily Gardiner. «Canada and the United States in the 1970's: rift and reconciliation». Dans *World today* 34:484-492 décembre 1978.

Fraser, T. G. «The Sikh problem in Canada and its political consequences, 1905-1921». Dans *The journal of imperial and Commonwealth history* 7:35-55 octobre 1978.

Humphreys, David. «External fallout from internal strains». Dans *Report on Confederation* vol. 2 n° 3 février 1979 pp. 12-13.

Lavoie, Luc. «Un trou dans la Grande Muraille». Dans *L'Actualité* vol. 4 n° 4 avril 1979 pp. 52-56.

McLin, Jon. «Surrogate international organization and the case of world food security, 1949-1969». Dans *International organization* 33:35-55 hiver 1979.

McMillan, Carl H. «Soviet and East European direct investment in Canada». Dans *Foreign investment review* vol. 2 n° 2 printemps 1979 pp. 14-16.

Murphy, Rae. «Who's re-opening the free trade file?». Dans *Last post* vol. 7 n° 3 février 1979 pp. 15-19.

Nossal, Kim Richard. «The unmaking of Garrison: United States politics and the management of Canadian-American boundary waters». Dans *Behind the headlines* vol. 37 n° 1 décembre 1978 pp. 1-30.

Smith, Brian J. «Canada, with U.S. allies, fights Missouri spill». Dans *Report on Confederation* vol. 2 n° 3 février 1979 pp. 25-28.

Stanford, Gerald B. «Canadian perspectives on the future enforcement of the Exclusive Economic Zone: a paper in diplomacy and the Law of the Sea». Dans *Dalhousie law journal* 5:73-120 janvier 1979.

Thornley, Allan. «Reflections on 10 years of Canadian assistance to developing countries». Dans *Development directions* vol. 1 n° 5 novembre/décembre 1978 pp. 27-29.

Torelli, Maurice. «Les relations extérieures de la Communauté économique européenne». Dans *L'Action nationale* 68:378-393 janvier 1979.

Upton, Brian. «Sugar technology: Canada assists Caribbean sugar producers to revive a failing industry». Dans *Development directions* vol. 1 n° 5 novembre/décembre 1978 pp. 15-17.

Wex, Samuel. «Innovation for growth». Dans *Report on Confederation* vol. 2 n° 3 février 1979 pp. 5-7.

Winham, Gilbert R. «Bureaucratic politics and Canadian trade negotiation». Dans *International journal* 34:64-89 hiver 1978-79.

Witten, Mark. «Why the Auto Pact is obsolete». Dans *Canadian business* 51:33-36 février 1979.

Wood, Bernard. «The meaning of CIDA's development assistance cutbacks». Dans *Development directions* vol. 1 n° 5 novembre/décembre 1978 pp. 19-21.

## Publication du ministère des Affaires extérieures

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

N° 10 (31 janvier 1979) Accord d'assurance investissement au Rwanda entre le Canada et la République rwandaise.

N° 11 (8 février 1979) Visite au Canada du ministre des Affaires étrangères de la République de Corée, S.E. M. Park Tong Jin.

N° 12 (9 février 1979) Signature d'un accord sur l'extradition entre le Canada et la France.

N° 13 (9 février 1979) Signature d'un accord entre le Canada et la France sur le transfèrement des détenus.

N° 14 (9 février 1979) Signature d'un accord entre le Canada et la France sur la sécurité sociale.

N° 15 (15 février 1979) Déclaration conjointe concernant la conclusion des accords canado-américains relatifs à la pêche sur la côte de l'Atlantique et au différend frontalier.

N° 16 (16 février 1979) Reconnaissance du gouvernement provisoire de l'Iran.

N° 17 (19 février 1979) Indépendance de Sainte-Lucie.

N° 18 (22 février 1979) Lauréat du prix littéraire Canada/Australie.

N° 19 (23 février 1979) Pourparlers canado-danois sur le milieu marin.

N° 20 (27 février 1979) Ratification du Traité canado-mexicain relatif au transfèrement des prisonniers.

N° 21 (28 février 1979) Le Canada accepte de protéger les intérêts d'Israël en Iran.

N° 22 (2 mars 1979) Élection d'un Canadien à la présidence de la Commission des droits de l'homme de l'ONU.

N° 23 (6 mars 1979) Relations entre le Canada et la CEE en matière de pêche.

N° 24 (7 mars 1979) Le 12 mars — Jour du Commonwealth.

N° 25 (9 mars 1979) Réponse du Canada au 5<sup>e</sup> rapport annuel de la Commission mixte internationale sur la qualité de l'eau dans les Grands lacs.

N° 26 (12 mars 1979) Règlement en Namibie: entretiens ministériels — New-York (19-20 mars 1979).

N° 27 (15 mars 1979) Communiqué conjoint émis à l'issue de la 2<sup>e</sup> réunion du Comité mixte canado-japonais tenue à Tokyo du 13 au 15 mars 1979.

N° 28 (16 mars 1979) La délégation du Canada à la 8<sup>e</sup> session de la Conférence sur le droit de la mer (Genève, du 19 mars au 27 avril 1979).

N° 29 (29 mars 1979) Signature des accords canado-américains relatifs à la pêche et au différend frontalier, Washington, 29 mars 1979.

N° 30 (29 mars 1979) Diplomate déclaré persona non grata.

N° 31 (29 mars 1979) Nominations diplomatiques: M. Albert Bécharde est nommé consul général à la Nouvelle-Orléans; M. Jim S. Nutt consul général à New York; M. James H. Stone consul général à Chicago.

N° 32 (30 mars 1979) Ouverture de nouveaux bureaux régionaux des passeports.

N° 33 (5 avril 1979) Nominations de gouverneurs au Centre de recherches pour le développement international (CDRI).

N° 34 (16 avril 1979) Reconnaissance du Gouvernement de l'Ouganda.

N° 35 (20 avril 1979) Des dramaturges canadiens feront connaître le théâtre canadien en Grande-Bretagne.

N° 36 (20 avril 1979) Septième Conférence des Étudiants du Commonwealth, 24 au 27 avril 1979.

N° 37 (23 avril 1979) 32<sup>ème</sup> session de la Conférence des ministres de l'Éducation des pays d'expression française.

N° 38 (24 avril 1979) Nomination de consuls honoraires.

N° 39 (25 avril 1979) Vol commis au bureau de poste.

## Traités

### *Bilatéraux*

#### *Algérie, République d'*

Échange de notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire prorogeant et amendant l'Accord entre le Canada et la République algérienne démocratique et populaire portant sur l'ouverture d'une ligne de crédit au titre de la coopération en date du 1<sup>er</sup> juin 1973  
Alger, le 6 novembre 1978 et le 12 février 1979  
En vigueur le 12 février 1979

#### *Danemark*

Traité entre le Canada et le Royaume du Danemark en matière d'extradition  
Ottawa, le 30 novembre 1977  
Échange des instruments de ratification le 13 février 1979  
En vigueur le 13 février 1979

#### *Corée, République de*

Échange de notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de Corée constituant un Accord relatif à la protection de la propriété industrielle  
Ottawa, le 13 février 1979  
En vigueur le 13 février 1979

#### *États-Unis*

Protocole portant modification de la Convention du 16 août 1916 pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis  
Ottawa, le 30 janvier 1979

#### *France*

Accord entre le Canada et la France sur l'extradition  
Ottawa, le 9 février 1979

Accord entre le Canada et la France sur le transfèrement des détenus et sur la surveillance de certains condamnés  
Ottawa, le 9 février 1979

Accord entre le Canada et la France sur la sécurité sociale  
Ottawa, le 9 février 1979

#### *Indonésie*

Convention entre le Canada et la République d'Indonésie tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune  
Jakarta, le 16 janvier 1979

#### *Mexique*

Traité entre le Canada et le Mexique sur l'exécution des sentences pénales  
Ottawa, le 22 novembre 1977  
Instruments de ratification échangés le 27 février 1979  
En vigueur le 29 mars 1979

#### *Philippines, République des*

Échange de notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des Philippines constituant un Accord relatif au commerce de certains produits textiles  
Manille, le 19 février 1979  
En vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1979

#### *Rwanda*

Échange de notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Rwanda constituant un Accord relatif aux investissements au Rwanda assurés par le Canada par l'intermédiaire de son mandataire la Société pour l'expansion des exportations  
Kigali, le 30 janvier 1979

#### *Multilatéraux*

Accord de coopération commerciale et économique entre le Gouvernement du Canada et les Gouvernements des États membres du Marché commun des Caraïbes  
Kingston, le 20 janvier 1979

Protocole modifiant la Convention internationale concernant les pêches hauturières de l'Océan Pacifique Nord  
Fait à Tokyo, le 25 avril 1978  
Échange des instruments de ratification le 15 février 1979  
En vigueur le 15 février 1979

Amendements aux conventions sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, 1972  
Adoptés à Londres, le 12 octobre 1979  
Instrument d'acceptation du Canada déposé le 27 février 1979

Convention sur l'Institut interaméricain de la coopération pour l'agriculture  
Signée à Washington, le 6 mars 1979

## **BON D'ABONNEMENT**

### **Perspectives internationales**

Publication bimestrielle – le tarif d'abonnement annuel est de 4\$ pour le Canada et de 5\$ pour les autres pays.

Nom.....

Adresse.....

.....

Pays..... Code postal (Zip Code).....

Prière d'établir votre chèque ou mandat en devises canadiennes à l'ordre du  
Receveur général du Canada et de le faire parvenir à l'adresse suivante:

Centre d'édition  
Approvisionnement et Services Canada  
270, rue Albert  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

mai/juin

juillet/août/1979

# Perspectives internationales

Revue d'opinion sur les affaires étrangères

---

Politique étrangère dans les années 80

---

Les droits de la personne

---

Le Canada à l'ONU

---

Le MAE, agence centrale?

---

Les travailleurs migrants

---

Provinces et aide au développement

---

# Perspectives internationales

## *Table des matières*

mai/juin  
juillet/août 1979\*

|  |    |
|--|----|
| La politique étrangère du Canada dans les années 80/ <i>D. Roche</i> | 3  |
| Jimmy Carter et les droits de la personne/ <i>Louis Balthazar</i>    | 8  |
| Nations Unies  |    |
| Un mandat au Conseil de sécurité/ <i>W. H. Barton</i>                | 11 |
| Le Canada à la 33 <sup>e</sup> Assemblée/ <i>J. F. Tanguay</i>       | 17 |
| Le MAE, agence centrale?/ <i>W. M. Dobell</i>                        | 22 |
| Les travailleurs migrants en Europe de l'Ouest/ <i>Thomas Land</i>   | 27 |
| Les provinces et l'aide au développement/ <i>C. V. Svoboda</i>       | 29 |
| Lettre à la rédaction  | 33 |
| Section de référence   | 35 |

\*Avis aux abonnés: En raison de certains retards de production, les numéros de mai/juin et de juillet/août seront combinés. La date d'échéance des abonnements sera reportée en conséquence.



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

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

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

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

Envoi postal de troisième classe autorisé.

*Directeurs de rédaction:*

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

*Perspectives internationales* est une revue d'opinion sur le rôle du Canada dans le monde et sur des questions d'actualité internationale. Elle a pour objet de stimuler les discussions sur les affaires internationales et de susciter l'intérêt à leur égard. Son rôle n'est pas d'offrir un reflet des politiques ou des façons de voir du gouvernement canadien. Les directeurs de rédaction s'efforcent, au contraire, de publier fréquemment des articles où s'expriment des points de vue indépendants ou même opposés à ceux du gouvernement canadien. En conséquence, le ministère des Affaires extérieures ne peut assumer aucune responsabilité quant aux opinions exprimées, sauf dans le cas où il est mentionné expressément qu'un article signé par un agent du ministère correspond à une politique officielle.

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

# Réflexions sur la politique étrangère du Canada dans les années 80

par Douglas Roche

Alexandre Soljénitsyne a accusé l'Occident d'avoir perdu courage. Cette condamnation constitue un bon point de départ pour étudier le rôle du Canada dans la communauté internationale au seuil des années 80.

L'exilé russe a déclaré à Harvard que l'on avait déjà commencé à se disputer notre univers matériel et spirituel. Malheureusement, nous sommes inconscients des nouveaux dangers, moralement épuisés, et ne demandons pas davantage que de voir les média projeter l'image de nos «sourires de circonstance dans le cliquetis des toasts».

De quel genre de monde Soljénitsyne parle-t-il?

D'un monde aux dangers multidimensionnels: la prolifération des arsenaux nucléaires et des armements classiques, le déséquilibre entre les ressources alimentaires et les populations, les violations des droits de la personne, l'épuisement des ressources mondiales, le chaos économique, la recrudescence de la violence et du terrorisme. Autant de problèmes cruciaux qui appellent des solutions politiques. Des politiques «de survie» à long terme s'imposent si l'on veut mettre les deux prochaines générations à l'abri d'un désordre encore plus universel.

Pourtant, au Canada, les problèmes de la planète ne sont ressentis ni comme une urgence ni même comme une priorité. Sur la liste des dix plus grands problèmes auxquels fait face le Canada, la politique étrangère vient généralement au onzième rang. Les débats qui font actuellement rage sur l'unité nationale et l'économie du Canada obnubilent à ce point l'attention des Canadiens que nous avons oublié que nous n'occupons que 6,3 p. cent de la superficie de la planète et ne représentons que 0,5 p. cent de sa population. Le *Saturday Night* a écrit que la situation entraîne le «déclin et la chute de la politique étrangère canadienne». Il ne fait aucun doute que l'optimisme et la générosité qui ont caractérisé le Canada dans les années 50 et 60 ont fait place dans la dernière décennie à une attitude défensive et restrictive. L'introversion est le nouveau trait distinctif de notre société. Soljénitsyne aurait pu viser le Canada.

Ironie du sort, ce phénomène d'isolement s'est fait jour au moment précis où la conjonction de deux nouvelles tendances aurait dû nous sensibiliser à de nouveaux défis. D'une part, la gravité des problèmes de la planète révèle une crise sans précédent de l'organisation sociale et de la civilisation elle-même. D'autre part, l'humanité est arrivée à un point tour-

nant de son évolution, les progrès fantastiques de la science et de la technologie pouvant garantir à tous une vie empreinte de dignité.

Nous assistons aujourd'hui à un mouvement géopolitique aux dimensions historiques. Les métamorphoses et l'évolution de l'économie mondiale, des institutions politiques, de l'environnement et de la science se sont conjuguées pour donner naissance à un monde où l'interdépendance entre États indépendants et souverains prend de plus en plus d'ampleur. Nous sommes donc à l'aube d'une ère tout à fait nouvelle. Comme le fait remarquer le Club de Rome dans l'ouvrage intitulé *Goals for Mankind*: «Grâce à l'émergence d'un esprit de solidarité internationale . . . , ce monde de sécurité relative et de rivalité politique et économique pourrait devenir une société universelle qui ne perdrait rien de sa diversité mais qui tendrait collectivement à l'autosuffisance, à plus de sécurité et à plus de justice.»

Il y a longtemps que nous sommes conscients de l'inéluctable unité physique de la terre et de l'interdépendance des vents, des marées et des climats. Le commerce et les échanges internationaux sont à l'image de cette interdépendance matérielle. Mais je crois deviner que l'on reconnaît maintenant l'unité fondamentale de l'humanité.

## Une découverte personnelle

L'été dernier, j'ai fait le tour du monde avec une mission de politique étrangère du Parti progressiste-conservateur. Après un pareil périple autour du «village global» de MacLuhan, on ne peut manquer d'être vivement impressionné par une nouvelle perception de la créativité de l'homme. Tout au long de mon voyage dans plusieurs pays, à observer les gens dans leur milieu, j'ai été frappé par les profondes aspirations communes qui unissent la famille humaine. Partout, les gens veulent vivre dans la sécurité, la prospérité économique et la dignité. Le voyageur sur-

---

*M. Roche est le député progressiste conservateur de la circonscription d'Edmonton South. Ancien journaliste, il est l'auteur de plusieurs livres traitant du développement économique international. Rédigé par M. Roche en 1978, l'article ci-contre n'a pas été modifié depuis; les opinions qui y sont exprimées n'engagent que l'auteur.*

saute devant le degré très inégal de réalisation de ces objectifs, mais le dénominateur commun est la recherche de relations humaines décentes, harmonieuses et enrichissantes dans la paix et l'ordre.

Je me rappelle fort bien ce ministre anglican originaire des îles Salomon qui descendait l'allée centrale de l'Abbaye de Westminster à Londres en portant avec fierté le drapeau de son pays au cours du service qui a marqué l'entrée des îles Salomon dans le Commonwealth; et cette veuve d'un village indien, un bufflesse attachée à sa hutte, tout heureuse qu'une coopérative laitière lui achète le lait de son animal; et ce riche homme d'affaires japonais qui me parlait des aménagements législatifs nécessaires pour rendre le Canada plus attirant pour les investisseurs japonais. Ces petites choses font ressortir le côté très humain d'un monde aux communications instantanées et aux moyens de transport rapides.

Autant de lueurs qui nous font espérer que le monde, malgré ses souffrances et ses angoisses, est capable de parvenir à un développement plus équilibré et plus stable.

Le problème est de trouver le moyen de mettre en place des mécanismes internationaux cohérents qui encourageront la nouvelle créativité devenue possible à l'ère technologique.

Dans les années 80, la politique étrangère du Canada devra donc s'attacher à concilier indépendance et interdépendance. Pour ce faire, il lui faudra être suffisamment souple pour assimiler une conception élargie des perspectives d'avenir qui unissent le genre humain et des problèmes qui le divisent. Malheureusement, nous n'avons pas la motivation voulue pour appliquer cette conception dans la pratique.

### L'orientation canadienne

Maintes fois lors des rencontres que j'ai faites pendant ce voyage me suis-je fait dire, parfois à mots couverts, parfois ouvertement, que le Canada ne donne pas l'impression de jouer pleinement le rôle qui lui revient sur la scène internationale. Malgré la présence d'agents compétents au sein de notre service extérieur, l'image du Canada à l'étranger est terne et sa performance médiocre. Les insuffisances de l'orientation politique donnée par Ottawa engendrent la confusion, sapent le moral des missions et rabaisent la stature du Canada.

Depuis mon retour, le gouvernement, dans le cadre de son programme désespéré de restrictions, a amputé le budget des Affaires extérieures de 20,9 millions de dollars et gelé celui de l'ACDI en retenant l'augmentation prévue de 133 millions. Certes, une politique étrangère énergique ne tient pas uniquement aux crédits qui lui sont alloués, mais ces coupures ne sont pas susceptibles d'améliorer la performance du Canada à l'étranger. Comment le Canada peut-il participer aux forces de maintien de la paix des Nations Unies si l'on réduit son budget de défense de 150

millions de dollars? Comment pouvons-nous atteindre l'objectif déclaré de 0,7 p. cent du PNB en assistance publique au développement si l'on gèle le budget de l'ACDI? Et comment améliorer la présence canadienne à l'étranger si l'on ferme des ambassades?

En fait, l'inaptitude du gouvernement fédéral à gérer son propre budget avec méthode empêche le Canada d'assumer ses responsabilités au sein de la communauté internationale à une époque où il faut redoubler d'activité.

Je ne veux pas dire qu'un pays de 23 millions d'habitants peut ou doit refaire le monde à son image. Mais il est dans l'intérêt du Canada, deuxième pays du monde en superficie et doté de ressources, d'un territoire et de connaissances technologiques immenses, de jouer un rôle de premier plan dans l'instauration des conditions nécessaires à la paix dans le monde. Les Canadiens comptent parmi les habitants les plus favorisés et les plus privilégiés du monde. La politique étrangère canadienne doit donc être poursuivie avec plus de vigueur si nous voulons préserver la sécurité, les libertés et le progrès que nous connaissons.

D'aucuns prétendent que nous ne pourrions nous concentrer sur la politique étrangère tant et aussi longtemps que nous n'aurons pas mis de l'ordre dans nos propres affaires, tant que nous n'aurons pas réglé nos problèmes économiques internes et la question de l'unité nationale. C'est manquer de perspicacité. Le monde change rapidement et n'attendra pas le Canada. En outre, une nouvelle conception du rôle du Canada dans un univers en quête de plus de sécurité, de commerce et de développement constituerait en soi un apport important à notre débat interne sur l'unité nationale. Bref, définir un rôle constructif pour le Canada au sein de la communauté internationale pour les dix prochaines années et l'expliquer à la population peuvent nous aider à découvrir et à insuffler au pays le sentiment d'un but à poursuivre et nous aider à orienter sa marche.

Ce sentiment se retrouve dans l'«internationalisme éclairé» de John Holmes. Je veux dire par là qu'il faut cesser de dissocier les concepts traditionnels de guerre et paix des nouvelles questions planétaires de justice, d'équité et de droits de la personne. La politique étrangère c'est aujourd'hui l'escalade de la course aux armements, prolifération des armes nucléaires, les pénuries alimentaires et énergétiques, les problèmes du développement international, l'inflation et le chômage à l'échelle mondiale.

Nous devons chercher à renforcer la voix et les interventions du Canada dans la communauté internationale, seule capable d'apporter des solutions pratiques aux problèmes universels de l'homme: mettre un terme à la faim dans le monde dans les dix prochaines années, assurer à chacun l'approvisionnement en eau de qualité dès 1990, réaliser un programme d'habitation qui permettra à chaque famille du monde d'être logée décentement.

Dans un monde interdépendant, l'avenir du Canada dépend autant du règlement des problèmes causés par la répartition inégale des ressources mondiales que de la recherche de la détente. Dans un tel contexte, ce qui se passe au Moyen-Orient et en Afrique australe ne peut pas être moins préoccupant pour nous que les relations que nous entretenons avec les États-Unis et l'Europe. Au nom de la solidarité humaine, nous devons chercher à assurer le respect universel des droits de la personne.

Bien entendu, le Canada ne peut être un intervenant de poids dans toutes les situations, et il n'est pas question d'élaborer la politique étrangère à la hâte en réaction perpétuelle aux manchettes de la veille. L'élaboration minutieuse d'une politique étrangère pour les années 80, qui soit aussi réaliste que productive, exige une révision complète de la politique actuelle du Canada.

La dernière révision de notre politique étrangère remonte à 1971. Depuis, les coups de théâtre se succèdent: l'escalade des prix de l'OPEP, l'expansion militaire soviétique, l'ouverture de la Chine sur l'Occident, le déséquilibre du développement Nord-Sud, la récession en Occident qui engendre à son tour le protectionnisme, et la revendication des droits de la personne. Tous ces événements ont eu un retentissement important dans les affaires internationales. L'acuité des nouveaux problèmes — et les nouvelles possibilités — exige du Canada une nouvelle approche.

Cela ne veut pas dire qu'il faut mettre au rancart toutes les politiques du passé. En fait, la politique des années 80 se doit de réaffirmer les liens traditionnels et nécessairement étroits qui unissent le Canada aux États-Unis, à ses alliés de défense et au Commonwealth. La plus grande erreur du gouvernement dans les années 70 a été de donner l'impression que nous dévalorisons nos relations avec les États-Unis, nos alliés et le Commonwealth, ce qui a eu de graves répercussions à l'étranger, et indisposé et rendu perplexe la population canadienne.

C'est précisément en raison des changements spectaculaires qui s'opèrent dans le monde qu'une politique étrangère capable d'y réagir, appuyée par l'électorat, doit être présentée en des termes qui nous rassurent et qui nous appellent à nous dépasser. Faire fi des enseignements du passé constitue non seulement un autre errement à l'époque de la discontinuité, mais dénote un bien piètre mode de formulation de la politique. Chaque démarche nouvelle doit s'inspirer de notre histoire à nous.

Voilà pourquoi je propose qu'une politique adaptée aux exigences des années 80 soit formulée en termes compréhensibles en fonction des secteurs importants. La sécurité, le commerce et le développement — voilà trois domaines où se confondent les deux courants, l'ancien et le nouveau. En repensant notre politique en fonction de ce que doit faire le Canada dans chacun de ces secteurs, il sera possible d'élaborer

une stratégie d'ensemble qui permettra au Canada de systématiser ses relations avec un monde interdépendant. Ce n'est qu'en reliant entre eux ces trois aspects de notre politique étrangère que nous pourrions faire preuve de cohésion, clarté et conviction, et pourrions montrer au peuple canadien pourquoi il est dans l'intérêt du Canada d'être plus actif en politique étrangère.

### Le paradoxe de la sécurité

La sécurité du Canada revêt une importance capitale.

Malgré les progrès de l'humanité, le monde présente de plus en plus de dangers. Les exposés des spécialistes de la sécurité m'ont convaincu de la nécessité de maintenir des engagements de défense coûteux et énergiques, surtout en cette période d'expansionnisme soviétique marqué en Europe de l'Est et en Afrique.

Le premier devoir de tout gouvernement est de maintenir le potentiel nécessaire en prévision d'une attaque et d'œuvrer en faveur de la maîtrise des armes nucléaires pour empêcher les expansionnistes et les révolutionnaires d'exterminer la race humaine et, ce faisant, de faire exploser la planète.

Au lieu de saper l'OTAN (comme le Canada l'a fait au début des années 70), nous devrions réaffirmer notre engagement envers cette organisation, Alliance indispensable au maintien de la stabilité entre les superpuissances. Cela suppose que le Canada élargisse sa participation aux efforts collectifs de l'OTAN au chapitre des études stratégiques, des échanges politiques et des études économiques, tout en maintenant et en améliorant ses apports actuels à l'OTAN en Europe. L'OTAN et NORAD sont la seule garantie du Canada contre une agression et permettent d'exercer une certaine influence dans le maintien d'un semblant d'ordre et de sécurité dans un monde secoué par les crises.

La sécurité exige cependant plus qu'une présence militaire. L'un des paradoxes des temps modernes, c'est que même si les armes sont nécessaires, la course aux armements en soi constitue une menace pour cette sécurité. Outre le fait qu'elle peut nous être fatale, la course aux armements engloutit des quantités incalculables de ressources et de compétences scientifiques nécessaires au développement.

En sa qualité de membre du Conseil de sécurité des Nations Unies, le Canada devrait travailler avec plus de diligence à l'instauration des conditions nécessaires à la paix. Une participation librement consentie aux opérations viables de maintien de la paix de l'ONU fait partie intégrante de cet effort. Dans son tout dernier rapport, le secrétaire général des Nations Unies, M. Kurt Waldheim, a une fois de plus invité les gouvernements à soumettre leurs litiges au Conseil de sécurité. Il a ajouté que si le Conseil avait la volonté et les moyens de les étudier en toute objectivité, «nous aurions franchi une étape décisive vers l'ordre international». Bien utilisées, les Nations

Unies peuvent être l'instrument qui permettra de surmonter une bonne partie de cette méfiance et de cette insécurité qui rendent insolubles tant de différends internationaux.

Le respect universel des droits de la personne constitue l'un des préalables à la paix. La pratique répandue de la torture, l'aviilissement de l'homme et la suppression des libertés civiles et politiques fondamentales, tout cela mène à une recrudescence de la violence.

Pour *Amnesty International*, qui a mérité le prix Nobel de la paix l'an dernier, la première étape à franchir pour instaurer des mécanismes internationaux susceptibles de maintenir les droits de chacun consiste à prendre conscience de la nécessité de poser des règles internationales destinées à les protéger. Les démarches individuelles des gouvernements ne suffiront jamais: on reconnaît de plus en plus que la responsabilité revient à la communauté internationale.

D'aucuns prétendent que le traitement imposé par un État à ses propres citoyens est une question strictement interne qui ne doit pas faire l'objet d'une ingérence étrangère. Cet argument ne vaut plus. L'engagement commun pris en souscrivant à la Charte des Nations Unies et aux autres documents sur les droits de la personne a irrévocablement inscrit cette question sur la liste des sujets d'intérêt international.

C'est peut-être là la principale leçon de la Conférence de Belgrade, où 35 nations, dont le Canada, ont passé en revue tous les aspects de l'Acte final d'Helsinki. La Conférence n'a pas été en mesure de produire de document de fond sur la question des droits de la personne, mais le seul fait que toute cette question soit maintenant au cœur des relations Est-Ouest constitue en soi un signe de progrès. Les pressions exercées par l'Occident amènent une légère amélioration des droits civils en Union soviétique, par exemple en ce qui concerne la réunion des familles, mais cette amélioration s'est accompagnée d'un durcissement du Kremlin envers la dissidence intérieure. Comme l'a fait remarquer le *Christian Science Monitor*, l'Occident marche sur la corde raide: il faut presser les Soviétiques d'adopter une attitude plus humaine sans les inviter à radicaliser leurs politiques.

Tout en reconnaissant la délicatesse de la situation, le gouvernement canadien doit être plus direct et jouer un rôle plus actif au sein des organismes internationaux dont la vocation est de protéger les droits de la personne; il doit réclamer la nomination d'un commissaire des Nations Unies chargé des droits de la personne. Il ne faut pas se borner à protester de son attachement au principe de la dignité humaine. Lorsque des groupes ethniques et religieux se voient dépouillés de leurs droits civils et politiques ou se voient privés de la justice sociale, économique ou culturelle, nous devons les assurer de notre appui dès lors qu'ils revendiquent la liberté pour leur peuple, y compris le droit à l'émigration et à l'expression

politique. En outre, dans ses échanges avec les gouvernements étrangers, le gouvernement canadien devrait soulever chaque fois que cela est possible la question de la réunion des familles et de la persécution des dissidents pacifiques.

Devant l'absence de progrès à Belgrade, la politique étrangère du Canada devrait se tourner vers d'autres moyens pour permettre à nos démarches d'avoir plus de poids et de mettre un terme aux violations des droits de l'homme. L'aide ou l'assistance constitue l'un de ces moyens. Le gouvernement devrait réduire à sa plus simple expression l'aide matérielle et la reconnaissance symbolique qu'il accorde aux gouvernements qui violent les droits de l'homme de façon flagrante. Seule l'aide alimentaire nécessaire échapperait à cette règle.

L'année 1978, qui a marqué le trentième anniversaire de l'adoption par les Nations Unies de la Déclaration universelle des droits de l'homme, a eu pour thème la sensibilisation aux droits de la personne. L'adoption par le Canada d'une politique étrangère énergique contre les violations des droits pourrait conscientiser davantage les Canadiens.

#### Commerce: une ère nouvelle

L'examen de la position commerciale du Canada révèle facilement pourquoi il est essentiel de maintenir des liens solides et productifs avec les États-Unis. Les États-Unis reçoivent 72 p. cent de nos exportations, et nos relations commerciales ne cessent de s'accroître malgré la Troisième option et le lien contractuel qui nous unit à la CEE.

Le Comité sénatorial des affaires étrangères qui, en 1973, avait préconisé le resserrement des liens commerciaux et l'établissement d'un lien contractuel avec l'Europe, a déposé l'été dernier un nouveau rapport dans lequel il recommande cette fois le libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Bref, le Comité sénatorial a déclaré que la Troisième option n'est pas réaliste, le libre échange bilatéral étant un facteur essentiel à la stimulation de l'essor industriel au Canada. Le Canada, a-t-il conclu, ne peut continuer à faire cavalier seul à une époque où les blocs commerciaux prennent de l'ampleur et où des barrières non tarifaires sont dressées contre les pays tiers.

Le sort de cette recommandation dépendra en partie de l'issue des négociations du GATT. Mais déjà le rapport a servi à cerner le commerce canado-américain comme élément fondamental de la politique étrangère. Si l'idée du libre-échange se concrétise, il est fatal que des perturbations se produiront dans l'industrie canadienne. Le prix à payer pour une économie plus forte dans les années 80 est-il acceptable? Une économie canadienne forte n'est-elle pas le préalable à la préservation de notre identité culturelle et politique?

Il va sans dire que cette question est étroitement liée à celle, plus vaste, de la libéralisation des échan-

ges. Il en coûte de plus en plus pour protéger les industries canadiennes des exportations des nations qui s'industrialisent rapidement, comme on peut aisément le constater dans les secteurs du textile et de la chaussure.

Les arguments invoqués contre la libéralisation des échanges ont principalement porté sur le chômage qu'elle entraînerait au Canada. Pourtant, le Conseil économique du Canada, de même que la Banque mondiale, soutiennent que le libre-échange favorise une division du travail plus rationnelle, procure des produits à moindres frais, et réduit ainsi les pressions inflationnistes, et favorise une expansion de nos débouchés à l'exportation. Il va de soi qu'une libéralisation doit s'accompagner au pays d'un programme d'ajustement et d'incitation pour les industries où nous nous comparons avantageusement.

Pour reprendre les termes du Conseil économique, la meilleure politique pour le Canada sera celle qui permettra à notre capacité industrielle de se manifester partout où elle se compare avantageusement, ou a des chances de le faire — y compris dans les pays en développement — de manière à ce que les moyens de production au pays puissent être concentrés dans les secteurs où l'efficacité des Canadiens est la plus élevée. On prévoit enregistrer les taux de croissance les plus rapides dans le domaine de la fabrication, notamment des produits du bois et du papier, les engrais mixtes, les produits chimiques non industriels, les produits minéraux non métalliques, les aéronaves et les pièces, l'équipement électrique industriel, y compris le matériel de communication. Le secteur privé du Canada devrait intervenir dans la mise en œuvre de la politique étrangère par le biais d'entreprises en coparticipation dans ces secteurs et ailleurs.

J'ai vu les vastes possibilités de coopération économique et d'échanges dans plusieurs pays du Moyen-Orient et d'Asie. La mise à profit des possibilités commerciales du Canada à l'étranger doit faire partie des objectifs de la politique étrangère au même titre qu'une représentation diplomatique appropriée.

#### Développement: la complémentarité Nord-Sud

La coopération économique internationale, tout comme la sécurité, est un préalable à la paix et à la stabilité. Dès qu'on aura saisi qu'une faible productivité, tant dans le monde industrialisé que dans le monde en développement, est au cœur de la présente instabilité économique, il sera plus facile d'aborder de façon systématique le rôle du Canada dans le développement de la planète.

Il est dans l'intérêt aussi bien des riches que des pauvres d'accroître la productivité partout dans le monde; la meilleure façon d'y parvenir est de stabiliser le prix des produits de base, d'abaisser les barrières tarifaires, d'accroître le flux de capitaux dans les pays en développement, et d'augmenter le transfert de technologies. Tous ces éléments forment le

dialogue Nord-Sud qui, malheureusement, fait fausse route parce qu'il a perdu de vue la complémentarité des intérêts de la planète.

Il y a beaucoup à gagner de l'établissement d'une association Nord-Sud plus solide. De nos jours, la plupart des pays industrialisés souffrent de chômage élevé, d'un faible taux de croissance et d'une inflation endémique. De même, les pays en développement, surtout les plus pauvres, subissent directement les contrecoups de cette récession. Même ceux qui ont profité de la hausse du prix du pétrole ou des exportations de produits manufacturés se sont retrouvés perdants à cause de l'inflation et des mesures protectionnistes des économies industrialisées. Il serait donc dans l'intérêt commun du Nord et du Sud de s'acheminer vers une économie mondiale plus dynamique. En augmentant le pouvoir d'achat des populations du Sud en pleine expansion, en affectant de nouvelles ressources et en ouvrant de nouveaux marchés pour les pauvres et pour les riches, on pourrait susciter des niveaux d'échanges plus grands à l'échelon national et international. En fait, les pays en développement pourraient devenir l'un des moteurs de la croissance, de la reprise économique du monde industrialisé.

La croissance économique du Nord passe par le progrès du Sud.

Au seuil de la troisième Décennie du développement qui commence en 1980, une stratégie canadienne renouvelée en matière de coopération au développement international doit s'inspirer de cette idée. C'est sur ce plan que le Canada peut jouer un important rôle de rapprochement dans la communauté internationale. Il est temps de promouvoir pour les problèmes de la pauvreté dans le monde une solution modérée mais constructive qui évite les extrêmes que supposent les solutions utopiques et l'intransigeance des changements structurels. Comme le souligne M. Maurice J. Williams, président du Comité d'aide au développement de l'OCDE: «Il y a plus de chances de pouvoir mobiliser de larges appuis dans la communauté internationale si nous allons vers des changements évolutionnistes qui suppriment les contraintes injustes de l'ordre économique international, favorisent un processus permanent de changement structurel et poussent à la concertation pour venir en aide aux faibles et aux déshérités.»

Le Canada a tout ce qu'il faut pour guider les efforts déployés en vue de l'instauration d'un nouvel ordre international et ne devrait pas se contenter d'y participer à contrecœur.

Par l'amélioration des relations économiques, on devrait viser à instaurer l'égalité des chances de tous les peuples, riches et pauvres, aussi bien à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale, sans distinction de race, de couleur, de sexe ou de religion. Les efforts nationaux et internationaux devraient avoir pour objectif prioritaire de satisfaire les besoins fondamentaux de l'ensemble du genre humain d'ici la fin

du siècle en permettant aux tranches les plus défavorisées de la société d'augmenter leur productivité et de prendre part au développement économique sur un pied d'égalité et sur la base de l'autosuffisance.

La question complexe du dialogue Nord-Sud peut être ramenée à deux points: la satisfaction des besoins essentiels et la complémentarité des intérêts commerciaux du Nord et du Sud.

Un leadership canadien engagé pourrait contribuer de façon significative à l'éclosion de meilleures attitudes face aux négociations qui se poursuivent dans les instances internationales à la recherche de nouveaux accords sur le commerce, les produits de base et le crédit. Le débat de la CNUCED sur la question du Fonds commun des produits de base est un exemple approprié.

Il ne suffit plus désormais de penser que l'aide (surtout lorsqu'elle est si étroitement liée aux intérêts canadiens) constitue une réponse suffisante au défi posé par le développement international. Une politique canadienne plus réaliste devrait regrouper des mesures multiples: insister davantage sur la gestion des ressources hydrauliques et sur la conservation du sol ainsi que sur le concept de l'autosuffisance dans notre programme d'aide, intensifier une coopération

technique régulière avec les pays en développement, adopter des stratégies nationales de rajustement industriel permettant au Canada de produire davantage de biens de haute technicité dont ont besoin les marchés internationaux.

Pour regagner la confiance du public canadien dans l'entreprise acadienne de \$1,2 milliard, il faudra rendre publique une étude indépendante sur la gestion de l'ACDI. Ce n'est que de cette façon que le Parlement pourra établir si l'aide est administrée efficacement et si elle aide réellement les nations pauvres que les Canadiens désirent aider. Cette démarche, conjuguée à la création d'un comité consultatif canadien sur le développement international chargé d'assurer une consultation systématique entre le monde des affaires, celui du travail et le gouvernement, inciterait sans doute la population à appuyer le déploiement de nouveaux efforts dans le domaine du développement dans les années 80.

Reste enfin cet appel de Soljénitsyne qui nous invite à regarder le village global selon de nouveaux critères. Si un pays aussi favorisé que le nôtre ne peut relever le défi, quel espoir reste-t-il à l'humanité? Avons-nous le courage d'apporter espoir et paix à un monde de conflits?

---

# Le président Carter et les droits de la personne

par Louis Balthazar

Il n'est pas étonnant que le président Carter ait dû apporter une sourdine à sa politique des droits de la personne sur le plan international. Tant d'obstacles se dressent sur les chemins de cette politique, elle se concilie si peu aux nécessités impérieuses de la diplomatie américaine qu'il est difficile d'y voir autre chose qu'un luxe de déclarations de principes propre aux périodes sans crises ou aux premiers mois d'une administration.

Il ne serait pas juste de conclure, cependant, que cette orientation de la politique étrangère des États-Unis est un simple accident de parcours. Quand on a

dénoncé, comme on l'a fait abondamment dans les milieux de gauche, l'hypocrisie de cette politique; quand on a souligné, dans les milieux de droite, son irréalisme, on n'a pas encore vraiment caractérisé la politique américaine. Les grandes déclarations de principes de politique étrangère sont, en général, plus ou moins hypocrites. Cela est le cas de la plupart des États. D'autre part, les États-Unis n'ont pas le monopole de l'irréalisme. Mais l'idéalisme en politique étrangère est un trait proprement américain, une sorte de donnée constante du style américain. La politique des droits de l'homme est un des visages de ce style national.

## Une vieille obsession américaine

La nation américaine a été fondée sous le signe de l'idéalisme. La conscience d'avoir trouvé les conditions propices à une forme de vie idéale a présidé à l'expérience des premiers colons américains et à leur victorieuse émancipation de la tutelle britannique.

---

*Professeur au Département de science politique de l'Université Laval, M. Louis Balthazar poursuit actuellement une étude sur les relations canado-américaines. Bien qu'il soit co-directeur de rédaction de Perspectives internationales, l'article ci-contre n'engage que l'auteur; cet article n'est donc en aucune façon une prise de position de la revue.*



Cette bonne conscience s'est bientôt traduite en politique étrangère par un isolationnisme farouche. Dès 1796, Washington invitait ses compatriotes, dans son message d'adieu, à se tenir à l'écart des vicissitudes d'une diplomatie européenne jugée immorale.

Quand, un siècle plus tard, les présidents McKinley et Théodore Roosevelt ont défendu une politique plus interventionniste, ils l'ont fait au nom d'une mission sacrée qui consistait à étendre la « destinée manifeste » au-delà des mers. Leur successeur, Woodrow Wilson, justifie la participation américaine à la Grande Guerre comme un devoir moral de sauver la démocratie. Il en sera de même pour F. D. Roosevelt durant le second conflit mondial.

Le secrétaire d'État John Foster Dulles, grand apôtre de l'anticommunisme rigide des années '50, est encore animé par le moralisme quand il se fait le promoteur d'un strict manichéisme mondial et du rêve (jamais réalisé) de la rédemption des captifs en Europe de l'Est.

John F. Kennedy, dans un style nouveau, fait appel à son tour au sens moral des américains en engageant son pays à « porter tout fardeau, à payer n'importe quel prix » pour la défense du « monde libre ».

Après la terrible épreuve d'une guerre déshonorante et sans lauriers au Vietnam, la ternissure du scandale Watergate et un interlude de « realpolitik » avec Kissinger, le candidat et le président Jimmy Carter ne pouvait pas ne pas connaître un grand succès en promettant l'injection d'un nouveau moralisme en politique étrangère. L'homme qui n'avait pas fréquenté les milieux politiques de Washington, le *self-made man* de la nouvelle Géorgie, allait se porter à la défense des droits de la personne partout dans le monde. En dépit de toutes les difficultés et contradictions que comportait cette politique, elle fut accueillie presque partout aux États-Unis avec enthousiasme. « Comme cela est rafraîchissant ! » s'exclamait-on en 1977. Enfin, la nation pouvait se redonner bonne conscience, renouer avec son vieil idéalisme. Tout se passe comme si les États-Unis ne peuvent être privés longtemps d'une politique moraliste. Pourtant les contradictions sautaient aux yeux : ce moralisme n'effaçait en rien la poursuite d'intérêts bien réels, plus égoïstes que généreux, parfois même plutôt sordides.

### Contradictions

Cette volonté morale américaine serait-elle donc un mensonge, une superstructure idéologique propre à mieux faire avaler à la population les turpitudes d'une politique étrangère axée sur les intérêts de l'exploitation capitaliste ? Pas tout à fait.

Il semble bien qu'il y ait une bonne dose de sincérité chez Jimmy Carter, comme au sein de l'équipe de la « nouvelle frontière », comme chez J. F. Dulles, comme chez Woodrow Wilson. Quand on parle de liberté aux États-Unis, on y croit ; quand on exalte

le sens moral, on y croit aussi, au point d'amener un président à démissionner. Mais, du même souffle, on croit à la vertu de l'accumulation effrénée de la richesse dans un monde où les inégalités sont criantes.

C'est là une ambiguïté profonde dont est imprégnée toute l'histoire des États-Unis. Car ce pays a toujours gardé vivants le legs de Hamilton aussi bien que le legs de Jefferson. Thomas Jefferson s'est fait le champion de la démocratie, du respect des individus et de la volonté populaire : « Tout homme est un gouverneur en puissance » (*"Every man is a potential ruler"*), disait-il. L'auteur de la Déclaration d'indépendance croyait à cette vertu démocratique au point de s'opposer pour un temps à l'expansion industrielle. La tradition jeffersonienne est toujours demeurée une composante essentielle du système américain. Le grand souffle justicier de Watergate en est un vibrant témoignage de même que les intentions généreuses d'un Jimmy Carter et d'un Andrew Young.

Alexander Hamilton, en revanche, architecte de la Constitution fédéraliste de 1787, a été le défenseur du libéralisme économique, de la loi et de l'ordre au service du capitalisme. Selon lui, si l'intérêt économique des grands propriétaires devait entrer en conflit avec la démocratie, c'est bien cette dernière qu'il fallait sacrifier. Car la grandeur et la puissance des États-Unis reposaient avant tout sur la propriété privée et la vigueur de la grande industrie. Quand on affirmera plus tard : « ce qui est bon pour *General Motors* est bon pour l'Amérique », on ne fera que reprendre l'essentiel du message hamiltonien.

Que ces deux traditions aient pu se perpétuer côte à côte sans que leurs inhérentes contradictions en viennent à faire tout éclater, voilà bien le miracle américain. Mais il n'est pas sûr que cette ambiguïté ne soit pas profondément préjudiciable à la politique étrangère des États-Unis ou, tout au moins, à ceux qui la subissent.

Au cœur de cette ambiguïté, il y a l'utilisation du mot « liberté ». Les Américains peuvent se dire les défenseurs de la liberté, même au moment où ils soutiennent des régimes autoritaires à plusieurs endroits du globe. Car la liberté, en termes américains, c'est essentiellement la liberté du commerce, la liberté de l'entreprise aussi bien que celle de l'individu. Mais il arrive qu'on définisse le mot en d'autres termes sous d'autres cieux. Pour plusieurs, la liberté ne peut être conçue de façon réaliste et significative que d'une manière collective. Dans cette optique, « l'égalité des chances » (*"equality of opportunities"*) est beaucoup moins importante que l'égalité des résultats. Il faudrait alors mettre l'accent sur les droits économiques et sociaux plutôt que sur les droits politiques et individuels.

Le président Carter pouvait bien être sincère quand il déclarait dans son discours inaugural en janvier 1977 : « Parce que nous sommes libres, nous ne pouvons jamais être indifférents au sort de la



liberté ailleurs.» (“*Because we are free, we can never be indifferent to the fate of freedom elsewhere.*”) Mais ses paroles demeuraient bien creuses pour ceux qui considèrent les messages de Hamilton et de Jefferson comme profondément irréconciliables. Pour ceux-là, la liberté de certains est essentiellement aliénante de la liberté des autres. Voilà qui ne facilite en rien la réalisation d'une véritable politique internationale des droits de la personne.

### Responsabilités américaines

Par surcroît, en définissant, au cours des 30 dernières années, la liberté comme étant à l'opposé du communisme, la politique américaine a produit des résultats plutôt catastrophiques (pour employer l'expression même d'un commentateur américain) du point de vue des droits de la personne. Elle s'est trouvée, à plus d'un titre, responsable de ce qu'elle entend maintenant enrayer.

Au nom de l'anticommunisme, les Américains ont souvent mis sur pied ou tout au moins appuyé des régimes violateurs des droits de la personne. En Amérique latine (pensons au Chili où on a préféré Pinochet à Allende élu démocratiquement, pensons au Brésil . . .), en Asie (en Corée du Sud, aux Philippines, pour ne nommer que ces deux cas) et même en Europe (Grèce des colonels, Espagne de Franco, Portugal de Salazar), Washington s'est trouvé fort aise, au nom du *containment* ou de la «*pax americana*», de se ranger du côté de ceux qui quotidiennement se maintenaient au pouvoir au moyen de méthodes ouvertement contraires au respect le plus élémentaire des libertés. Il semble bien que la défense de la liberté américaine ait souvent dû passer par l'appui indirect à la violation de la liberté ailleurs. Comment peut-on reprocher à l'Union soviétique d'écraser les dissidents quand on est responsable de tant de violations ailleurs?

De plus, grâce à un budget d'environ sept milliards de dollars par année, qui n'a jamais fait l'objet d'un véritable examen du Congrès (qui pourtant scrute à la loupe des sommes beaucoup plus maigres allouées à l'aide aux pays défavorisés), les services de renseignement américains s'adonnent à des opérations secrètes dont on a appris récemment qu'elles visaient à déstabiliser des régimes populaires et même à assassiner des leaders étrangers, sans compter nombre d'activités illégales sur le sol même des États-Unis. Il y a là de quoi faire trembler la statue de Jefferson dont le mémorial fait toujours l'orgueil de la capitale américaine!

Il est pour le moins troublant pour les victimes de ces opérations d'entendre le nouveau message moral de la politique étrangère des États-Unis!

### Contraintes du système international

Comme si cela n'était pas assez pour enlever son sens à une politique des droits de l'homme, une série de

facteurs entravent une telle politique, qui relèvent de la nature même du système international.

En raison de la règle de la souveraineté des États et de la conception qui prévaut toujours de la légitimité des gouvernements, les comportements d'un régime à l'égard de sa population ne peuvent devenir un véritable objet de préoccupation internationale. L'intervention d'un État dans les affaires d'un autre et la subversion (même si ces pratiques sont, en fait, généralisées) sont toujours considérées comme répréhensibles. En dépit des difficultés croissantes de distinguer entre les politiques intérieure et extérieure, les États continuent de soustraire ce qu'ils ont défini comme leur politique intérieure aux incursions diplomatiques de leurs partenaires.

En outre, certaines priorités de la politique étrangère des États-Unis, comme la non-prolifération nucléaire, le maintien des alliances, la limitation des armements stratégiques, sont difficilement conciliables avec des prises de position fermes en matière de droits de la personne. Ainsi, le retrait de crédits à l'Argentine, en raison du mauvais dossier humanitaire de son gouvernement, ne contribuera pas à restreindre les ambitions nucléaires de cet État. D'autres États ont conclu avec les États-Unis une sorte de troc: en échange de bases américaines ou d'une protection d'intérêts stratégiques américains, on achète l'appui à un régime autoritaire. Et, quoi qu'on en dise, il n'est pas facile de dissocier les positions américaines sur la dissidence en Union soviétique des négociations en vue des accords SALT.

Enfin, il peut arriver qu'à force de vouloir inciter des gouvernements à donner un meilleur sort à leurs populations, on aboutisse à un résultat tout à fait opposé à celui qu'on attendait. Celui qui se sent accusé se recroqueville, se protège et peut devenir plus violent qu'il ne l'était. Des observateurs ont reproché au président Carter de nuire à la détente par ses croisades en faveur des droits de l'homme et par là de contribuer à resserrer l'étau du Pacte de Varsovie, ce qui ne saurait favoriser des politiques plus libérales dans ces pays. Certains dissidents soviétiques ont même accusé le président de nuire à leur cause en provoquant des réactions plus drastiques de la part du Kremlin.

### Que reste-t-il?

Faudrait-il donc que Washington renonce tout à fait à une politique des droits de la personne? Malgré tout ce qui précède, on peut encore répondre non. Moyennant certaines conditions, dont la première est une grande modestie dans les ambitions, une prise de position américaine en faveur des droits peut encore avoir un sens.

Pour éviter de se poser comme les champions des droits de l'homme et paraître inévitablement hypocrites, les Américains pourraient d'abord accepter de se soumettre eux-mêmes aux critères qu'ils cherchent

à imposer aux autres. Pour ce faire, il serait hautement préférable qu'ils concentrent leurs efforts, comme on l'a déjà suggéré, dans le cadre d'institutions multilatérales comme les accords d'Helsinki, les Nations Unies. Tout au moins, une politique des droits de l'homme aurait beaucoup plus de chances de succès si elle apparaissait comme une stratégie des pays occidentaux.

Ensuite, Washington devrait, en toute logique, s'empresse d'agir auprès des régimes qui se sont maintenus grâce à son appui. Le président Carter a déjà tenté de timides efforts en ce sens en Amérique latine. Mais cela est encore bien peu en comparaison de tout ce qui a été accompli dans le passé (et qui l'est encore dans le présent) pour soutenir des régimes autoritaires. La politique américaine ne serait-elle pas plus plausible si elle s'adressait à la Corée du Sud ou aux Philippines plutôt qu'aux éternels rivaux soviétiques?

Il faudrait aussi que le gouvernement, le Congrès et les élites américains aient le courage d'admettre que les droits de la personne peuvent parfois être mieux servis par des régimes de gauche que par des gouvernements libéraux. En toute objectivité, il est bien difficile de croire que Batista ait été plus soucieux des droits que Castro, que Pinochet protégé

mieux les libertés qu'Allende, quels que soient les jugements de valeur qu'on puisse émettre sur la révolution cubaine et le gouvernement d'Union populaire au Chili.

En conséquence, la notion de droits doit être élargie pour inclure les droits collectifs, les droits économiques et sociaux. Peut-on croire que Washington en viendra jamais à cette ouverture? Peut-on croire encore que le gouvernement américain acceptera un jour d'envisager franchement un nouvel ordre économique international? Il faut être bien optimiste pour répondre oui à ces questions. Quoi qu'il en soit, il semble bien qu'une véritable politique universelle des droits de l'homme doive emprunter ce chemin.

En attendant, on ne peut s'attendre qu'à voir le gouvernement américain agir à la pièce, de façon plus ou moins contradictoire, satisfaisant, espérons-le à certaines de ces conditions, atteignant des résultats partiels et, espérons-le encore, positifs. M. Carter peut apparaître comme l'héritier de Jefferson, mais on ne peut nier que les Hamilton s'affairent toujours autour de lui (sinon en lui). Il y a fort à parier qu'ils parviendront à réduire considérablement ses grandes aspirations, si ce n'est déjà fait. La contradiction américaine n'est pas près d'être résolue.

---

*Nations Unies*

## Un mandat au Conseil de sécurité

par W. H. Barton

De même que la Société des Nations a été créée en réaction aux horreurs de la Première Guerre mondiale, l'Organisation des Nations Unies est née de la nécessité de doter l'humanité d'une institution qui empêcherait la résurgence de la folie qui a marqué la Seconde. C'est aussi pour cette raison que la Charte des Nations Unies s'est fixé comme but premier le maintien de la paix et de la sécurité internationales. La Charte confère en outre au Conseil de sécurité, l'organe chargé au premier chef de la réalisation de cet objectif, des pouvoirs exceptionnels pour agir au nom de tous les membres de l'Organisation.

Au cours de ses 33 années d'existence, le Conseil de sécurité a exercé ses responsabilités avec un bonheur inégal qui traduit la complexité des relations entre les États, particulièrement entre les grandes puissances. Mais pour le meilleur et pour le pire, le Conseil a été et demeure, au sein des Nations Unies comme aux yeux du monde, le pôle d'attraction et

le centre du pouvoir pour les questions de guerre ou de paix dont l'organisme international est saisi.

C'est pour cette raison, et parce qu'un mandat au sein du Conseil implique la prise en charge de responsabilités spéciales, que les gouvernements appelés à y siéger peuvent jouer un rôle particulièrement influent dans les négociations visant à résoudre certains des grands problèmes de l'heure.

Les cinq membres permanents du Conseil sont investis d'office de cette responsabilité et de cette influence. Quant aux 146 autres membres des Nations Unies, pour qui l'occasion de siéger au Conseil pour un mandat de deux ans ne se présente au mieux qu'à

---

*Monsieur Barton est le représentant permanent du Canada aux Nations Unies, à New York. C'est à ce titre qu'il a siégé au Conseil de sécurité pendant le dernier mandat de deux ans du Canada au sein de cet organisme. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

de rares intervalles, ils se livrent une concurrence effrénée. Ainsi, le Canada n'a réussi à siéger au Conseil que quatre fois, en dépit de sa participation active aux travaux de l'ONU et du rôle de premier plan qu'il assume dans les activités de maintien de la paix. Soit dit en passant, il est le seul membre de sa zone géographique à avoir siégé si souvent.

### Une charge écrasante

Les responsabilités et les privilèges que confère le fait de siéger au Conseil de sécurité sont évidemment assumés par les gouvernements désignés, et en particulier par leur ministre des Affaires étrangères. Mais comme les ministres n'assistent que rarement aux réunions du Conseil, le représentant permanent à New York se trouve investi d'une charge écrasante, même s'il reçoit des instructions de son gouvernement. George Ignatieff, qui était représentant permanent lors de l'avant dernier mandat du Canada, comparait son poste à la ligne de front. Si je n'ai pas eu comme lui à affronter une situation de guerre (la guerre des Six jours en 1967), j'étais cependant très conscient de n'être que le quatrième Canadien à avoir l'honneur et le privilège de siéger au Conseil et de devoir me montrer à la hauteur de mes prédécesseurs, le général McNaughton, Charles Ritchie et George Ignatieff.

Pour quelqu'un qui est habitué à travailler au sein du lourd appareil que constitue aujourd'hui l'Assemblée générale, où le moindre comité intersessionnel compte rarement moins d'une cinquantaine de membres, c'est un véritable choc culturel que d'apprendre à fonctionner dans l'ambiance intime et amicale du Conseil, avec ses 15 membres et la perspective du veto planant sur chaque négociation. C'est avec raison que je qualifie d'amicale l'atmosphère du Conseil. A ses débuts, celui-ci était célèbre pour les affrontements entre l'Est et l'Ouest et les nombreux vetos imposés par les Soviétiques. Mais au fil des années, la guerre froide s'est tempérée, les pays du Tiers monde ont acquis plus d'influence, et un nouveau climat de collaboration s'est installé dans les limites imposées par les positions fondamentales des États. Aujourd'hui, la plupart des différends sont débattus au cours de consultations informelles à huis clos et les réunions officielles n'ont habituellement lieu qu'après que le Conseil a arrêté une ligne de conduite et un programme d'action. Parce que le Conseil est restreint, ses membres ont vraiment l'occasion d'apprendre à bien se connaître et à collaborer dans la bonne humeur à la réalisation d'un consensus aussi général que possible.

Pendant la durée de notre mandat, le Conseil s'est réuni officiellement 125 fois, soit 73 fois en 1977 et 52 fois en 1978. Mais derrière ces chiffres, il y a d'innombrables heures de consultations et de négociations officieuses entre les délégations, à toute heure du jour et de la nuit et plus souvent qu'autrement les fins de semaines.

Selon une pratique établie depuis longtemps, le Conseil n'examine que les questions que lui soumettent des gouvernements. Ces deux dernières années, les travaux du Conseil ont porté principalement sur l'Afrique australe et notamment la Rhodésie, la Namibie et la politique d'*apartheid* du gouvernement de l'Afrique du Sud, sur le Moyen-Orient et particulièrement la question du Liban, et sur Chypre. Le Conseil s'est également penché sur des problèmes touchant d'autres régions de l'Afrique, entre autres l'attaque de mercenaires contre le Bénin en janvier 1977 et le différend entre le Tchad et la Libye au sujet du soutien qu'aurait apporté le gouvernement libyen aux rebelles tchadiens. Par contre, il ne s'est pas préoccupé de la situation dans la corne de l'Afrique ni au Sahara, pas plus qu'il n'est intervenu dans des conflits agitant d'autres parties du monde.

Le Conseil de sécurité n'a pas évolué dans le sens prévu par la Charte. En effet, il n'est pas devenu le gardien de la paix dans le monde, et dans l'état actuel des relations entre les grandes puissances, il est peu probable qu'il le devienne dans un avenir prévisible. Ceci n'a pas empêché M. Jamieson, au début de notre mandat, d'avancer l'idée que nous pourrions peut-être esquisser quelques pas timides sur la voie de la prévention, au lieu d'attendre que les crises éclatent pour tenter de les résoudre. Il a également suggéré que de temps à autre les ministres des Affaires étrangères représentés au Conseil profitent d'un séjour à New York pour avoir des entretiens informels sur la situation internationale. Lorsque nous avons essayé de mettre cette idée en pratique, nous avons constaté que si les membres occidentaux du Conseil et les membres rompus aux pratiques du Commonwealth y étaient plutôt favorables, d'autres concevaient difficilement la possibilité d'un échange de vues libre et informel, sans publicité ni engagement, tandis que la Chine et l'Europe de l'Est y étaient résolument hostiles. Même si nos efforts à cet égard sont demeurés infructueux, je considère qu'ils valaient la peine d'être tentés. Cependant, nous ne pouvons espérer aucun progrès dans cette voie tant que les membres permanents du Conseil ne seront pas disposés à épouser ces principes et à travailler activement à leur adoption.

Au début de notre mandat, il semblait évident que le Conseil serait mêlé de près aux problèmes du Moyen-Orient et de Chypre. Comme le Canada joue un rôle de premier plan dans les activités de maintien de la paix de l'ONU dans l'une et l'autre de ces régions, j'entrepris en compagnie du conseiller militaire de la mission, le lieutenant-colonel Bob Gallagher, une tournée des forces de maintien de la paix, canadiennes et autres, stationnées dans le Sinaï, sur les hauteurs du Golan et à Chypre. Ce voyage m'a été d'une inappréciable utilité; il m'a permis d'avoir une perception beaucoup plus nette de la situation et de mieux comprendre les problèmes de ces hommes qui se dévouent avec abnégation dans des conditions dif-

ficiles et souvent dangereuses. Aujourd'hui, avec le recul, je n'ai qu'un seul regret, c'est de n'avoir pas effectué un voyage d'information en Afrique australe, l'autre grand secteur de préoccupation de l'ONU. Même si mon successeur ne sera pas appelé à siéger au Conseil de sécurité, je lui conseille d'insister pour visiter ces deux régions au début de son affectation, à moins qu'il ne les connaisse déjà.

### Afrique australe

En 1977 et en 1978, la principale préoccupation du Conseil de sécurité a été sans conteste la situation en Afrique australe. Les membres africains du Conseil, activement soutenus par leur groupe régional et appuyés par l'ensemble du Tiers monde, poussaient vigoureusement à l'adoption de mesures propres à dénouer la situation en Rhodésie et en Namibie et à la prise de sanctions contre l'Afrique du Sud, à moins que celle-ci n'abandonne sa politique d'*apartheid*. Aux yeux des Africains, toutes ces questions ne représentaient que les diverses facettes d'un même problème, parce que c'était l'Afrique du Sud qui permettait à Smith de se cramponner au pouvoir en lui apportant aide et appui, et qui, en refusant d'abandonner son mandat illégal sur la Namibie, empêchait le Conseil des Nations Unies pour la Namibie d'assumer l'administration du territoire et de mettre en place un gouvernement véritablement indépendant dirigé par la SWAPO.

Dans les premiers mois de 1977, les membres africains du Conseil lancèrent une offensive majeure en présentant quatre projets de résolutions axés sur les problèmes de l'Afrique australe, et notamment sur la question rhodésienne, sur l'*apartheid* en Afrique du Sud et sur la situation en Namibie. Ces résolutions proposaient un certain nombre de mesures, et surtout des sanctions obligatoires contre l'Afrique du Sud, que les membres occidentaux du Conseil n'étaient tout simplement pas disposés à envisager — et ce pour diverses raisons, dont la moindre n'était pas l'effet désastreux qu'elles risquaient d'avoir sur leur propre économie.

Sur ces entrefaites, les membres occidentaux du Conseil (la République fédérale d'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, les États-Unis et le Canada) se réunirent au siège de la mission canadienne afin de se concerter sur la conduite à tenir. C'était la première fois qu'Andrew Young, qui est Noir, se trouvait confronté à la perspective d'un affrontement public sur un sujet chargé pour lui d'un contenu émotionnel intense. Il a relevé le défi de façon originale et courageuse, et si la ligne de conduite qu'il a proposée n'a pas obtenu les résultats escomptés, elle n'en demeure pas moins depuis la pierre angulaire du plan d'action occidental au sein du Conseil.

L'ambassadeur Young nous a suggéré d'adopter une approche à deux volets. Dans un premier temps, nous devons proposer à nos collègues africains d'a-

bandonner la voie de l'affrontement, qui aboutirait inévitablement à des vetos au sein du Conseil, pour tenter plutôt d'élaborer conjointement une déclaration constructive énonçant les nombreux points sur lesquels nous étions d'accord à propos de l'Afrique australe. Une telle déclaration, présentée comme l'expression mûrement réfléchie des convictions du Conseil, pourrait peser d'un grand poids sur l'opinion mondiale. Dans un deuxième temps, les cinq membres occidentaux du Conseil devaient user de leur influence de principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud pour tenter de persuader le gouvernement sud-africain d'accepter un plan conforme aux directives établies par le Conseil de sécurité, qui permettrait la tenue à brève échéance d'élections libres en Namibie en vue de la constitution d'un État indépendant, reconnu comme tel par les Nations Unies.

Nous savions bien que notre plan reposait sur des bases passablement fragiles, mais comme il nous permettait du moins de prendre l'initiative au lieu de nous confiner dans un rôle passif et négatif, c'est avec satisfaction que nous l'avons adopté. D'emblée, nos collègues africains ont émis des doutes quant à sa viabilité, mais ils ont fini par accepter de suspendre leur action au sein du Conseil, le temps de le mettre à l'épreuve.

Nous avons employé tout le printemps à mettre au point ce qui, à nos yeux, était une déclaration constructive sur l'Afrique australe pour tenter ensuite de la faire accepter par nos collègues africains. Nous avons obtenu certains résultats, mais finalement, comme il fallait sans doute s'y attendre, l'écart entre le maximum qu'il nous était possible d'accorder et le minimum que les Africains pouvaient accepter demeurait trop grand, sur un trop grand nombre de questions de principe. En juin, cette partie de notre plan avait fait long feu. La situation en Afrique du Sud, qui était demeurée calme pendant l'été, s'envenima soudain. La multiplication des arrestations et des décès en prison, culminant avec la mort de Steve Biko, et la suppression de la presse anti-*apartheid* poussèrent les Africains à exiger du Conseil qu'il examine leurs propositions.

Les Cinq, qui partageaient l'indignation générale devant la tournure des événements, s'efforcèrent de trouver un moyen qui permettrait d'exprimer cette réprobation universelle tout en évitant de déclencher des répercussions économiques trop graves, particulièrement la Grande-Bretagne. Le décret d'un embargo sur les livraisons d'armes, prévu au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, s'imposait comme la mesure la plus évidente. C'était la première fois qu'on envisageait de prendre des sanctions obligatoires contre un État membre, et même une mesure aussi limitée devait susciter des doutes et des tensions au sein du groupe occidental.

Il s'ensuivit une intense période de discussions internes et de consultations prolongées avec nos gou-

vernements, au terme de laquelle nous avons décidé d'aller de l'avant. Malheureusement, ce retard devait provoquer au sein du Conseil un débat extrêmement houleux au cours duquel on accusa les pays occidentaux de négocier de mauvaise foi. Finalement, les membres occidentaux ont accepté une des résolutions parrainées par les Africains mais ont voté contre les trois autres, la Grande-Bretagne, les États-Unis et la France exerçant leur droit de veto. Nous avons alors présenté notre proposition visant l'imposition d'un embargo obligatoire sur les livraisons d'armes. Mécontents, les Africains ont commencé par la rejeter, mais au bout d'un jour ou deux, leur colère s'étant apaisée, ils ont accepté une nouvelle version établie par l'Inde, analogue quant au fond à notre proposition. Cette résolution historique a été adoptée le 4 novembre 1977.

### Plan d'action pour la Namibie

Pendant ce temps, les Cinq travaillaient toujours à l'autre volet de leur plan d'action concernant la Namibie. Cette initiative devait être au cœur de leurs préoccupations en 1977 et 1978. A l'heure actuelle, elle semble devoir s'imposer comme une réalisation majeure du Conseil de sécurité.

Au début de 1977, le gouvernement de l'Afrique du Sud avait dévoilé un programme visant à accorder à la Namibie une indépendance à la manière sud-africaine. Nous avons d'abord proposé à l'Afrique du Sud de mettre un terme à ce processus, moyennant quoi les Cinq useraient de leurs bons offices pour tenter de persuader les Nations Unies d'accepter un plan reposant sur la tenue d'élections libres au suffrage universel, qui ferait de la Namibie un État véritablement indépendant plutôt qu'un nouveau Transkei sans reconnaissance officielle. En même temps, nous avons fait clairement comprendre à l'Afrique du Sud que si elle persistait dans son action unilatérale, elle ne devait plus compter sur les gouvernements occidentaux pour empêcher le Conseil de sécurité de prendre des mesures de représailles.

C'est alors qu'a commencé un numéro de haute voltige qui allait durer 16 mois, et qui est venu près de s'effondrer toutes les trois semaines en moyenne. En effet, nous devions élaborer un plan susceptible de mettre un terme à la guérilla le long de la frontière entre la Namibie, l'Angola et la Zambie; de permettre aux Noirs qui avaient fui de regagner le pays en toute sécurité; de ramener à un minimum acceptable les quelque 20 à 30 000 hommes de troupe sud-africains de manière à écarter toute possibilité d'intimidation pendant les élections; de neutraliser également toute possibilité d'intimidation de la part de l'administration civile et de la police; et enfin, de garantir une application impartiale des mesures constitutionnelles et électorales à la satisfaction de toutes les parties en cause.

Pour mener les négociations, nous avons formé

un Groupe de contact constitué des représentants adjoints des cinq délégations. Le représentant canadien était Paul Lapointe, qui vient d'assumer à Ottawa les fonctions de directeur général du Bureau des Nations Unies au ministère des Affaires extérieures. Nous avons arrêté rapidement les grandes lignes de notre plan, mais il a fallu des mois de négociations ardues pour parfaire la formulation, modifier des détails et persuader les parties en cause que leurs intérêts vitaux étaient respectés. Le Groupe de contact a fait cinq voyages en Afrique. Sam Nujoma, le chef de l'Organisation du peuple du Sud-Ouest africain — seul mouvement de libération reconnu par l'ONU — est venu trois fois à New York pour consultations, et le ministre des Affaires étrangères d'Afrique du Sud deux fois. De leur côté, les cinq ministres des Affaires étrangères occidentaux eurent de longues consultations conjointes avec les deux parties en cause, de même qu'avec les États de la ligne de front (l'Angola, la Zambie, le Botswana, la Tanzanie et le Mozambique).

En avril 1978, l'Afrique du Sud annonça qu'elle acceptait le plan occidental. Mais pendant que nous tentions d'obtenir l'approbation de la SWAPO et l'appui des États de la ligne de front, les Sud-africains effectuèrent un raid féroce contre le quartier général de la SWAPO en Angola. A la fois consterné et furieux, Nujoma rentra immédiatement chez lui, rompant nos entretiens. Ceux-ci ne purent reprendre qu'au bout d'un mois, une fois la situation suffisamment apaisée. Les États de la ligne de front, qui étaient impatients de parvenir à une solution négociée, nous apportèrent tout leur appui, et la SWAPO accepta finalement le plan occidental le 12 juillet. C'est ainsi qu'à la fin de juillet, nous avons pu faire passer au Conseil de sécurité une résolution autorisant le Secrétaire général à envoyer en Namibie un représentant spécial chargé d'élaborer un plan d'opérations en vue de la mise en œuvre de nos propositions.

Ce fut là une réunion historique du Conseil à laquelle assistèrent cinq ministres des Affaires étrangères. J'ai eu l'honneur de la présider en l'absence de M. Jamieson, qui avait dû repartir pour aller accueillir la Reine alors en visite à Terre-Neuve.

Ensuite, au moment où le succès semblait à portée de la main, de nouvelles difficultés ont encore une fois forcé les ministres occidentaux des Affaires étrangères à se rendre en Afrique du Sud. Puis, le Conseil de sécurité a dû condamner la décision de l'Afrique du Sud de mener des élections internes en Namibie, alors même qu'elle avait expressément accepté le plan proposé par les Nations Unies. Pourtant, une fois de plus, des difficultés apparemment insurmontables ont été aplanies, et à la fin de 1978, au moment où le Canada quittait le Conseil, les perspectives de voir l'ONU établir sa présence en Namibie et amorcer le processus électoral dès le mois de février semblaient fort encourageantes.

## Moyen-Orient

Contrairement à nos prévisions, le Conseil de sécurité ne s'est pas trouvé activement engagé dans les affaires du Moyen-Orient en 1977-1978, si l'on excepte la situation au Liban. Celle-ci a en effet pris une nouvelle tournure critique en mars 1978, au moment où Israël, réagissant à l'agitation intérieure et particulièrement aux combats qui se déroulaient au Sud-Liban, entre Palestiniens et factions libanaises chrétiennes, a occupé la région située au sud du fleuve Litani. La situation était extrêmement tendue et d'une grande complexité politique du fait des divergences entre grandes puissances sur la conduite des négociations au Moyen-Orient, de l'hostilité israélo-arabe et des graves dissensions qui divisaient le bloc arabe.

En l'occurrence, le Conseil s'est montré sous son meilleur jour. A la suite d'intenses négociations qui se sont prolongées sans interruption pendant quelque 72 heures, il a adopté une résolution réclamant le strict respect de l'intégrité territoriale, de la souveraineté et de l'indépendance politique du Liban, de même que le retrait immédiat des forces israéliennes, et prévoyant l'établissement séance tenante d'une Force intérimaire des Nations Unies au Sud-Liban (FINUL) chargée de confirmer le retrait israélien, de restaurer la paix et la sécurité et d'aider le gouvernement libanais à reprendre réellement le contrôle de la région.

L'action rapide du Conseil a permis de désamorcer la crise immédiate, mais le Liban est demeuré un pays déchiré. En octobre 1978, le Conseil a adopté une résolution réclamant la cessation des combats à Beyrouth, contribuant ainsi à l'instauration d'un cessez-le-feu. Il s'est réuni à nouveau en décembre pour inviter toutes les parties qui ne collaboraient pas entièrement avec la FINUL, et particulièrement Israël, à cesser immédiatement d'entraver les opérations de la Force.

Hormis ses délibérations sur la situation au Liban et une ou deux réunions de discussion générale sur les droits inaliénables du peuple palestinien, le Conseil a eu à s'occuper du Moyen-Orient uniquement pour renouveler en temps utile les mandats de la Force d'urgence des Nations Unies au Sinai et de la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement sur les hauteurs du Golan. Dans les deux cas, les débats ont été brefs et empreints de modération.

## Chypre

Si les affaires du Moyen-Orient ont posé au Conseil moins de problèmes que prévu, c'est tout le contraire qui s'est produit dans le cas de Chypre. La triste succession d'événements qui ont secoué cette île infortunée est trop longue pour qu'on puisse la relater ici. Qu'il me suffise de dire que la présence de la Force des Nations Unies à Chypre (UNFICYP) est essentielle pour empêcher une reprise des hostilités entre les communautés grecque et turque qui se partagent

l'île. Le Conseil de sécurité statue tous les six mois, soit le 15 juin et le 15 décembre, sur la prorogation du mandat de la Force. Le débat sur la résolution habilitante sert généralement de tribune aux deux parties pour faire valoir leurs vues sur la situation et sur les mesures à prendre en vue de son règlement. Pour des raisons différentes, l'une et l'autre se sont toujours prononcées jusqu'ici en faveur du maintien de l'UNFICYP. Mais comme leur consentement est en principe nécessaire à la prorogation du mandat, elles tentent de s'en servir comme d'un moyen de pression pour obtenir que les textes des résolutions soient modifiées en leur faveur.

La présidence du Conseil étant assumée à tour de rôle chaque mois par l'un des membres, il se trouva que le Canada présidait en juin 1977. Dans ma naïveté, je pensais qu'il suffirait d'une ou deux consultations privées avec les parties en cause quelques jours avant l'expiration du mandat pour parvenir à un accord sur le texte d'une résolution analogue à celle qui avait été adoptée six mois plus tôt, ce qui nous donnerait amplement le temps de la faire approuver par le Conseil. Combien j'avais tort! Ayant exposé leurs exigences quant au contenu de la résolution, les deux parties refusèrent de céder d'un pouce.

Comme l'échéance du 15 juin à minuit approchait, j'ai sollicité l'aide du Secrétaire général et de plusieurs membres du Conseil pour tenter d'influencer les parties. Mais tard dans la soirée, nous étions encore en train de discuter ferme dans une petite salle de conférence située au sous-sol de l'immeuble de l'ONU. Finalement, ayant obtenu un accord à 23 h 45, nous sommes montés en courant dans la salle du Conseil pour adopter officiellement la résolution dix secondes avant minuit. Mon collègue l'ambassadeur de Bolivie, qui présidait le Conseil en juin dernier, a eu encore moins de chance que moi. Il a fallu «arrêter la pendule» à minuit, et le Conseil n'a pas été en mesure d'agir avant 5 heures.

Le Conseil devait se pencher une nouvelle fois sur la question de Chypre en novembre 1978, à la demande du gouvernement chypriote qui souhaitait tenir un «débat politique» exempt des contraintes de temps imposées pour le renouvellement du mandat de l'UNFICYP. Les Chypriotes voulaient obtenir du Conseil qu'il fixe une date limite pour le retrait des forces turques de Chypre, à défaut de quoi il prendrait les mesures appropriées, probablement celles prévues au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Ce but n'était pas réaliste, et le climat du débat se trouva encore alourdi par un certain nombre d'intrigues de couloir sur la question de savoir qui serait autorisé à participer aux délibérations et à quel titre. Finalement, le Conseil adopta tout simplement une résolution invitant tous les intéressés à rechercher une solution en se fondant sur les principes qu'il avait déjà établis, et priant le Secrétaire général de faire rapport sur les progrès réalisés au mois de mai suivant.



Il est facile pour les observateurs du conflit chypriote d'affirmer que les deux communautés devraient apprendre à coexister dans la paix, et de s'impatienter devant leur incapacité à y parvenir. En réalité, les problèmes à surmonter sont énormes, et ils sont compliqués par des différences culturelles, sociales et économiques. De nouveaux efforts ont été entrepris pour favoriser une reprise des négociations, mais personne n'est optimiste quant à leur aboutissement. Par contre, on note, particulièrement parmi les principaux cotisants au budget de l'UNFICYP, un courant d'opinion voulant qu'au lieu d'encourager les deux parties à faire la paix, la Force leur sert plutôt de rempart pour adopter des positions intransigeantes. Cette opinion est également influencée par le fait que certains pays, qui ont pourtant particulièrement intérêt à voir la paix régner en Europe, ne partagent pas le fardeau financier. Reste à savoir si cette préoccupation recevra une expression tangible lorsque la question du mandat de l'UNFICYP reviendra devant le Conseil en juin prochain.

Il est inévitable que la personnalité et les qualités propres à chaque délégué influent sensiblement sur le fonctionnement du Conseil. Si certains de mes collègues étaient moins brillants que d'autres, la plupart étaient des hommes de valeur qui, tout en soutenant et en défendant les positions de leur gouvernement avec beaucoup de compétence et de dynamisme demeuraient conscients de devoir faire de leur mieux pour contribuer à la réputation et à l'efficacité du Conseil.

Les représentants des cinq membres permanents du Conseil sont avantagés par la continuité de leur mandat. En fait, c'était tous de fortes personnalités qui représentaient efficacement leur gouvernement. Je n'oublierai jamais la franchise brutale, si peu diplomatique, d'Andy Young, les interventions courtoises mais fermes de Jacques Leprette, l'esprit acéré d'Ivor Richard, la cordialité enjouée d'Oleg Troyanovski et la subtile dialectique dont savait faire preuve Chen Chu lorsqu'il voulait embarrasser l'un de ses collègues.

Les membres non permanents sont désavantagés par le caractère transitoire de leur mandat, sans compter que l'un ou l'autre des membres permanents peut toujours opposer son veto à des positions que tous ou la plupart d'entre eux préconisent. Par contre, leur appui est essentiel à l'adoption de n'importe quelle ligne de conduite. Les non-alignés (c'est-à-dire les membres d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie, à l'exception de la Chine) se consultent sur chaque question et participent activement à la rédaction des textes. Pendant la durée de notre mandat au Conseil,

la contribution de Rikhi Jaipal, le représentant de l'Inde, a été particulièrement remarquable à cet égard.

Enfin, je voudrais toucher un mot du rôle des deux membres occidentaux non permanents, la République fédérale d'Allemagne et le Canada. Si on pouvait s'attendre à ce que nous épousions généralement tous deux les vues des membres occidentaux permanents, nous entendions cependant prouver que nous étions capables d'agir selon notre propre jugement et de prendre nos propres décisions. Je crois que nous y sommes parvenus dans l'ensemble. En effet, les votes occidentaux n'ont pas été monolithiques et, à de nombreuses occasions, nous avons même réussi à persuader nos collègues permanents d'orienter leurs positions dans un sens que nous jugions plus adéquat. Le seul domaine où nous avons réellement agi en tant que groupe a été notre initiative sur la Namibie; mais même là, les prises de position publiques du Groupe de contact étaient précédées de discussions intenses pour s'entendre sur la voie à suivre.

L'ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne, «Rudi» von Wechmar, s'est montré un collègue charmant et compétent tout au long de ces négociations. S'il réussit à se faire élire à la présidence de l'Assemblée générale en 1980, je suis sûr qu'il sera à la hauteur de ces importantes fonctions.

La qualité du Conseil de sécurité varie forcément d'année en année en fonction de la compétence et des qualités de ses membres non permanents. Si la plupart des États membres souhaitent siéger au Conseil, il reste que certains sont mieux qualifiés que d'autres pour y apporter une contribution efficace. Le Canada étant de ce nombre, j'appuie sans réserve la politique que poursuit le gouvernement canadien depuis des années, soit se porter candidat chaque fois que l'occasion semble propice.

Au cours de notre dernier mandat, nous avons reçu des éloges de nombreuses délégations amies et même de quelques autres qui ne partagent pas nos vues quant au rôle du Conseil de sécurité. Notre seule déception a été de constater que le déroulement des événements depuis notre départ du Conseil semble avoir anéanti nos efforts en vue de la tenue d'élections libres en Namibie sous la surveillance des Nations Unies. Nous n'en demeurons pas moins persuadés que le travail acharné du Conseil de sécurité, et plus particulièrement des Cinq membres occidentaux, apparaîtra en dernière analyse comme une importante contribution à la résolution des problèmes de l'Afrique australe. Alors, les membres qui ont siégé au Conseil en 1977-1978 auront mérité une place dans l'histoire des Nations Unies.

# Le Canada à la trente-troisième Assemblée générale de l'ONU

par J. F. Tanguay

L'Organisation des Nations Unies, la plus universelle des institutions internationales, continue de croître et de se développer. Son effectif a triplé en 33 ans. En 1978, l'adhésion des îles Salomon et de la Dominique a porté à 151 le nombre de ses membres. Le budget des programmes de l'ONU, qui dépasse maintenant le cap du milliard de dollars, totalise globalement 2,5 milliards de dollars lorsqu'on y ajoute celui de ses institutions spécialisées. L'ordre du jour, fort chargé, de la trente-troisième sessions de l'Assemblée générale comprenait 129 questions portant sur des sujets divers. Il lui a fallu siéger après les fêtes de Noël et du Jour de l'An pour achever ses travaux. Elle a adopté 205 résolutions et pris 70 décisions qui ont été publiées dans un document de 512 pages.

Les Canadiens ont récemment témoigné à l'égard des activités onusiennes un regain d'intérêt suscité par le mandat de deux ans du Canada au Conseil de sécurité et les efforts manifestes qu'il a déployés, de concert avec les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France et la République fédérale d'Allemagne (les Cinq occidentaux), pour parvenir à un règlement internationalement acceptable de la question namibienne. Pendant la trente-troisième session de l'Assemblée générale, la Jamaïque, la Norvège, la Zambie, le Bangladesh et le Portugal ont été élus comme membres non permanents du Conseil de sécurité et ont commencé leur mandat de deux ans en janvier 1979. La Norvège et le Portugal ont remplacé le Canada et la République fédérale d'Allemagne dont les mandats se sont terminés le 31 décembre 1978.

Lors du débat général à la trente-troisième session, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Don Jamieson, a mis l'accent sur trois grandes questions internationales, à savoir la crise persistante au Moyen-Orient, la décolonisation en Afrique australe et la violation des droits de la personne. Il a déploré le manque de progrès en vue d'une paix durable au Moyen-Orient et d'une décolonisation totale en Afrique australe. Sur la question des droits de la personne, M. Jamieson a déclaré «qu'il ne s'agit pas de dicter aux gouvernements la façon de modeler leurs systèmes politiques ou économiques, mais simplement de les obliger à respecter le minimum de décence et de civilité auquel ils se sont engagés.» Il a

demandé à l'ONU de faire enquête sur le respect des droits de la personne au Kampuchea démocratique et incité tous les États à prendre des mesures pour améliorer le sort des réfugiés indochinois.

## Droits de la personne

Au sein de la Troisième Commission de l'Assemblée (questions sociales et humanitaires), la délégation canadienne a préparé et coparrainé une importante résolution exhortant les gouvernements à faire enquête sur les cas de personnes disparues et à en rendre compte, et priant le Secrétaire général et la Commission des droits de l'homme de faire enquête sur les allégations de disparitions involontaires. Cette résolution a été adoptée par l'Assemblée générale et transmise à la Commission des droits de l'homme qui verra à son application. Le Canada a également coparrainé les résolutions concernant les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme et les dispositions à prendre, au niveau régional, pour atteindre ces objectifs. D'autres résolutions touchaient l'égalité des chances pour la femme, les questions liées à la jeunesse et aux personnes âgées, la protection des droits des militants syndicalistes arrêtés ou détenus ainsi que l'annuaire des droits de l'homme des Nations Unies. De façon générale, la session a permis d'améliorer sensiblement le dialogue entre l'Ouest et le Tiers monde sur les questions des droits de la personne et du développement social.

## Commémoration de la Charte des droits de l'homme

Le 11 décembre 1978, l'Assemblée générale des Nations Unies célébrait le trentième anniversaire de la Déclaration des droits de l'homme et attribuait des prix des droits de l'homme à plusieurs personnes et

---

*M. Tanguay est Directeur des affaires politiques et institutionnelles des Nations Unies au ministère des Affaires extérieures. Il est entré au service du Ministère en 1963 et a servi à l'étranger à Moscou et à Bonn. Il a pendant quelque temps occupé le poste de secrétaire adjoint du Cabinet. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



organisations qui se sont distinguées par leurs réalisations dans ce domaine. Le professeur John P. Humphrey, conseiller spécial auprès de la délégation canadienne, s'est adressé à l'Assemblée générale. Le Révérend Martin Luther King Jr., leader américain du Mouvement des droits civiques et Prix Nobel de la paix en 1964, est au nombre des récipiendaires à titre posthume, du Prix des droits de l'homme. Parmi les organisations qui ont reçu le Prix, mentionnons le Comité international de la Croix-Rouge et Amnistie Internationale.

### Moyen-Orient

Sur la scène politique, en dépit de certains événements historiques qui se sont produits à l'extérieur de l'ONU (comme les accords de Camp David), les résolutions sur le Moyen-Orient présentées à la trente-troisième session de l'Assemblée générale ressemblaient étroitement à celles des années précédentes, à une ou deux exceptions près. L'une de ces résolutions renfermait une clause rejetant le cadre pour la conclusion d'un traité de paix convenu à Camp David. C'est pourquoi le Canada a modifié son vote sur la résolution, la rejetant après l'avoir acceptée en 1977. Le Canada, les États-Unis, Israël et la plupart des nations d'Europe occidentale ont voté contre trois résolutions sur la «question de Palestine».

On a présenté une toute nouvelle résolution sur la question de la coopération entre le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le peuple palestinien. La résolution invitait le PNUD à établir et à financer des projets afin d'améliorer, sur le plan social et économique, la situation du peuple palestinien. Le Canada, les États-Unis, Israël, l'Australie et le Malawi ont voté contre cette résolution parce que l'Office de secours et de travaux des Nations Unies (UNRWA) est nettement chargé d'aider le peuple palestinien et que le PNUD risque de faire double emploi.

Le Canada a maintenu son vote négatif sur la résolution concernant la «situation au Moyen-Orient». La résolution de cette année mentionnait la reprise des pourparlers de paix de Genève et la participation de l'OLP à la Conférence de la paix sur le Moyen-Orient. Elle réclamait également le retrait israélien de tous les territoires arabes occupés depuis 1967. Le Canada, les États-Unis, Israël et le Guatemala ont voté contre la résolution parce qu'elle outrepassait le cadre établi par les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité et parce que la reconvoque à Genève de la Conférence de la paix sur le Moyen-Orient nuirait aux négociations découlant des accords de Camp David. Le Canada, les États-Unis et l'Europe occidentale ont toutefois appuyé une résolution blâmant Israël pour avoir établi des colonies dans les territoires arabes occupés parce que ces colonies nuisaient aux perspectives de paix.

En fait, les délibérations de la trente-troisième

session de l'Assemblée générale n'ont pas comblé les premiers espoirs de progrès en vue d'instaurer la paix au Moyen-Orient. Les débats ont été très souvent acrimonieux et répétitifs.

### Afrique australe

Les problèmes en Afrique australe ont une incidence toujours plus marquée sur l'ensemble du système onusien. Les efforts déployés par divers mouvements de libération pour se faire reconnaître sur le plan international ont soulevé des questions politiques et juridiques au sein de presque toutes les institutions des Nations Unies et de leurs organismes auxiliaires. Frustrée d'adopter depuis de nombreuses années des résolutions qui n'ont pu instaurer la justice sociale et l'égalité raciale en Afrique australe, l'Assemblée générale accepte maintenant sans broncher la «lutte armée» comme un moyen légitime de changer la situation sociale et politique. L'odieuse définition qui, en 1975, assimilait le sionisme à une forme de racisme a entraîné la mise en parallèle de deux régions à problèmes insolubles, à savoir le Moyen-Orient et l'Afrique australe, et a par ailleurs miné le consensus qui s'était établi sur les questions du racisme et de la discrimination raciale.

L'assimilation du sionisme au racisme a refait surface à la Conférence mondiale de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale tenue à Genève en août dernier, provoquant le retrait des délégations du Canada et de onze autres pays occidentaux représentés à la Conférence. Le débat à l'Assemblée générale sur la Décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale s'est déroulé dans le prolongement de la Conférence mondiale et a donné lieu à deux résolutions distinctes.

Dans un effort important pour minimiser les coups portés à la Décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, le Ghana a présenté un projet de résolution sur la Conférence qui n'a pu être adopté par consensus, les pays africains ne l'ayant pas appuyé. Les parrains d'une résolution rivale, qui endossait explicitement les résultats de la Conférence mondiale, ce qui la rendait inacceptable à la plupart des pays occidentaux, ont alors décidé de présenter des amendements contestés au projet ghanéen. Ces amendements ont finalement été acceptés et intégrés au texte de la résolution. La délégation canadienne a fortement critiqué ces tactiques qui sèment la division. Non contentes d'avoir mis de l'avant leurs propres résolutions, certaines délégations ont également empêché l'adoption par consensus d'une résolution qui aurait pu permettre au groupe occidental de continuer à appuyer la Décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. La délégation canadienne a voté contre les deux résolutions; nombre d'autres délégations ont fait de même ou se sont abstenues. Le Canada s'est plus tard abstenu sur une résolution concernant la Décennie

dont l'objectif avait été compromis par les résolutions adoptées à la Conférence mondiale.

### Rhodésie

Le débat sur la Rhodésie a été marqué par une frustration croissante causée par l'apparente inefficacité des pressions internationales sur le régime minoritaire blanc, par l'ambiguïté des résultats de l'initiative anglo-américaine visant la règle de la majorité, ainsi que par le succès des manœuvres de Ian Smith pour maintenir un contrôle efficace sur le gouvernement rhodésien. Ce sentiment de frustration s'est traduit par un nouveau durcissement du libellé des deux résolutions « annuelles » sur la Rhodésie.

La première résolution sur la situation en Rhodésie, adoptée par consensus les trois années précédentes, a recueilli dix abstentions principalement parmi les nations occidentales. Le Canada s'est abstenu parce que la résolution acceptait implicitement la lutte armée, ce qui n'est pas conforme aux principes fondamentaux de l'ONU, et parce qu'elle condamnait sans les nommer certains pays occidentaux qui continuent d'appuyer le régime illégal de Rhodésie. La deuxième résolution traitait principalement de sanctions et comportait les mêmes imperfections. Elle réclamait également contre la Rhodésie des mesures qui auraient pour effet de restreindre la liberté fondamentale de déplacement et d'information dont jouissent les Canadiens. Le Canada et douze autres pays se sont abstenus.

### Namibie

Le dernier acte de la session ordinaire de la trente-troisième session de l'Assemblée générale devait permettre l'adoption de trois résolutions sur la Namibie qui évitaient soigneusement toute mention de l'initiative des Cinq occidentaux en vue de parvenir à un règlement négocié. Ce silence témoignait de beaucoup de scepticisme et d'impatience à l'égard de l'initiative du groupe des Cinq pays occidentaux. Après 20 mois de négociations, l'Afrique du Sud n'avait en effet pas encore accepté clairement le plan de l'ONU pour l'indépendance de la Namibie. Toutefois, comme ils croyaient encore au succès de leur initiative, les Cinq ont préféré ne pas la compliquer à une étape aussi décisive en prenant position sur le fond de la résolution et se sont donc abstenus pour des motifs de procédure. Le fait que l'Afrique du Sud ait accepté de tenir des élections supervisées par les Nations Unies en Namibie entretenait alors l'espoir que l'intervention des Cinq aboutirait.

### Afrique du Sud

Le débat sur le point de l'ordre du jour intitulé « Politique d'*apartheid* du Gouvernement sud-africain » a donné lieu à 15 projets de résolution, soit le même nombre que l'an dernier. L'étude de ce point n'a été confiée à aucune commission sous prétexte qu'il gagne

en importance à être débattu en séance plénière. L'Assemblée en a été saisie vers la fin de la session, et la longue liste de conférenciers et de priorités contradictoires a fait en sorte qu'elle n'a pu en terminer l'étude pendant la session ordinaire.

A la reprise de la session, les résolutions sur le Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour l'Afrique du Sud et sur les prisonniers politiques en Afrique du Sud ont été adoptées sans vote. En outre, une résolution rendant hommage à la mémoire de dirigeants d'éminentes personnalités qui ont lutté pour la défense des peuples opprimés et une résolution concernant la diffusion d'informations sur l'*apartheid* ont été adoptées à l'unanimité. Le Canada a voté en faveur des résolutions concernant la mobilisation internationale contre l'*apartheid*, le programme de travail du Comité spécial contre l'*apartheid* ainsi que l'*apartheid* dans les sports.

Même si le Canada a appuyé la résolution sur la mobilisation internationale contre l'*apartheid*, la délégation canadienne a souligné son désaccord avec le libellé du paragraphe du préambule réaffirmant l'engagement sans réserve qu'a pris l'Assemblée générale en vue de la « suppression de la menace que fait peser le régime d'*apartheid* sur la paix et la sécurité internationales ». Le Canada a soutenu qu'un tel engagement ne pouvait être pris que par le Conseil de sécurité et que l'Assemblée générale ne devait pas préjuger d'une décision si importante par une brève mention dans l'un des paragraphes du préambule.

Le Canada s'est abstenu sur les résolutions concernant l'embargo sur le pétrole à l'encontre de l'Afrique du Sud, ainsi que la collaboration nucléaire et militaire avec l'Afrique du Sud. D'autres pays occidentaux ont voté contre ces résolutions; l'Allemagne fédérale s'est toutefois également abstenue sur la résolution concernant la collaboration militaire. Le Canada et d'autres pays occidentaux ont voté contre les résolutions sur les relations entre Israël et l'Afrique du Sud, sur la collaboration économique avec l'Afrique du Sud et sur la situation en Afrique du Sud, et se sont abstenus sur les résolutions concernant les investissements en Afrique du Sud et l'assistance au peuple opprimé d'Afrique du Sud.

En ce qui concerne l'abstention du Canada sur la résolution réclamant la cessation de toute collaboration nucléaire et sur celle concernant la collaboration militaire avec l'Afrique du Sud, la délégation canadienne a expliqué que ces deux résolutions pourraient rendre moins intéressante la pleine adhésion de l'Afrique du Sud à un régime de garanties nucléaires internationales. Le Canada s'est abstenu sur la résolution concernant l'embargo sur le pétrole et sur la question des nouveaux investissements parce que les mesures réclamées ne pouvaient être appliquées efficacement que par des décisions contraignantes du Conseil de sécurité.

En votant contre la résolution sur les relations

entre Israël et l'Afrique du Sud, le Canada s'est encore une fois opposé à ce qu'Israël soit seul désigné. Sur la question de la collaboration économique avec l'Afrique du Sud, le Canada a expliqué que l'application de la résolution aurait notamment pour effet de couper les relations diplomatiques avec l'Afrique du Sud, mesure qui ne saurait améliorer la situation. Comme l'an dernier, le Canada a voté contre la résolution sur la situation en Afrique du Sud surtout à cause du durcissement général du libellé, lequel affirmait notamment la légitimité de la lutte armée.

### Chypre

Le débat sur Chypre en séance plénière n'a malheureusement pas permis de diminuer sensiblement les tensions politiques qui subsistent toujours quatorze ans après la première intervention de l'ONU. La délégation canadienne a souligné le fait que «l'instauration de la paix» devait aller de pair avec le «maintien de la paix». Le représentant permanent du Canada, l'ambassadeur Barton, a déclaré: «Il nous semble raisonnable d'attendre des parties qu'elles axent leurs efforts sur la recherche d'un règlement qui permettrait à la Force de maintien de la paix des Nations Unies de quitter Chypre, plutôt que de maintenir le statu quo.» La résolution adoptée à la trente-troisième session demandait la reprise d'urgence des négociations entre les représentants des deux communautés et demandait aux parties de collaborer avec le Secrétaire général et la Force de maintien de la paix de l'ONU. Le Canada a appuyé cette résolution, mais s'est abstenu sur une clause recommandant que le Conseil de sécurité examine la question de l'application de ses résolutions pertinentes et adopte par la suite, si besoin est, toutes les mesures appropriées et pratiques prévues pour assurer leur application. Du point de vue du Canada, cette clause était inutile, puisque les négociations entre les deux communautés sont le moyen «le plus approprié et le plus pratique» de résoudre la question chypriote.

La mésentente permanente en plénière s'est malheureusement étendue aux discussions que tenait la Troisième Commission sur la question des personnes portées disparues à Chypre. Les parties, incapables de s'entendre sur les modalités d'un texte unique, ont présenté une résolution dont l'application est aléatoire. Le Canada s'est complètement abstenu de voter sur ce point parce que la résolution, loin de résoudre le problème chypriote, pourrait envenimer une situation déjà critique.

### Maintien de la paix

Le débat sur le maintien de la paix a été marqué par une initiative de la Communauté européenne, à savoir un projet de résolution lançant un appel aux États membres pour qu'ils appuient les opérations de maintien de la paix et renforcent encore la capacité de maintien de la paix de l'Organisation. Les États mem-

bres ont été invités, pour la première fois, à envisager la possibilité de dispenser à leur personnel une formation en vue de ces opérations. Ils ont été invités à fournir une assistance complémentaire, notamment en offrant un appui logistique ou tout autre moyen de maintien de la paix. Ils ont également été invités à envisager de communiquer au Secrétaire général des informations à jour sur les moyens de réserve éventuels. Le Canada, le plus important contributeur aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, a énergiquement appuyé cette résolution.

Le débat n'a pas permis de concilier les divergences de vues passées et présentes des membres du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, notamment en ce qui concerne les principes directeurs régissant l'établissement, le financement et le contrôle quotidien de telles opérations. Malgré la déception qu'ont suscitée ses maigres progrès au cours des années, le Comité spécial a fait œuvre utile en recensant des questions importantes. L'Assemblée générale l'a pressé de terminer bientôt ses travaux sur des principes directeurs convenus et de se consacrer à des questions particulières liées à la mise en œuvre concrète des opérations de maintien de la paix.

### Désarmement

Le débat sur le désarmement a bénéficié de l'esprit de compromis qui s'était dégagé de la session extraordinaire consacrée au désarmement, tenue du 23 mai au 1<sup>er</sup> juillet 1978. Des 41 résolutions adoptées, 18 l'ont été par consensus. Le programme d'action adopté par la session extraordinaire traitait notamment de résolutions sur la conclusion des SALT II, d'un accord sur l'interdiction complète des essais d'armes nucléaires et de l'interdiction des armes chimiques.

Monsieur G. A. H. Pearson, représentant du Canada à la Première Commission et nouveau conseiller du ministère des Affaires extérieures en matière de désarmement et de contrôle des armes, a invité l'Assemblée générale à demander au Comité du désarmement d'envisager en priorité des mesures adéquates pour la cessation et l'interdiction de la production de matières fissiles servant à la fabrication d'armes nucléaires. L'Assemblée générale a adopté la proposition. Cette initiative canadienne était l'un des quatre éléments de la stratégie d'étranglement de la course aux armements nucléaires proposée par le premier ministre Trudeau à la session extraordinaire. Les autres éléments étaient une interdiction complète des essais nucléaires et thermonucléaires, un accord tendant à interdire les essais en vol de nouveaux vecteurs stratégiques et un accord de limitation et de réduction progressive des dépenses consacrées à de nouveaux systèmes d'armes nucléaires stratégiques.

### Questions Nord-Sud

La session de l'Assemblée générale a donné lieu à un débat laborieux sur les questions économiques et a

réussi à éviter les grands problèmes en dépit de l'amertume des délégués du Tiers monde. Ces derniers ont toutefois été encouragés par certains progrès réalisés en ce qui concerne le Fonds commun, par une clarification du mandat du Comité plénier économique et par l'adoption de principes directeurs pour une stratégie internationale du développement. Nombre de points importants à l'ordre du jour de la Commission ont été adoptés sans vote pendant la reprise de la session en janvier. Les États membres de l'ONU se préparent maintenant pour la cinquième Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

#### Deuxième Commission

La Deuxième Commission a adopté 68 résolutions, dont 56 par consensus. La première partie des travaux de la Commission a été consacrée à la définition du mandat du Comité plénier, dont l'avenir est toujours incertain. L'examen de tous les textes par le Groupe des 77 a également causé un arriéré de travail et retardé les activités de la Commission. On y a adopté par consensus les résolutions concernant une nouvelle stratégie internationale du développement (SID) et la Conférence internationale sur les sources d'énergie nouvelles et renouvelables. On y a également présenté des textes non controversés touchant la CNUCED V, la reprise des négociations sur le Fonds commun ainsi que la Conférence des Nations Unies sur la science et la technique au service du développement (CNUSTD). L'imminence de ces rencontres a incité les participants à la trente-troisième session à temporiser au chapitre des questions Nord-Sud. Les pays nordiques et les Pays-Bas n'ont cessé de réclamer des progrès sur les questions Nord-Sud. Peu d'aspects politiques ont été introduits dans le débat.

La délégation canadienne s'est dite satisfaite des délibérations de la Deuxième Commission. Le Canada avait œuvré pour obtenir de saines décisions sur les établissements humains, les activités opérationnelles et la Conférence sur l'énergie. Le vice-président de la Deuxième Commission (groupe des pays occidentaux) était M. Jeremy Kinsman, un Canadien. Il a joué un rôle très utile en servant de médiateur entre pays industrialisés et pays en développement, notamment pour des questions aussi délicates et importantes que la préparation de lignes directrices pour la SID.

#### Budget de l'ONU

L'ONU, comme nombre d'autres institutions internationales, connaît des difficultés financières. Le représentant permanent du Canada, l'ambassadeur Barton, a critiqué les dépenses supplémentaires de l'ONU dans une allocution qu'il a prononcée le 26 janvier, juste avant la fin de la session prolongée. Le projet de dépenses budgétaires additionnelles avait pour effet d'accroître le budget biennal net de l'ONU — et ce après un an seulement — de 39 p. cent par rapport à

l'exercice 1976-1977. Le Secrétaire général a également indiqué que les États membres devraient s'attendre à recevoir de nouvelles demandes d'aide financière avant la fin de 1979. M. Barton a soutenu que l'approbation de ces dépenses revenait à «fournir la preuve irréversible de l'incapacité de cette Assemblée de contrôler le budget et la gestion des programmes des Nations Unies», et ce à un moment où de nombreux États membres sont aux prises avec de graves difficultés économiques et doivent mettre en œuvre des programmes nationaux d'austérité. L'ambassadeur Barton a invité le Secrétaire général à traiter du contrôle à exercer sur le budget et les programmes dans son prochain rapport à l'Assemblée générale sur l'amélioration des procédures et de l'efficacité de l'ONU. Il a également déclaré que certains gouvernements seraient forcés d'agir unilatéralement si les membres de l'ONU ne parvenaient pas à contrôler collectivement le processus budgétaire. Le Canada, l'Australie, la République fédérale d'Allemagne, le Japon, le Portugal et la Turquie se sont abstenus de voter sur les dépenses supplémentaires. Même des pays qui ont voté en faveur de la résolution ont mentionné qu'il fallait absolument faire preuve de plus de discipline et de modération au chapitre des dépenses.

#### Autres questions

L'Assemblée a noté avec satisfaction que le programme de l'Université des Nations Unies progressait dans trois domaines prioritaires: la famine dans le monde, le développement humain et social ainsi que l'utilisation et la gestion des ressources naturelles. L'Assemblée a également adopté sans vote une résolution sur la création de l'Université de la paix proposée par le président du Costa Rica. La proposition a été transmise à l'UNESCO et aux États membres de l'ONU pour fins d'étude. On a présenté une résolution sur les droits de l'enfant, laquelle sera étudiée à la trente-quatrième session de l'Assemblée générale de l'ONU. Il est à espérer que cette résolution sera adoptée en 1979, désignée comme l'Année internationale de l'enfant. L'Assemblée générale a aussi adopté par consensus une résolution sur le projet de convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Le Canada a demandé que l'on s'assure que le mandat du Comité de l'espace extra-atmosphérique lui permette d'étudier la question des sources d'énergie nucléaires.

La trente-troisième session de l'Assemblée générale pourrait être qualifiée de productive. L'Assemblée générale a travaillé à un bon rythme, adoptant un nombre croissant de résolutions par consensus. La délégation canadienne a présenté plusieurs projets constructifs, notamment la résolution sur l'interdiction de la production de matières fissiles servant à la fabrication d'armes nucléaires, la résolution sur les personnes disparues et la résolution visant à régler les problèmes financiers immédiats des opérations de

maintien de la paix de l'ONU. De nombreux États membres ont demandé au Secrétaire général d'élaborer de nouvelles procédures qui permettraient à l'Assemblée générale de mieux absorber un effectif croissant

et un ordre du jour toujours plus chargé. Le Canada appuie fidèlement les efforts constants que déploie le système onusien pour s'adapter à un monde complexe et en pleine évolution.

---

# Le ministère des Affaires extérieures, une agence centrale?

par W. M. Dobell

Les sous-ministres ne prononcent pas de discours pour se gagner des appuis partisans. S'ils se font entendre plus souvent qu'ils ne le faisaient il y a une génération, on ne les voit somme toute pas encore très souvent prendre la parole en public. Ils peuvent devoir représenter le Ministère sur des questions de fond lorsque le ministre n'est pas disponible et que l'adjoint parlementaire est trop inexpérimenté. Mais un discours de la part d'un sous-ministre reste un événement rare. Cela signifie habituellement non pas qu'une occasion exige un discours, mais que la promotion d'une idée exige un auditoire. Un sous-ministre qui, sur une période de dix ans, a occupé le poste de premier fonctionnaire dans trois ministères peut fort bien avoir à nous offrir des perspectives qui méritent réflexion. Lorsque donc le sous-secrétaire d'État des Affaires extérieures livre publiquement ses réflexions sur le rôle de son Ministère au sein de la structure gouvernementale, son message devrait être étudié. Habile praticien de la chose bureaucratique, il serait par ailleurs le dernier à s'attendre à ce que ses propos soient acceptés comme parole d'évangile.

«Le gouvernement considère que le ministère des Affaires extérieures est une agence centrale», de déclarer sans ambages le sous-secrétaire à Toronto le 15 février, réaffirmant quelques minutes plus tard «qu'il n'y a aucun doute que le gouvernement considère le Ministère comme une agence centrale». Pour comprendre les incidences d'une telle assertion, il faut avoir quelques notions de ce qu'est une agence ou organisme central. Quels services du gouvernement fédéral sont reconnus comme agences centrales? Lesquelles de leurs responsabilités leur donnent ce statut?

## Sens de l'expression

L'expression «agence centrale» est de plus en plus utilisée depuis le début des années 70, même si elle n'a pas encore trouvé une place dans les sommaires ou index des ouvrages de référence sur le gouvernement fédéral canadien ou l'administration publique au Canada. Certaines expressions qui semblent similaires

ne sont pas synonymes alors que d'autres le sont; il faut donc d'abord clarifier la terminologie. Le ministère des Postes, qui est censé fournir un service au public canadien, est un exemple d'une agence centrale de service. Il n'est pas une agence centrale proprement dite, et même l'efficacité de sa prestation ne lui donnerait pas ce statut.

Les sociétés de la Couronne, quelquefois appelées agences de la Couronne, se répartissent en trois catégories dont l'une regroupe les corporations de mandataire. Dans cette dernière catégorie, on retrouve par exemple l'Énergie atomique du Canada Ltée et le Conseil des ports nationaux qui exercent un pouvoir considérable, mais dans un champ délimité. Donc ni l'agence de la Couronne, ni la corporation de mandataire ne sont des agences centrales. Par contre, on peut définir l'agence centrale comme un organisme central de contrôle, d'élaboration de politiques ou d'appui des politiques.

Même si l'expression est entrée dans le vocabulaire bureaucratique, elle n'a pas encore été suffisamment institutionnalisée pour qu'on le considère comme une désignation statutaire ayant quelque précision. Il faudrait au moins s'entendre sur trois composantes que devrait englober la définition de l'agence centrale: une vaste gamme d'activités gouvernementales; un rôle de coordination à l'égard de ces activités et un rôle de leadership en ce qui concerne la coordination. L'entente n'est pas aussi grande quant à la portée que devraient avoir ces activités sur les politiques, l'ampleur de la coordination nécessaire et les pouvoirs qui devraient accompagner le leadership.

---

*M. Dobell est professeur au Département de science politique de l'Université de Western Ontario. De 1970 à 1972, ayant obtenu un congé de l'université, il travaille à Ottawa à titre de chef de cabinet auprès de l'honorable Paul Martin. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

Personne n'oublierait de mentionner le Bureau du Conseil privé (BCP) comme une agence centrale clé. Le BCP est comptable à son président, qui depuis près de trois ans est vice-premier ministre, ainsi qu'au premier ministre lui-même. D'aucuns considéreraient le Cabinet du premier ministre (CPM) comme une agence centrale distincte, mais sa taille et sa capacité limitées en feraient un choix contesté; en effet, sans la coopération et l'appui du BCP, il ne pourrait remplir qu'inadéquatement des fonctions d'agence centrale. Les deux se complètent et forment ce qui est devenu un cliché des années 70: le BCP est non partisan et a une vocation opérationnelle tout en étant sensible à l'aspect politique, alors que le CPM est partisan et qu'il a d'abord une vocation politique tout en étant sensible à l'aspect opérationnel. Aucun projet de loi ne peut atteindre le Cabinet sans d'abord passer le BCP; chaque proposition est étudiée de façon à s'assurer qu'on a effectué la coordination nécessaire et qu'on en a évalué les conséquences probables.

Depuis la Commission Glassco chargée d'étudier l'organisation du gouvernement, le Conseil du Trésor est devenu l'autre agence centrale dont le rôle est incontesté. Le vocable a été utilisé par son secrétaire il y a dix ans, du moins pour nier qu'une agence centrale soit comme le château de Kafka — inamovible, inaccessible et imposante. Son rôle était cependant d'évaluer l'efficacité des programmes, de déterminer les interactions de toute une gamme de programmes concurrentiels avec les objectifs gouvernementaux et de s'assurer que le financement est compatible avec les priorités retenues.

Il est beaucoup moins certain que la Commission de la Fonction publique (CFP) soit une agence centrale. Après les réformes Glassco, certaines des fonctions d'embauche de la Commission du service civil (CSC) ont été prises en mains par les ministères, et ses fonctions de recherches sur les traitements, par le Conseil du Trésor. Même avant le rapport Glassco, les fonctions de contrôle de la CSC étaient trop circonscrites pour en faire une véritable agence centrale, à supposer que l'expression eût alors été en vogue. L'actuelle CFP possède de vastes responsabilités de dotation et d'importantes fonctions consultatives en analyse organisationnelle et gestionnelle, mais n'apporte presque aucune contribution à l'élaboration des politiques publiques importantes.

Au delà du BCP et du Conseil du Trésor, il faut songer, dans l'optique d'un élargissement du club des agences centrales, à certains ministères fédéraux dont les responsabilités pourraient être considérées comme représentant l'équivalent de celles d'une agence centrale. A cet égard, le ministère ayant le budget de fonctionnement le plus important est celui des Finances, chargé de l'élaboration des politiques financières et économiques du gouvernement fédéral. Ce Ministère a nettement un rôle de coordination et de leadership dans tous les domaines des dépenses pu-

bliques; les autres ministères savent bien qu'ils ne peuvent dépenser aucun montant que les Finances n'ont pas fait voter. Les Affaires extérieures n'ont pas cherché à contester le leadership de ce dernier en matière de questions financières et monétaires internationales. Dans les propos du sous-secrétaire en février, le ministère des Finances était le seul autre mentionné comme ayant un statut d'agence centrale.

Le Conseil du développement économique semblerait, du moins sur le papier, exercer la gamme d'activités, la coordination et le leadership associés à une agence centrale. Une interprétation aussi libérale repose sur l'appui du ministère des Finances, du Conseil du Trésor et du vice-premier ministre. Leur pleine participation au nouveau Conseil n'est pas très structurée, et d'ailleurs il se pourrait bien que le Conseil tout entier connaisse une existence éphémère. D'autre part, une partie importante de ses responsabilités et de son personnel ayant été soutirée à Industrie et Commerce, ce Ministère en a été très affaibli. Industrie et Commerce avait toujours été le ministère le plus opposé à toute «velléité impérialiste» des Affaires extérieures, mais pour le moment, il n'est pas un adversaire de taille puisque toute prétention au titre d'agence centrale a hiverné avec la saison froide.

Reste le ministère de la Justice. Celui-ci est chargé de rédiger tous les projets de loi que le gouvernement fédéral entend proposer au Parlement. Il s'agit là toutefois d'un service interne, non d'un apport de fond à l'élaboration des politiques. Il joue cependant un rôle considérable étant donné ses fonctions de liaison avec les provinces pour ce qui concerne les questions juridiques et constitutionnelles ainsi que ses responsabilités en ce qui a trait à la position juridique du gouvernement. Il pourrait fort bien s'occuper également de la position juridique internationale du Canada, consolidant ainsi davantage sa position comme éventuelle agence centrale dans le cas où le ministère des Affaires extérieures cesserait d'exercer cette fonction. Cette option est peu populaire au MAE, même chez les diplomates indifférents à la question du statut d'agence centrale. Pour les partisans d'une agence centrale diplomatique, un tel transfert serait impensable puisque ce mandat juridique international est l'une des pièces maîtresses de la candidature du MAE au statut d'agence centrale.

#### Déclarations du sous-secrétaire

Penchons-nous donc maintenant sur le dossier des Affaires extérieures. Ayant dégagé le consensus qui existe quant à l'importance des principes de base d'une agence centrale et énuméré les candidats possibles à ce statut, il faut se demander quelle raison il y aurait d'y faire accéder les Affaires extérieures. En 1977, lorsqu'il est nommé à son poste, le sous-secrétaire est convaincu que le Ministère «doit devenir une agence centrale moderne chargée de l'élaboration des politiques». Ainsi, le Ministère n'était apparem-



ment pas une agence centrale il y a deux ans. Toutefois, en février de cette année, le sous-secrétaire a déclaré que c'en était une au même titre que le BCP, le Conseil du Trésor et le ministère des Finances. Par contre, il n'a pas bien expliqué comment les autres ministères et les agents du service extérieur n'avaient pu s'adapter à la situation, notant par ailleurs que le rôle d'agence centrale du MAE était moins bien compris qu'il n'aurait dû l'être. «Il est dans mon dessein de m'assurer que cette réalité est comprise et que le Ministère agit en conséquence.»

Le sous-secrétaire a rappelé les quatre questions fondamentales qu'il avait posées en 1977, à savoir: Qu'est-ce que le gouvernement attend du Ministère? De quelle autorité le Ministère doit-il disposer? Quels changements structurels faut-il effectuer à l'Administration centrale et dans nos missions? Quelles politiques sont nécessaires en matière de personnel? Sa réponse à la première question fut un rôle bien affirmé en matière d'affaires étrangères, une meilleure analyse des questions internationales et une sensibilisation aux intérêts provinciaux et à la concurrence qui peut exister entre les objectifs de diverses politiques. On peut difficilement trouver à redire à une réponse aussi générale. C'est toutefois la réponse à la deuxième question qui fait le mieux ressortir le plan soutenant la revendication du statut d'agence centrale.

«Au delà de la coordination et de la consultation, les agences centrales sont appelées à prendre l'initiative dans les dossiers clé de la politique nationale»; il incombe au ministère des Affaires extérieures «de fournir aux autres ministères des conseils cohérents sur les politiques et les priorités»; chaque agence centrale a son rôle à jouer, et celui du MAE est d'être une «agence centrale chargée de gérer des politiques». Il n'a pas défini exactement les pouvoirs dont le Ministère devait se doter, mais les chefs s'attendent à être suivis, les priorités reposent sur un ordre établi et la gestion suppose le contrôle. A ses débuts dans la carrière il y a 22 ans, a rappelé le sous-secrétaire, «le Ministère avait alors clairement pour mandat de diriger l'élaboration de la politique étrangère et la gestion des relations bilatérales et multilatérales canadiennes.» A l'évidence, il cherche un mandat renforcé, quoi qu'il le fasse en optant pour une agence centrale dont le rôle suppose des pouvoirs directifs. Le problème c'est qu'il propose quelque chose qui se situe au-delà des prérogatives du sous-secrétaire d'État.

Une partie de la réponse à la troisième question du sous-secrétaire concernant les changements à apporter à l'administration centrale relevait de la gestion interne du Ministère. On avait déjà opéré les changements énumérés, à savoir l'établissement d'un nouveau palier hiérarchique — celui de sous-secrétaires suppléants capables d'agir en tant que sous-secrétaires délégués, — la nomination de coordinateurs spéciaux pour les politiques de désarmement et de développement ainsi que la création de groupes de tra-

vail spéciaux. Outre qu'ils prouvent que le Ministère veut et peut prendre les choses en mains, les changements intraministériels font peu pour étayer la cause du mandat interministériel des Affaires extérieures.

L'autre volet de la réponse à la troisième question — à savoir les changements à apporter dans les missions —, retombait dans un domaine échappant au contrôle unilatéral du Ministère. Dans ce cas toutefois, le sous-secrétaire a pu annoncer l'adoption de nouvelles pratiques au sein du Comité interministériel des relations extérieures (CIRE). En 1970, une étude confidentielle recommandait l'intégration de toutes les composantes du programme des opérations à l'étranger. Une intégration structurale complète (ou l'unification comme on l'a appelée) aurait réuni le Service des délégués commerciaux d'Industrie et Commerce, la direction du Service étranger de Main-d'oeuvre et Immigration ainsi que les agents de développement de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) en un service extérieur unifié sur lequel le MAE aurait eu une influence prédominante. L'opposition interministérielle limita la restructuration au niveau inférieur, soit celui de l'intégration du personnel de soutien intervenue en 1971. Il en est résulté un régime hybride où le service administratif relève du ministère des Affaires extérieures et les agents du service extérieur, de leurs ministères respectifs.

Aux termes des nouvelles modalités convenues en 1978, le chef de mission se voyait confier une autorité organique sur toutes les activités qui se déroulent au sein de la mission dans le cadre des programmes approuvés. L'administrateur d'un programme ne devait plus considérer son ministère employeur comme le seul habilité à contrôler ses activités, mais devait également obtenir de son chef de mission l'approbation de la planification et de l'exécution de tous les objectifs du programme. Il n'était plus acceptable de mal informer le chef de mission. Les ministères membres du CIRE et l'ACDI avaient établi «de façon non équivoque que le chef de mission est comptable au secrétaire d'État aux Affaires extérieures (SEAE) et aux sous-ministres concernés de l'exécution des activités au titre de programmes qui tombent sous leurs juridictions respectives.»

Même si l'obligation ainsi faite aux administrateurs de programmes visait à clarifier le rôle et à réaffirmer l'autorité du chef de mission, la double responsabilité de ce dernier à l'égard d'Ottawa dépassait cet aspect. C'était encore loin de l'unification, mais quand même un pas de plus dans le sens du processus d'intégration entrepris en 1971. Lorsque le chef de mission est un diplomate, le ministère des Affaires extérieures acquiert, au niveau de la mission, une responsabilité à l'égard de programmes des autres ministères; lorsque le chef de mission vient d'un autre ministère que le MAE, il reste comptable au SEAE. Cette innovation a ajouté un certain poids à la revendication du statut d'agence centrale, apportant ainsi

une réponse partielle à la deuxième question du sous-secrétaire concernant les pouvoirs dont le Ministère devait se doter.

Sa quatrième question — sur les politiques nécessaires en matière de personnel — rappelait son approche quant aux changements exigés à l'Administration centrale. Il a mis l'accent sur la qualité, sur la formation semi-spécialisée, sur un accroissement important du nombre des détachements dans les deux sens, sur une certaine proportion d'entrées latérales dans le service extérieur et sur un ralentissement du rythme des permutations. Tout comme pour la question des changements à l'Administration centrale, il y avait là peu de rapports directs avec le mandat du MAE; il s'agissait plutôt essentiellement d'initiatives internes susceptibles de modifier le comportement et l'image du Ministère. Le ralentissement du rythme de permutation, notamment, était destiné à améliorer le degré d'efficacité des diplomates à Ottawa en réduisant le désavantage qu'ils éprouveraient dans le «jeu interministériel» du fait d'un manque de familiarité avec les questions sur le tapis. Ayant à jouer la carte bureaucratique pour obtenir un statut d'agence centrale, le sous-secrétaire ne voyait évidemment aucun avantage à supporter un handicap.

#### Mandat du Ministère

En plus de poser ses quatre questions, le sous-secrétaire a parlé de l'autorité qui permettait au Ministère d'agir comme agence centrale, plus précisément des points de vue du mandat officiel du Ministère, et notamment du ministre, et de certains arrangements officieux, y compris son propre rôle. Au chapitre du mandat officiel, il a brièvement mentionné les mesures législatives, les décrets du Conseil, les directives du Cabinet ainsi que les pratiques et précédents autorisant le SEAE à signer toutes les présentations au Cabinet concernant les accords internationaux ainsi que la taille et la composition des délégations aux conférences internationales. Au total, ce mandat officiel n'était évidemment pas très convaincant. De l'avis du sous-secrétaire, le Ministère a rencontré dans l'exercice de ce mandat des problèmes qui l'ont forcé à faire largement appel à des arrangements officieux.

Il est entendu que, par principe, le ministère même le moins important appuie entièrement son ministre. Le sous-secrétaire a tout de même choisi d'inclure cet appui constant accordé au ministre dans la panoplie des moyens officieux de consolidation et de renforcement du rôle du Ministère en tant qu'agence centrale. L'exemple de la présidence par le SEAE du Comité du Cabinet sur les Affaires extérieures et la Défense nationale masque le fait que ce Comité n'est intervenu dans aucune des grandes études entreprises dans les années 70, à savoir la révision de la politique étrangère, l'examen de l'aide au développement, la décision concernant l'achat d'un patrouilleur à long rayon d'action et la question de

l'achat d'un char d'assaut européen.

C'est peut-être justement pour cette raison que le sous-secrétaire mentionne également la présence du ministre au sein de l'important Comité des priorités et de la planification. Toutefois, si le SEAE est actuellement membre de ce Comité, il ne l'est pas d'office et son remplaçant pourrait ne pas être invité à y siéger. Selon toute logique, le statut d'agence centrale commande que les décisions de politique soumises à l'approbation du Cabinet soient d'abord étudiées par un comité au sein duquel le Ministère soit, du fait de la présidence, le *primus inter pares*. Au sein du Comité des priorités et de la planification, l'influence du ministre est plus politique que ministérielle, ce qui renforce peu les prétentions du MAE à un rôle d'agence centrale.

En ce qui concerne son propre rôle, le sous-secrétaire est d'avis que sa responsabilité la plus importante est de faire des recommandations quant au choix des chefs de mission. Bien qu'il soit aidé dans cette tâche par le CIRE, il est, dit-il, le seul à prendre cette décision; en outre, certains chefs de mission auraient des responsabilités égales à celles d'un sous-ministre. Cette affirmation fait problème en ce qu'elle met l'accent sur le pouvoir de recommandation plutôt que sur le pouvoir de nomination, et que la nomination occasionnelle par le premier ministre d'un collègue politicien à un poste à l'étranger affaiblit la thèse de l'agence centrale.

Le sous-secrétaire préside trois comités interministériels. Celui qui s'occupe des relations avec le Tiers monde, à savoir le Comité interministériel des relations économiques avec les pays en développement, oeuvre depuis cinq ans dans une obscurité relative. Le Comité des sous-ministres chargés de la politique extérieure, créé en 1978, a un mandat beaucoup plus vaste et peut étudier presque n'importe quelle politique ayant une incidence internationale. Si le Comité devient un outil de résolution des différends interministériels d'une manière conforme aux perceptions du MAE, il favorisera certainement la thèse de l'agence centrale. Mais si sur les questions controversées les ministères clé continuent à aller chacun leur chemin séparé, la thèse de l'agence centrale n'aura pas progressé. C'est toutefois l'une des deux mesures concrètes qu'a prises le sous-secrétaire en vue de faire accepter sa thèse. L'autre mesure, dont nous avons déjà fait état et qui a été prise au sein du CIRE, troisième comité qu'il préside, a été de passer de l'intégration du personnel de soutien à l'autorité organique des chefs de mission sur tous les programmes dont ils doivent rendre compte tant au SEAE qu'aux ministères responsables des programmes en question.

Nous avons également mentionné une troisième mesure — prise avant que le sous-secrétaire n'assume ses fonctions et susceptible de renforcer la thèse de l'agence centrale. En effet, le SEAE a été chargé d'ap-



prouver la taille et la composition des délégations aux conférences internationales et d'en recommander l'approbation au Cabinet. La directive du Cabinet ne couvre cependant ni les rencontres techniques, ni les déplacements officiels ni les délibérations officieuses de nature générale, soit ce qu'on appelle «non-conférences» en jargon orwellien. En ce qui concerne les rencontres tenues au Canada, les autres ministères sont plus susceptibles de faire savoir qu'ils attendent des visiteurs étrangers qui pourront très bien ne pas passer inaperçus; mais cela ne s'applique pas aux représentants américains qui nous visitent.

En 1972, le MAE est chargé d'assurer la coordination des composantes et incidences extérieures de la politique nationale. Le ministère fonctionnellement responsable d'une politique est censé aviser le MAE de tout programme comportant un contenu ou des aspects extérieurs, mais il néglige parfois de le faire, par inadvertance ou non. Les omissions revenaient avec le plus de fréquence dans le domaine des relations canado-américaines. Le gouvernement a donc publié en 1974 des lignes directrices plus précises pour tenter d'empêcher que des questions comportant des incidences canado-américaines n'atteignent le Cabinet avant qu'il y ait eu consultation avec les Affaires extérieures. Donc, pendant une bonne partie des années 70, le Ministère n'était manifestement pas considéré comme une agence centrale dont les autres ministères devaient obtenir le feu vert avant de mettre en œuvre les programmes fonctionnels comportant incidemment des composantes extérieures.

Pour une agence centrale, la coordination est limitée du fait qu'elle repose sur la coopération et la persuasion. Si l'organisme responsable désigné n'a pas le pouvoir d'assurer le respect non seulement des modalités extérieures de la coordination mais également des incidences de sa direction et de son leadership au niveau des politiques, il se peut que ses obligations et responsabilités officielles en ce qui a trait aux autres ministères ne soient alors que purement nominales.

Le sous-secrétaire affirme que la façon dont le Ministère peut exercer son autorité le distingue des autres agences centrales. Le Conseil du Trésor contrôle les dépenses budgétaires de tous les ministères;

il établit les politiques administratives du gouvernement en tant qu'employeur. «Les ministères et organismes du gouvernement n'ont pas le choix: ils doivent passer par le Conseil du Trésor.» Il aurait pu affirmer la même chose du BCP, le gardien des portes du Cabinet. Personne ne peut contourner le Conseil du Trésor et le BCP; les ministères peuvent toutefois offrir une coopération minimale au MAE sans être dans son sillage et sans que cela demeure leur cause de sérieux problèmes. Le Conseil du Trésor et le BCP ont à offrir ou à retenir une denrée à laquelle les autres ministères attachent du prix; ce n'est pas le cas pour les Affaires extérieures.

Ces trois organismes interviennent dans une gamme de politiques suffisamment vaste pour prétendre au statut d'agence centrale; tous trois ont les responsabilités nécessaires en matière de coordination; mais seulement deux d'entre eux ont les pouvoirs de contrôle nécessaires pour assurer l'exercice effectif de ces responsabilités. Le pouvoir de contrôle est une arme capitale dans l'arsenal d'une agence centrale. Le ministère des Affaires extérieures ne se différencie pas tant par sa façon d'exercer les pouvoirs d'une agence centrale que par l'absence de l'autorité nécessaire à l'exercice quotidien du mandat d'une agence centrale.

Les Affaires extérieures s'insèrent facilement dans ce groupe un peu plus large de ministères et d'organismes qu'on appelle les portefeuilles traditionnels de coordination horizontale. Ces ministères ont une forte influence sur les politiques étant donné les nombreuses possibilités d'intervention qui leur sont données dans ce domaine. Ils œuvrent chacun dans de grands secteurs horizontaux ou à facettes multiples de la politique gouvernementale. Si le MAE peut, par exemple, prendre le leadership de la politique commerciale internationale du Canada et maintenir son emprise sur la politique juridique internationale, son autorité aura été suffisamment consolidée pour qu'il monte dans la catégorie des agences centrales. S'il n'obtient pas de pouvoirs accrus, le recours à une définition plus laxive d'agence centrale ne satisfera pas les tenants de sa promotion. Le débat concernant le statut d'agence centrale n'en est pas tellement un de sémantique que des leviers de leadership.

# Les travailleurs migrants en Europe de l'Ouest

par Thomas Land

La Commission des droits de l'homme de l'ONU a adopté une résolution visant à favoriser la normalisation de la vie familiale des travailleurs migrants par la réunion des familles. Résolution embarrassante pour les pays d'Europe occidentale, déjà inquiets devant les conditions misérables qui sont le lot des travailleurs étrangers en leur sein.

Les neuf gouvernements des Communautés européennes reconnaissent privément que les travailleurs étrangers et leurs familles — une minorité de quelque treize millions de personnes, culturellement composite, économiquement exploitée et privée de tous droits politiques — doivent être désormais considérés comme des résidents permanents. Mais dans le présent climat d'insécurité provoqué par un chômage toujours croissant, rares sont ceux qui ont le courage politique d'admettre que la présence même d'une communauté permanente aussi importante privée de toute représentation politique sape les fondements de la démocratie.

La solution tant politique que législative que recherchent les spécialistes de la Commission européenne pourrait bien leur être fournie par les principes qui sont à la base de la politique canadienne d'immigration. En effet, la Loi sur l'immigration adoptée par Ottawa en 1978 (qui est loin de faire l'unanimité du pays) accorde aux immigrants reçus les mêmes droits fondamentaux qu'aux citoyens canadiens — avec la notable exception du droit de vote. Fait particulièrement remarquable, un immigrant a le droit de présenter une demande pour faire venir ses parents dès son arrivée en sol canadien. La politique d'immigration pratiquée par le Canada depuis la fin de la guerre a toujours eu comme un de ses objectifs la réunion des familles. Ainsi, la loi actuelle reconnaît trois catégories d'immigrants: les immigrants par-rainés (membres de la proche famille), les immigrants désignés (parents plus éloignés) et les immigrants indépendants (sélectionnés sur la base de leurs compétences et de leur instruction).

## Accroissement de population

L'Allemagne de l'Ouest, le pays d'Europe qui emploie la main-d'œuvre étrangère la plus nombreuse, tente depuis 1973 — soit avant la crise pétrolière — de réduire sa population d'immigrants. Mais celle-ci atteint aujourd'hui le chiffre record de 4 millions — et ce, malgré l'arrêt total depuis quatre ans du recrutement à l'étranger et en dépit des diverses aides

financières offertes aux travailleurs immigrés pour les inciter à rentrer dans leur pays. Qui plus est, les autorités de Bonn prévoient l'arrivée prochaine de 1,4 million de proches parents d'immigrants jouissant de droits de résidence, tandis que des évaluations modérées établissent à un million le nombre d'enfants d'immigrants qui pourraient naître au cours de la prochaine décennie.

A l'origine, le séjour des travailleurs étrangers devait se limiter strictement à la durée des emplois pour lesquels ils avaient été recrutés, les plus pénibles et les moins rémunérateurs, dédaignés par les autochtones. Leur peu d'empressement à partir, alors même que la crise pétrolière venait mettre un terme à une période de croissance économique sans précédent en Europe de l'Ouest, a pris de court les planificateurs de main-d'œuvre de la Communauté. Car ceux-ci avaient perdu de vue que les conditions économiques qui règnent dans les pays d'origine de ces travailleurs — en Europe méridionale, en Afrique, en Asie et dans les Antilles — demeurent bien moins avantageuses que celles de l'Europe de l'Ouest, même en période de récession.

Des circonstances différentes ont provoqué une situation analogue au Canada. En effet, l'adoption de critères universels d'immigration, conjuguée à l'augmentation du nombre d'émigrants potentiels dans les pays en développement, s'est traduite par un accroissement marqué des arrivées d'immigrants originaires du Tiers monde. Une étude récente et bien informée sur les relations entre le Canada et les pays en développement fait état d'un accroissement considérable de la proportion d'immigrants originaires du Tiers monde, celle-ci étant passée de 8 p. cent en 1961 à 52 p. cent en 1975. Cette étude, publiée par le Conseil économique du Canada prévoit que, même si un recul du niveau absolu de l'immigration est possible, «il est probable que les immigrants originaires des pays en développement continueront d'en former une proportion appréciable».

---

*Thomas Land est correspondant étranger. Il écrit des articles sur les affaires internationales à partir des capitales européennes. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

Mais à la différence du Canada, les pays européens continuent de prétendre publiquement que leurs travailleurs étrangers ne sont que de passage. Pourtant ceux-ci constituent aujourd'hui une entité économique permanente, formée d'une population autogène dont l'expulsion implique la mise en œuvre de méthodes que ne sauraient envisager des démocraties occidentales. Il n'en reste pas moins que les conditions qui leur sont faites sont en complète contradiction avec l'idéal de démocratie libérale prôné par les pays d'Europe occidentale.

Ceci vient du fait que, à l'exception des travailleurs originaires du Commonwealth et d'Irlande installés en Grande-Bretagne, ces immigrants sont privés de tout pouvoir politique. Selon des études récentes effectuées par l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) et par la Commission européenne, leurs enfants, qui demeurent officiellement citoyens de leur pays d'origine, sont statistiquement promis à la même misère et à la même infériorité socio-professionnelle que les parents. On estime par ailleurs que près du cinquième des enfants migrants d'âge scolaire ne reçoivent aucune instruction.

#### Résolution de l'ONU

On comprend mieux l'embarras suscité en Europe par la résolution sans équivoque adoptée par la Commission des droits de l'homme à Genève, qui se dit «particulièrement préoccupée par la situation des enfants des travailleurs migrants et par les conséquences engendrées sur les plans culturel, sanitaire et psychosociologique et par la pathologie d'adaptation et de séparation dont ils souffrent».

La Commission a demandé à tous les organismes des Nations Unies d'accorder une attention particulière à cette question dans le cadre de l'Année internationale de l'enfant, et de veiller à informer le public des mesures adoptées en vue d'améliorer le sort des travailleurs migrants et de leurs familles. Elle a en outre constitué un groupe de travail sur les droits humains des travailleurs migrants afin de s'assurer que la question fera l'objet de rappels périodiques.

En fait, des projets pilotes en matière d'éducation sont actuellement mis en œuvre dans bon nombre de villes européennes, dans le but notamment de faire apprendre au million et demi d'enfants migrants qui fréquentent l'école la langue de leur pays d'adoption sans pour autant abandonner leur langue et leur culture maternelles. Par ailleurs, le Conseil des ministres des Communautés européennes a établi des principes directeurs afin que les programmes scolaires tiennent compte des besoins particuliers des enfants migrants. La Commission européenne a élaboré pour sa part une proposition visant à combattre l'immigration illégale de même que l'emploi des immigrants illégaux, souvent exploités, tandis que les États membres amorcent une coordination progressive de leurs poli-

tiques d'immigration. Enfin, on a mis en train divers projets domiciliaires pilotes visant à promouvoir l'intégration culturelle des migrants.

Mais ces mesures demeurent bien en-deçà des besoins. Une analyse exhaustive de la situation domiciliaire des travailleurs migrants, publiée par la Commission européenne, recommande la création d'un fonds pour financer les mesures qui s'imposent d'urgence si l'on veut mettre un terme à la discrimination. Cette étude a été faite par 30 spécialistes appartenant à tous les pays de la Communauté, et notamment des anthropologues, des socio-géographes, des économistes, des psychologues et des sociologues, tous indépendants tant de la Commission que des gouvernements nationaux. Selon eux, cette question constitue un problème à long terme d'une portée considérable pour l'ensemble de la Communauté.

#### L'exemple canadien

En dépit de la controverse politique, le Canada a connu de bien meilleurs résultats que l'Europe sur le plan de l'intégration des immigrants. Cela tient probablement au fait qu'au Canada les nouveaux arrivants comme leurs hôtes admettent qu'ils doivent apprendre à vivre ensemble de façon permanente.

C'est ainsi que le Conseil économique canadien peut conclure que l'adaptation sociale des immigrants semble avoir donné de bons résultats dans l'ensemble, et que «lorsqu'il existe des problèmes potentiels en matière d'adaptation sociale — par exemple dans une région métropolitaine encombrée comme celle de Toronto —, des politiques imaginatives peuvent permettre d'y faire échec».

La Commission européenne tente de faire adopter quelques timides réformes en vue d'un partage graduel des droits politiques avec les résidents étrangers, au moins sur le plan des pouvoirs locaux. La Commission voudrait en outre qu'on accorde aux immigrants le droit automatique de faire venir leur famille — comme c'est le cas au Canada et comme le recommande la Commission des droits de l'homme. Mais ces tentatives se heurtent à la résistance opiniâtre des pays membres dont les gouvernements battent en retraite devant les mouvements vociférateurs d'extrême-droite, qui trouvent un terrain fertile en période d'insécurité économique et qui réclament l'expulsion des étrangers.

Paradoxalement, les restrictions imposées à l'immigration de la main-d'œuvre étrangère risquent en fait d'augmenter et non de diminuer le chômage parmi les autochtones, si l'on en croit une étude établie par l'OCDE. Celle-ci explique en effet que les pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs de l'économie provoquent un manque à produire et, par conséquent, des excédents de main-d'œuvre dans d'autres secteurs. Une autre étude, publiée à Genève par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, soutient pour sa part que la reprise économique en Europe occidentale pourrait bien dépendre d'un nou-

vel afflux de travailleurs étrangers.

Ceci vient confirmer l'expérience canadienne. En effet, même s'il est difficile d'évaluer les avantages et les coûts économiques de l'immigration pour le pays d'accueil, le Conseil économique estime que «les immigrants des pays en développement ont (semble-t-il) contribué de façon positive au bien-être économique du Canada». En se fondant sur la notion du coût de remplacement, le Conseil évalue à 2,9 milliards de dollars la somme que le Canada aurait dû consacrer à la formation de son propre capital humain de 1966 à 1974 s'il n'avait pas bénéficié de l'immigration en provenance des pays du Tiers monde. Son rapport établit en outre que les avantages économiques peu-

vent être considérables. Ainsi, le gain net non actualisé pour l'immigrant typique venu des Philippines ou de l'Inde est d'environ \$400 000 (au prix de 1974).

Même s'il était possible — voire souhaitable — d'expulser les travailleurs étrangers actuellement installés en Europe occidentale, leurs places seraient bientôt prises par d'autres. En effet, le Portugal, l'Espagne et la Grèce devraient se joindre aux Communautés dans un avenir prévisible, ce qui ouvrira la porte à une multitude de paysans des sociétés pré-industrielles d'Europe méridionale. Ainsi, le principe de la libre circulation de la main-d'œuvre, si cher aux Communautés, risque de perpétuer l'embarras de l'Europe occidentale devant la misère importée.

---

# Coopération fédérale-provinciale en matière d'aide au développement

par C. V. Svoboda

L'intérêt des provinces canadiennes pour l'aide internationale remonte à une certaine époque déjà. Pour l'essentiel, leur contribution, par exemple l'aide «de personne à personne» par le biais d'organisations bénévoles, a surtout consisté en subventions de contrepartie et en projets de secours d'urgence sous forme d'aide alimentaire ou financière. Toutefois, il a fallu attendre le milieu des années 60 pour que le Cabinet fédéral en vienne à la conclusion que dans le cadre de l'effort général d'aide à l'étranger déployé par le Canada, les provinces pouvaient fournir une contribution unique et nécessaire, particulièrement au titre des ressources humaines qu'il était possible de mobiliser à l'appui du programme. Par voie de conséquence, le Cabinet a décidé en 1965 de prendre d'abord des mesures propres à faciliter la coopération entre les gouvernements fédéral et québécois pour la mise en œuvre du programme canadien d'aide à l'étranger, puis d'entamer des consultations avec les autres provinces dans le même but.

En 1967, dans une suite de communications adressées aux provinces et subséquemment appelées la «Doctrine Pearson», une série de propositions et de principes portant sur l'aspect provincial de l'aide à l'étranger ont été exposés. Ces propositions soulignaient notamment:

1) que l'aide à l'étranger devait continuer d'être une partie intégrante des relations du Canada avec les autres pays et, par conséquent, demeurer sous responsabilité fédérale; et

2) qu'il fallait tenir pleinement compte des conséquences pour les provinces de la mise à contribution de leurs ressources pour l'élaboration et l'exécution des projets d'aide à l'étranger, qui pouvaient être considérables, en particulier dans le domaine de l'éducation. En outre, au nombre des considérations parallèles, les plus importantes stipulaient que seuls le gouvernement fédéral, en l'occurrence le Bureau de l'aide extérieure (aujourd'hui l'Agence canadienne de développement international (ACDI)), et les missions du Canada à l'étranger pourraient servir d'intermédiaires auprès du gouvernement du pays bénéficiaire, et que dans le cas où un gouvernement provincial désirerait financer ou appuyer de quelque autre façon un ou des projets d'aide, la seule

---

*Agent des affaires extérieures, M. Svoboda est présentement détaché à l'ACDI à titre de Coordonnateur des relations fédérales-provinciales. Diplômé des universités de la Saskatchewan, Dalhousie et Carleton, il est entré au Ministère en 1963; il a été affecté à Cuba et en Nouvelle-Zélande, et a fait partie à plusieurs reprises de la délégation du Canada à l'Assemblée générale et aux conférences des Nations Unies. Il a par ailleurs été affecté au Bureau des relations fédérales-provinciales en 1977-1978. Les vues et conclusions exposées dans l'article ci-contre n'engagent que l'auteur.*

voie de communication officielle entre le gouvernement du pays bénéficiaire et les autorités provinciales en cause passerait par les services fédéraux. La proposition permettait toutefois au personnel provincial œuvrant sur le terrain d'entretenir sur place avec les autorités du gouvernement bénéficiaire des relations purement administratives (nécessaires, par exemple, pour mettre le projet à exécution), une fois que le projet auquel participait la province avait été mis en branle conformément aux accords pertinents.

Mû en grande partie par le désir de répondre au Québec, qui à l'époque manifestait à l'encontre de la plupart des autres provinces un intérêt soutenu pour les affaires internationales, le Cabinet fédéral a tenu sur cette question des discussions qui ont abouti à la publication, en 1968, du document de base intitulé *Fédéralisme et relations internationales* dans lequel le gouvernement a, entre autres, exposé les faits suivants:

En plus de participer aux programmes fédéraux, certaines provinces se sont dites intéressées à fournir de l'aide directement aux pays en voie de développement, en particulier dans le domaine de l'éducation et dans d'autres sphères de juridiction provinciale. . . . Le Gouvernement fédéral se réjouit de ces apports provinciaux qui concourent au plus grand essor possible de l'aide canadienne. Il juge néanmoins indispensable que l'ensemble de l'apport canadien se maintienne et se développe de manière cohérente. En conséquence, le gouvernement fédéral a soumis aux autorités provinciales un certain nombre de suggestions d'ordre général qui permettraient des consultations plus poussées et des ententes plus efficaces avec elles. . . . On se propose de mettre au point des procédures qui permettront aux provinces de consulter le gouvernement fédéral pour ce qui a trait aux projets d'aide financés ou supportés par les provinces.

Quelque dix ans après la publication de ce document, on constate que certaines de ses recommandations concernant l'augmentation de la coopération fédérale-provinciale en matière de développement outre-mer ont été mises en application. Les provinces ont répondu à divers degrés aux propositions énoncées en 1967 et en 1968 et, même si l'on a effectivement éprouvé des problèmes, les deux paliers de gouvernement ont en général réagi positivement au principe de la coopération dans la poursuite des objectifs communs d'aide internationale. L'appui fédéral consenti depuis 1975 aux conseils provinciaux qui s'intéressent à la coopération internationale, aux organisations provinciales non gouvernementales et aux projets provinciaux d'aide agricole par le biais du Programme volontaire d'aide au développement agricole (VADA), créé en 1975, ainsi que la conclusion de différents

accords entre le fédéral et les provinces sur des projets et sur certaines autres questions de développement coopératif, sont autant de jalons de ce cheminement encouragé par les politiques énoncées non seulement dans le document de base de 1968, mais aussi dans la série *Politique étrangère au service des Canadiens* de 1970 et dans *Stratégie de coopération au développement international 1975-1980* (point 21).

### Objectifs toujours valables

Les objectifs énoncés dans ces documents quant à la coopération fédérale-provinciale en matière d'aide dispensée à l'étranger demeurent valables, et de récentes discussions entre représentants fédéraux et provinciaux donnent à penser que la question fait l'objet d'un examen sérieux. Il est de plus en plus clair que plusieurs provinces désirent avoir davantage l'occasion de participer aux activités de développement international. Pour le gouvernement fédéral, l'aide à l'étranger fait partie intégrante de la politique étrangère et doit de ce fait demeurer sous l'autorité du gouvernement central. Néanmoins, l'efficacité de la politique et des programmes d'aide du Canada continuent de dépendre dans une large mesure de la coopération des provinces. De nouvelles formes de coordination et de coopération sont à l'étude (dans le cadre du VADA ou avec chaque province, par exemple). Non seulement ces changements répondraient dans une certaine mesure à l'intérêt croissant des provinces, mais ils donneraient aussi à l'ACDI l'occasion de les faire participer aux efforts visant à rallier les Canadiens à la cause des aspirations économiques du Tiers monde. En même temps, les intérêts légitimes des provinces pourraient être orientés vers des mesures compatibles avec les priorités de l'ACDI et ses processus coordonnés de planification du développement.

Par conséquent, outre l'intérêt considérable qu'elle présente, une coopération soutenue entre le gouvernement fédéral et les autorités provinciales a largement sa place dans le domaine du développement international. Même si les relations fédérales-provinciales entrent en jeu dans un certain nombre de secteurs des programmes actuels de l'ACDI, on peut dire à bon droit que l'on n'est pas encore parvenu au plein niveau de coparticipation. Du point de vue organisationnel, des progrès significatifs semblent être réalisés en ce sens de concert avec les provinces. En effet les activités de l'Agence qui, depuis 1977, font intervenir les provinces par suite d'un examen approfondi de la question, sont maintenant coordonnées, et non plus ponctuelles ou à caractère largement réactif.

A l'heure actuelle, les points de contact fédéral-provincial touchent un certain nombre de secteurs d'activités de l'ACDI, dont principalement:

- La Direction générale des politiques chargée de coordonner l'ensemble des activités auxquelles participent les provinces par le biais du Coordonnateur des relations fédérales-

provinciales;

- Le Programme volontaire d'aide au développement agricole qui relève de la Direction générale des programmes multilatéraux;
- La Direction générale des programmes bilatéraux qui fait appel à des organismes des gouvernements provinciaux en tant qu'organes d'exécution;
- La Direction générale des programmes spéciaux qui travaille étroitement avec certains gouvernements et conseils provinciaux de coopération internationale, par le biais de la Direction des organisations non gouvernementales, en vue d'appuyer les initiatives des ONG, souvent par voie de financement. Par le biais de sa Direction de la coopération industrielle, elle entretient en outre des rapports avec les gouvernements provinciaux aux fins de l'élaboration et de la gestion de son programme de coopération avec les intérêts commerciaux et industriels au Canada et dans le Tiers monde;
- La Direction générale des ressources qui a conclu des accords avec des provinces afin d'obtenir les services de particuliers, de consultants et de spécialistes qualifiés dans le cadre des projets de l'ACDI à l'étranger, et qui s'occupe d'affecter les étudiants et les stagiaires au soutien de plusieurs programmes et projets; et
- La Direction générale des communications dont les programmes d'information du public prévoient la liaison avec les gouvernements provinciaux, et notamment avec les ministères de l'éducation, en vue de mieux faire connaître notre programme d'aide à la population canadienne.

Du côté provincial, les gouvernements abordent de façon différente les questions intergouvernementales et internationales, y compris la participation au programme d'aide. L'Alberta, le Québec et l'Ontario ont créé des ministères des affaires intergouvernementales, et la Saskatchewan en créera un lorsque les projets de loi actuellement à l'étude seront adoptés. Les autres provinces traitent ces questions par l'entremise de secrétariats ou de services relevant du premier ministre. Étant donné la vocation du VADA, les ministères provinciaux de l'agriculture sont depuis longtemps partie aux travaux, et dans le cas de l'Alberta, qui réserve chaque année quelque 4 millions de dollars aux organisations non gouvernementales d'aide au développement, le ministère de la Culture est l'un des principaux intéressés dans ce domaine. Quant à la Saskatchewan, elle a doté cette année sa nouvelle Société de développement agricole d'une division chargée des entreprises de coopération internationale.

Parmi les provinces, le Québec est devenu avec les années celle qui a, de loin, participé (habituellement à titre d'agent d'exécution) au plus grand

nombre (une vingtaine environ) de projets canadiens d'aide à l'étranger, exécutés pour la plupart dans les pays d'Afrique francophone et du Maghreb. C'est aussi le Québec qui a fourni le plus grand nombre (des centaines) de conseillers techniques, ou coopérants, affectés aux projets de l'ACDI. Néanmoins, avec l'encouragement actif du gouvernement fédéral, d'autres provinces ont elles aussi répondu de manières diverses aux demandes en ce sens.

Dans de nombreux cas, des ministères ou des organismes provinciaux engagés à contrat par l'ACDI ont entrepris l'exécution des projets et ont procédé eux-mêmes à la dotation. Dans d'autres cas, des administrations provinciales ont fourni les services de consultants aux étapes de la planification et de l'étude de faisabilité en vue de l'élaboration de programmes et de projets déjà définis et acceptés sur le plan bilatéral, c'est-à-dire entre le Canada et le pays bénéficiaire. Les gouvernements provinciaux ont donc fourni au réservoir canadien de ressources humaines un apport significatif en termes de compétences et de possibilités d'élaborer, d'entreprendre et de mener à bien des projets et des programmes d'aide dans le Tiers monde. Cela est particulièrement vrai des secteurs de l'éducation, de la santé et du développement rural, quoique l'accent ait été déplacé ces dernières années vers des domaines plus techniques en réponse à la nature de plus en plus raffinée des services en demande: exploration et mise en valeur des ressources naturelles, communications, érection d'installations hydro-électriques, construction de chemins de fer et autres projets d'infrastructure.

### Difficultés

La participation des provinces au programme d'aide ne va pas sans difficultés, administratives et autres, mais on peut dire qu'en gros, ces dernières ont sensiblement reflété, des points de vue quantitatif et qualitatif, l'état des relations avec le secteur privé dans ce domaine. Néanmoins, il a fallu faire preuve d'un tact particulier pour éviter que la mise en œuvre des projets d'aide ne souffre des divergences d'opinions au Canada sur le rôle des provinces dans ce secteur. (Il n'entre pas dans l'objet du présent article d'examiner cette question en détail, mais le lecteur désireux d'approfondir la question pourra consulter à cet effet l'article de M. Claude Morin, ministre québécois des Affaires intergouvernementales, sur le point de vue du Québec dans le numéro de novembre 1977 de la revue *Jeune Afrique*, de même que les articles traitant de la question des provinces et des affaires étrangères dans le numéro de mars/avril 1977 de la présente publication).

Sans entrer dans la «théologie» constitutionnelle du sujet, il est intéressant d'examiner plus en détail les efforts soutenus du Québec afin de s'assurer d'un rôle distinctif dans le cadre des activités canadiennes d'aide à l'étranger. Mis à part le désir évident et

positif d'aider les pays du Tiers monde, le Québec a réussi de cette façon à renforcer sa présence et son expérience sur la scène internationale. La province a aussi réussi à imprimer un élan particulier aux mesures prises par le gouvernement fédéral pour tenir compte des intérêts des provinces dans ce domaine; on peut donc dire que l'orientation des mesures fédérales visant à faciliter la coopération entre les gouvernements central et provinciaux est largement due à l'action du Québec. C'est peut-être pourquoi le Canada se distingue des autres États fédérés du monde, en ce qu'il encourage et facilite de cette manière la prise en considération des intérêts de ses entités constituantes. L'ACDI a bénéficié d'une coopération active, notamment de la possibilité de recourir à des ministères et organismes provinciaux pour obtenir des compétences techniques dans des domaines échappant à la juridiction fédérale (comme l'éducation), et il a pu intégrer à sa structure et maximiser les répercussions des rapports provinciaux sur le développement.

### Ressources humaines

Les contributions des provinces ont surtout consisté en ressources humaines. Ainsi, au cours des années, des centaines de fonctionnaires provinciaux ont été libérés aux fins de l'exécution d'études spéciales, de travail de consultation et de la participation à la mise en application des projets. Le Québec a envoyé à l'étranger, principalement dans le Tiers monde francophone, des centaines d'enseignants et de techniciens. Les gouvernements provinciaux ont répondu dans la mesure du possible aux demandes en ce sens, reconnaissant notamment la valeur de ces affectations comme instruments de perfectionnement du personnel, indépendamment de l'important apport fourni à l'appui des activités canadiennes d'aide à l'étranger. Il est difficile d'attribuer une valeur en dollars à ces services.

Les autres gouvernements provinciaux, notamment ceux des quatre provinces de l'Ouest, ont fourni quelque 6 millions de dollars en 1978 à des organisations non gouvernementales, y compris des groupes religieux, des organismes de charité et des organisations de volontaires. A la fin d'avril, le Québec a

annoncé qu'il accordait une subvention spéciale de \$100 000 au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés afin de financer des projets d'aide dans les secteurs de la santé et de l'éducation en Angola, au Burundi et au Zaïre. Quant aux provinces de l'Atlantique, elles ont coopéré avec l'ACDI à des projets tels une conférence internationale sur les petites fermes et un projet de formation destiné aux pêcheurs de Belize et d'autres pays. Les provinces ont contribué à ouvrir les universités et les écoles techniques aux étudiants et aux stagiaires du Tiers monde. L'Ontario a répondu à plusieurs reprises à des demandes de secours alimentaires d'urgence, et toutes les provinces ont participé au Programme volontaire fédéral-provincial d'aide au développement agricole au cours des quatre dernières années. En 1979-1980, le fédéral affectera un million de dollars aux entreprises du VADA, en particulier aux fins du transport des biens et des services offerts par les gouvernements provinciaux. On étudie à l'heure actuelle des propositions visant à étendre la portée et accroître les moyens financiers de ce mécanisme — tribune par ailleurs utile aux fins du dialogue fédéral-provincial en matière d'aide — afin d'y inclure une formule de budgétisation pluriannuelle ainsi qu'un comité des programmes chargé de recevoir, d'examiner et de financer les projets d'aide internationale proposés par les provinces.

Il semble donc que, dans l'ensemble, la coopération fédérale-provinciale dans le cadre du programme d'aide se présente sous un jour favorable. Les deux paliers de gouvernement ont clairement fait sentir leur désir de collaborer, et, comme nous venons de le voir, l'intérêt est non seulement demeuré constant, mais s'est concrétisé de diverses manières. Si la lettre de la «doctrine Pearson» n'a jamais été officiellement approuvée par les gouvernements provinciaux, l'esprit n'en demeure pas moins très présent. Les impératifs du «nouvel ordre économique international» et la troisième Décennie des Nations Unies pour le développement poseront de nouveaux défis non seulement aux Canadiens, mais aussi à leurs gouvernements. En harmonisant leur leadership, les administrations fédérale et provinciales pourront sensibiliser davantage les Canadiens à ces défis et les relever de façon plus efficace en puisant aux ressources canadiennes.



## Lettre à la rédaction

Monsieur,

Dans le numéro de janvier/février 1979, vous avez publié un article de Paul Pilisi intitulé «La minorité hongroise en Roumanie» sur lequel, en tant que Roumain de Transylvanie, je me dois de jeter un peu de lumière. Cet article est comparable à celui d'Édouard Bailby paru dans *l'Express* du 28 octobre 1978, sauf pour certains passages qui n'ont apparemment pas gagné la faveur de M. Pilisi. Ainsi, l'extrait suivant, qui brille par son absence dans l'article de M. Pilisi, nous renseigne beaucoup sur les «restrictions et le génocide ethno-culturel» dont parle ce dernier.

Pendant près de 500 km, au-delà de la frontière roumaine, [M. Bailby venait de la Hongrie] le voyageur semble effectivement vivre encore en pays magyar. Dans les rues, la foule parle hongrois. Dans les magasins, les étiquettes sont écrites en hongrois, comme elles le sont en roumain. Dans les kiosques, des journaux en langue hongroise et, dans les librairies, des rayons entiers de littérature magyare. A Gheorgheni, Miercurea Ciuc, Sfintu Gheorghe, rien ne permet de déceler, à première vue, la moindre discrimination, la moindre tension. Les noms des villes et des villages – roumanisés tout comme les églises orthodoxes, semblent seuls marquer l'emprise de Bucarest.

En territoire roumain, il s'agit là des mêmes choses inacceptables pour le poète hongrois Gyula Illyés.

Cette description de cette partie de la Transylvanie, avec toutes les villes qu'il mentionne et pour lesquelles il craint le génocide, devrait normalement rassurer M. Pilisi. Cependant, elle l'exaspère, parce qu'il utilise ce prétendu génocide comme prétexte pour rouvrir un ancien débat célèbre, pour essayer de nous convaincre que la Transylvanie appartient aux Hongrois. Je reconnais que la Transylvanie a été le berceau de nombreuses générations hongroises; cependant, ce n'était pas leur berceau mais le mien.

Il y a 1 700 000 (et non 1 900 000) Hongrois d'origine roumaine; ils sont surtout concentrés en Transylvanie et forment 7,8 p. cent de la population de la Roumanie. Ils représentent 23 p. cent de la population de la Transylvanie alors que les quatre millions de Roumains constituent environ 60 p. cent de la population transylvaine. Ces statistiques sont assez semblables à celles de 1910, alors que la région était encore sous domination hongroise. A cette époque, les Roumains et les Hongrois comptaient respectivement pour 50 et 25 p. cent de la population.

C'est le 1<sup>er</sup> décembre 1918 que la Transylvanie, conformément au principe de la libre disposition des peuples exigé par le président Wilson à Versailles, s'est liée de sa propre volonté à la Roumanie, respectant en cela le désir de la quasi-totalité de la majorité roumaine en Transylvanie. «La population de Kolozvar (Cluj) était entièrement hongroise quand j'y suis allé pour la première fois en 1930.» Je doute que cette citation de Illyés soit vraie mais, le cas échéant, son auteur reconnaît et confirme tout simplement la politique de tolérance adoptée par la Roumanie entre les deux guerres mondiales.

Chose certaine, M. Pilisi sait très bien que sous la domination hongroise, les Roumains de Transylvanie n'avaient pas droit d'habiter les villages et les villes; aujourd'hui encore, les Hongrois forment 40 p. cent de la population de Cluj. Quant aux autres villes susmentionnées à fortes concentrations hongroises, je ne puis que me rappeler cette moitié de la Transylvanie cédée à la Hongrie par l'arbitrage de Vienne de 1940 à titre de récompense pour s'être jointe à l'axe Berlin-Rome dès 1936. Pendant l'occupation de 1940 à 1944, les Roumains (surtout des villages) sont une fois de plus terrorisés, massacrés et renvoyés en Roumanie, leur mère patrie. Aujourd'hui, il semble que Janos Kadar, courbant l'échine devant les nouveaux maîtres russes, désire décréter de nouveau l'arbitrage.

Cette partie de la Transylvanie a été réintégrée à la Roumanie en 1945. Cependant, à cause de la complicité d'un grand nombre de communistes hongrois, le gouvernement roumain d'alors leur accorda une zone autonome au cœur de la Transylvanie, situation à laquelle M. Ceaucescu mit fin en 1967.

Si les Hongrois de Transylvanie ne peuvent aujourd'hui se rendre en Hongrie que tous les deux ans, ils peuvent se compter chanceux; un Roumain risque d'attendre toute une vie pour obtenir un visa de sortie. Hommes et



documents, collectivités ou individus, Hongrois ou Roumains, tous sont à la merci de l'*Arbitre*. Ils sont victimes des restrictions qui font partie intégrante du régime en place, et non d'une politique de génocide ethno-culturel pour la minorité hongroise de Roumanie . . .

La Roumanie a intégré au cours des siècles (sans toujours assimiler, ce qui équivaldrait à l'ethnocide culturel) tous ceux qui sont venus et ont choisi de rester pour devenir fils de cette terre . . . L'ethnocide culturel dont parle M. Pilisi n'est pas un point qui doit être soulevé ici au Canada. Cela ne fait que nous plonger une fois de plus dans un conflit que mille ans d'histoire n'ont pas réussi à régler. Nous devrions plutôt condamner ensemble l'absence de liberté en Roumanie et dans tous les autres pays à régime communiste. Condamnons le culte de la personnalité, l'enrégimentation des intellectuels qui n'ont d'autres choix que la prison ou l'exil, la censure, le mur de Berlin et le totalitarisme. Mais de grâce, unissons-nous, Roumains et Hongrois, contre l'agresseur commun, l'Union soviétique des anciens et nouveaux tsars.

*Jean Taranu*, médecin  
Président de la Fédération roumaine  
du Canada  
Montréal

# Section de référence

## I. LIVRES

*Canadian Human Rights Commission/Commission canadienne des droits de la personne*. Final report of the National Conference «Human Rights in Canada . . . the years ahead», held in Ottawa, December 8, 9 and 10, 1978/Rapport final de la Conférence «Les droits de la personne au Canada . . . l'avenir», tenue à Ottawa les 8, 9 et 10 décembre 1978. Ottawa: Canadian Human Rights Commission, 1979. 57 p. (Conference sponsored by the Cdn. Human Rights Commission in collaboration with the Dept. of External Affairs — on the occasion of the 30th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights).

*Forging the links: a technology policy for Canada*. Ottawa: Supply and Services Canada, 1979. 72 p. (Science Council of Canada. Report no. 29). Publié aussi en français.

Gander, James E. et Fred W. Belaire. *Energy futures for Canadians: Long-Term Energy Assessment Program (LEAP)*. Report of a study prepared for Energy, Mines and Resources Canada. Ottawa, 1978. 353 p. Publié aussi en français.

Gilbert, Jacqueline. *Le Canada et l'Amérique latine sous le signe de la coopération*. Mémoire soumis à l'Institut de Coopération internationale de l'Université d'Ottawa. 116 p.

McMillan, Carl H. *Canada's postwar economic relations with the U.S.S.R.: an appraisal*. Ottawa: Institute of Soviet and East European Studies, Carleton University, 1979. 64 p. (East-West commercial relations series, no. 10).

Morrison, Robert W. et Edward F. Wonder. *Canada's nuclear export policy*. Ottawa: Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, 1978. 115 p. (Carleton International Studies, 1978/III).

## II. ARTICLES

Abella, Irving et Harold Troper. «The line must be drawn somewhere»: Canada and Jewish refugees, 1933-9». Dans *Canadian historical review* 60:178-209 juin 1979.

Abley, Mark. «Adventures in the arms trade: a Canadian saga». Dans *Canadian forum* avril 1979, pp. 6-12.

Arvay, Joseph. «Newfoundland's claim to offshore mineral resources: an overview of the legal issues». Dans *Canadian public policy/Analyse de politiques* 5:32-44 hiver 1979.

Beigie, Carl E. «Canada would gain competitive clout». Dans *Report* vol. 2 n° 6 mai 1979 pp. 34-36.

Blom, J. «The enforcement of foreign judgments in Canada». Dans *Oregon law review* 57:399-429 1978.

Bombardier, Denise. «Canada: un continent à la recherche d'un pays». Dans *L'Express* n° 1454 26 mai 1979 pp. 74-85.

Creery, Tim. «Playing the American card». Dans *Report* vol. 2 n° 6 mai 1979 pp. 5-8.

Cushman, Dawn. «Canadian Transport Company v. United States: an avenue toward a remedy for a treaty violation». Dans *California western international law journal* 9:377-404 printemps 1979.

Dow, Alexander et Sheila C. Dow. «The balance of payments and economic policy: the price of dependence». Dans *Canadian forum* mai 1979 pp. 20-23.

Farr, David L. «The view of history in the making of Canada's external policies». Dans *Canadian Historical Association. Historical papers, 1978*. pp. 1-17.

Ichikawa, Akira. «The 'helpful fixer': Canada's persistent international image». Dans *Behind the headlines* 37:3 mars 1979 pp. 1-24.

Nossal, Kim Richard. «Business as usual; Canadian relations with China in the 1940's». Dans *Canadian Historical Association. Historical papers, 1978*. pp. 134-147.

Roche, Douglas. «Canada and Israel: Progressive Conservative Party position». Address delivered by Douglas Roche to the annual conference of the Canada-Israel Committee in Ottawa, 14 février, 1979. Dans *Middle East focus* v. 2 n° 1 mai 1979 pp. 6-9.

Sabourin, Louis. «Le Canada et le Tiers monde: origine et originalité d'une politique». Dans *Studia diplomatica* 31:527-544. 1978.

Voyer, Roger. «U.S. protectionism would absorb Canada». Dans *Report* vol. 2 n° 6 mai 1979 pp. 36-38.

Young, Christopher. «What's wrong with our foreign policy?». Dans *Opinion Canada* vol. 8 n° 2 mars/avril 1979 pp. 33-35.

## Publications du ministère des Affaires extérieures

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

N° 40 (8 mai 1979) Notes pour la Déclaration d'ouverture de M. Larry A. H. Smith, sous-chef et leader de la délégation du Canada à la cinquième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED V), Manille (Philippines), 9 mai 1979.

N° 41 (10 mai 1979) Journées canadiennes (Paris, 11 au 23 mai 1979).

N° 42 (10 mai 1979) Tournée du Théâtre national pour enfants (*les Pissenlits*) de Montréal en URSS et en Suisse.

N° 43 (11 mai 1979) Expulsion de M. Mijat Tomic, vice-consul du Consulat général de la Yougoslavie à Toronto.

N° 44 (11 mai 1979) Nominations diplomatiques: M. Terence Charles Bacon est nommé haut-commissaire en Zambie; M. Fred Bild, ambassadeur en Thaïlande avec accréditation auprès de la République démocratique populaire Lao; M. Georges-Henri Blouin, ambassadeur aux Pays-Bas; M. Edward L. Bobinski, ambassadeur aux Philippines; M. Claude Talbot Charland, ambassadeur au Mexique avec accréditation simultanée auprès du Guatemala; M. Marc Faguy, haut-commissaire au Ghana; M. Jean-Yves Grenon, ambassadeur au Pérou avec accréditation auprès de la Bolivie; M. John G. Hadwen, haut-commissaire en Inde avec accréditation simultanée auprès du Népal; M. Donald Sutherland McPhail, ambassadeur et représentant permanent du Canada auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, au GATT et à la Conférence du Comité du désarmement; M. William Harp Montgomery, ambassadeur en Indonésie; M. Jim S. Nutt, consul général à New York et simultanément accrédité à titre de commissaire aux Bermudes; M. Robert Douglas Sirrs, ambassadeur à Costa Rica; M. Joseph Stephen Stanford, ambassadeur en Israël avec accréditation simultanée auprès de Chypre.

N° 45 (11 mai 1979) Le Canada se penche sur la nouvelle loi soviétique sur la citoyenneté.

N° 46 (16 mai 1979) Commentaires du secrétaire d'État aux Affaires extérieures sur la nouvelle loi sur la citoyenneté soviétique.

N° 47 (18 mai 1979) Nomination de James R. Midwinter au poste d'inspecteur général des opérations à l'étranger.

N° 48 (22 mai 1979) Réunion ministérielle de l'AIE (Paris, 21 et 22 mai).

N° 49 (11 juin 1979) Réunion du Conseil des Ministres de l'OCDE (Paris, les 13 et 14 juin 1979).

*Déclarations et Discours*, publiés par la Direction des programmes d'information à l'étranger (ministère des Affaires extérieures) Ottawa:

N° 78/9 Le Canada et le Commonwealth. Article du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Don Jamieson (*Edmonton Journal*, 3 août 1978).

N° 78/10 Les relations canado-américaines dans le domaine de la pêche. Déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Don Jamieson, Chambre des communes, Ottawa, 2 juin 1978.

N° 78/11 Programme d'action commune. Intervention du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Don Jamieson, à la réunion ministérielle de l'OCDE (Paris, 14 juin 1978).

N° 78/12 Intensification de l'interdépendance économique en ce qui concerne particulièrement les pays en développement. Intervention du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Don Jamieson, à la réunion ministérielle de l'OCDE (Paris, 15 juin 1978).

N° 78/13 Conférence sur les droits internationaux de la personne. Allocution prononcée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Don Jamieson, à un déjeuner parrainé par la Fondation canadienne des droits de l'homme, le Conseil canadien de droit international et la section canadienne de la Commission internationale des juristes (Ottawa, 26 octobre 1978).

N° 78/14 Trentième anniversaire de la déclaration universelle des droits de l'homme. Déclaration du vice-premier ministre, l'honorable Allan J. MacEachen (Chambre des communes, Ottawa, 8 décembre 1978).

N° 78/15 Le Commonwealth, instrument exceptionnel de coopération. Allocution prononcée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Don Jamieson, lors d'un déjeuner de la *Royal Commonwealth Society* (Londres, 6 décembre 1978).

N° 78/16 Le Canada et le désarmement. Allocution du conseiller pour le désarmement et le contrôle des armements, M. G. A. H. Pearson, devant la Première Commission de la trente-troisième session ordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies (New York, 21 novembre 1978).

N° 78/17 Réunion entre amis et voisins. Allocution prononcée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Don Jamieson, lors d'un dîner offert en l'honneur du secrétaire d'État des États-Unis, M. Cyrus Vance (Ottawa, 21 novembre 1978).

N° 78/18 Un problème international de la plus grande urgence: la réinstallation des réfugiés indochinois. Intervention de M. Jacques Gignac, sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures, lors d'une consultation sur le problème des réfugiés indochinois organisée par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (Genève, 11 et 12 décembre 1978).

N° 79/1 Le Canada rappelle au Conseil de sécurité ses responsabilités en Asie du sud-est. Déclaration de M. W. H. Barton, représentant permanent du Canada aux Nations Unies, devant le Conseil de sécurité (New York, 24 février 1979).

## TRAITÉS

### Bilatéraux

#### *Argentine*

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République Argentine sur le transport aérien commercial

Buenos Aires, le 8 mai 1979

En vigueur provisoirement le 8 mai 1979

#### *États-Unis*

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur les ressources halieutiques de la Côte est

Washington, le 29 mars 1979

Traité entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique visant à soumettre au règlement obligatoire le différend relatif à la délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine

Washington, le 29 mars 1979

Compromis entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique visant à soumettre à une chambre de la Cour internationale de Justice la question de la délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine  
Washington, le 29 mars 1979

Compromis entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique visant à soumettre à une cour d'arbitrage la question de la délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine  
Washington, le 29 mars 1979

Protocole portant modification de la Convention entre le Canada et les États-Unis d'Amérique pour la conservation des pêcheries de flétan du Pacifique Nord et de la mer de Béring  
Washington, le 29 mars 1979

Échange de Notes constituant un Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique portant modification de la Convention entre le Canada et les États-Unis d'Amérique pour la conservation des pêcheries de flétan du Pacifique Nord et de la mer de Béring  
Washington, le 29 mars 1979

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique remplaçant l'Accord du 6 juillet, 1970 amendé par un échange de Notes du 11 août, 1970 concernant les services de pilotage dans les Grands lacs (avec un mémoire d'accord)  
Ottawa, le 24 août 1978 et le 29 mars 1979  
En vigueur le 29 mars 1979

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant l'établissement, l'entretien et l'exploitation d'une station d'émission Loran-C à Port Hardy, Île de Vancouver (CB)  
Ottawa, les 19 et 29 mars 1979  
En vigueur le 29 mars 1979

*France*  
Accord d'assistance mutuelle entre le Canada et la France visant la prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières par les administrations douanières des deux pays  
Paris, le 9 janvier 1979  
En vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1979

*Haute-Volta*  
Accord général entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de Haute-Volta  
Ouagadougou, le 8 novembre 1977  
En vigueur le 6 avril 1979

*Japon*  
Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Japon constituant un Accord concernant le contingentement des textiles  
Ottawa, le 15 mai 1979  
En vigueur le 15 mai 1979

*Nations Unies*  
Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et l'Organisation des Nations Unies amendant l'Accord relatif aux réclamations nées d'actes accomplis par des membres du contingent canadien affecté à la Force des Nations Unies chargées du maintien de la paix à Chypre  
New York, le 30 mars 1979  
En vigueur le 30 mars 1979  
Avec effet rétroactif à compter du 30 septembre 1976

*Sénégal*  
Accord d'assurance-investissement à l'étranger entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Sénégal  
Dakar, le 19 janvier 1979  
En vigueur le 19 janvier 1979

## Multilatéraux

Convention de l'Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites (INMARSAT)  
Fait à Londres, le 3 septembre 1976  
Signée par le Canada le 14 mai 1979

Protocoles portant la cinquième prorogation de la Convention sur le commerce du blé et de la Convention relative à l'aide alimentaire constituant l'Accord international sur le blé de 1971  
Fait à Washington, le 25 avril 1979  
Signés par le Canada le 15 mai 1979

septembre/octobre, novembre/décembre 1979

# Perspectives internationales

Revue d'opinion sur les affaires étrangères

---

Islam et «croissant de crises»

---

Politique industrielle du Canada

---

Commerce international

---

Le Groupe andin

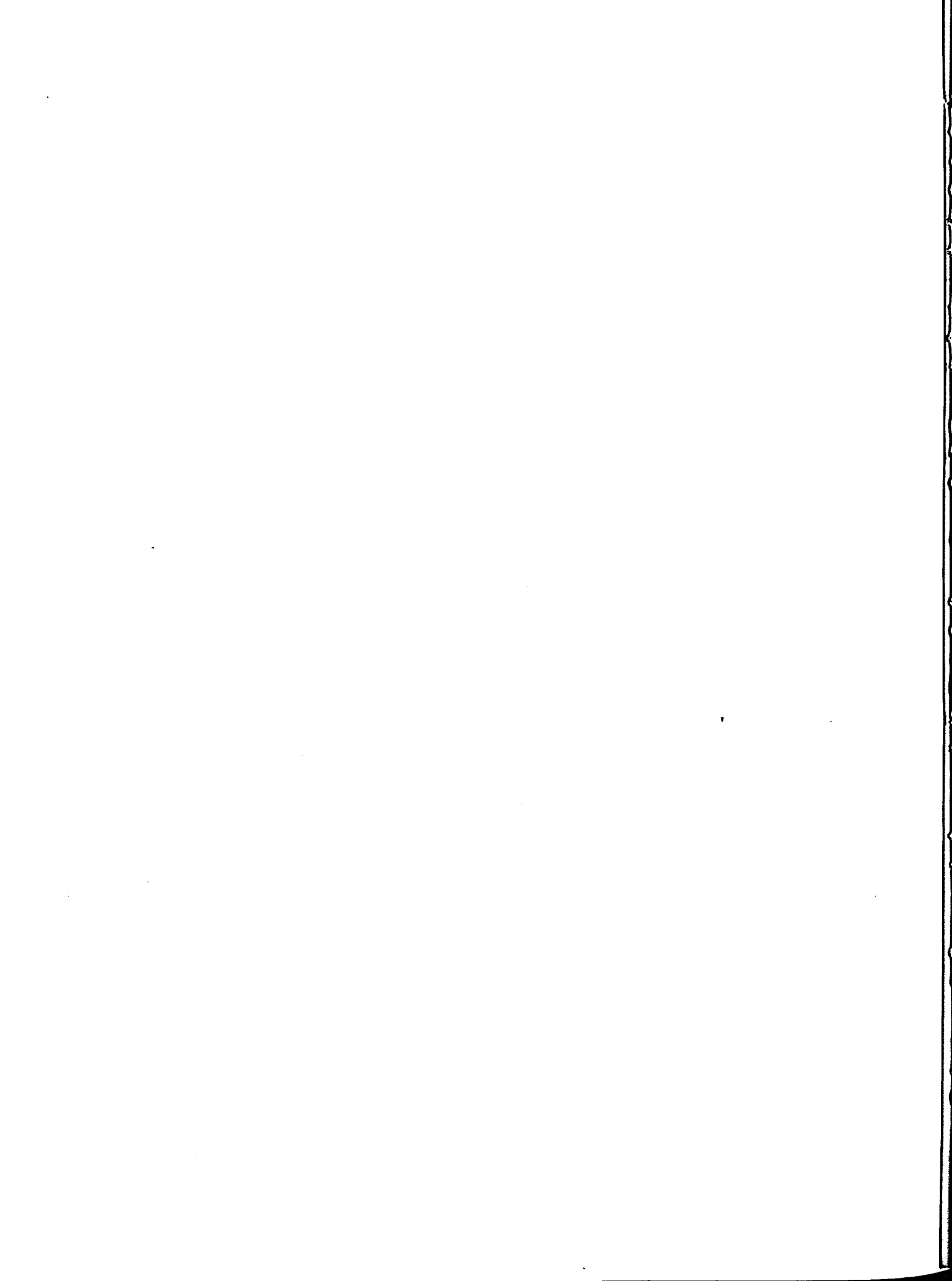
---

L'agonie du Nicaragua

---

Bilan de l'Administration Carter

---



# Épilogue

Le premier numéro de *Perspectives internationales* date du tout début de 1972. Dans la préface à ce périodique, mon prédécesseur d'alors, l'honorable Mitchell Sharp, écrivait que la publication de la revue était une initiative comportant des risques. Nous n'avons pas été déçus si on en juge par l'accueil réservé à certains articles! Mais la discussion autour de sujets de politique étrangère s'en est trouvée stimulée, tout comme l'intérêt du grand public pour les relations internationales. C'est donc dire que le périodique a atteint ses objectifs.

Aujourd'hui, le ministère des Affaires extérieures fait ses adieux à *Perspectives internationales*. Après avoir publié cette revue pendant huit ans, d'abord sous la direction de Pierre Ducharme, E. R. Bellemare et Murray Goldblatt, puis sous celle de Louis Balthazar et d'Alex Inglis, nous laissons le champ libre à l'initiative privée.

Je remercie les lecteurs, les rédacteurs et les auteurs d'articles de *Perspectives internationales* de l'intérêt qu'ils et elles ont accordé à ce périodique. Nous envisageons l'avenir avec confiance.

*Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures,*  
FLORA MACDONALD

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

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

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

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

Envoi postal de troisième classe autorisé.

*Directeurs de rédaction:*

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

*Perspectives internationales* est une revue d'opinion sur le rôle du Canada dans le monde et sur des questions d'actualité internationale. Elle a pour objet de stimuler les discussions sur les affaires internationales et de susciter l'intérêt à leur égard. Son rôle n'est pas d'offrir un reflet des politiques ou des façons de voir du gouvernement canadien. Les directeurs de rédaction s'efforcent, au contraire, de publier fréquemment des articles où s'expriment des points de vue indépendants ou même opposés à ceux du gouvernement canadien. En conséquence, le ministère des Affaires extérieures ne peut assumer aucune responsabilité quant aux opinions exprimées, sauf dans le cas où il est mentionné expressément qu'un article signé par un agent du ministère correspond à une politique officielle.

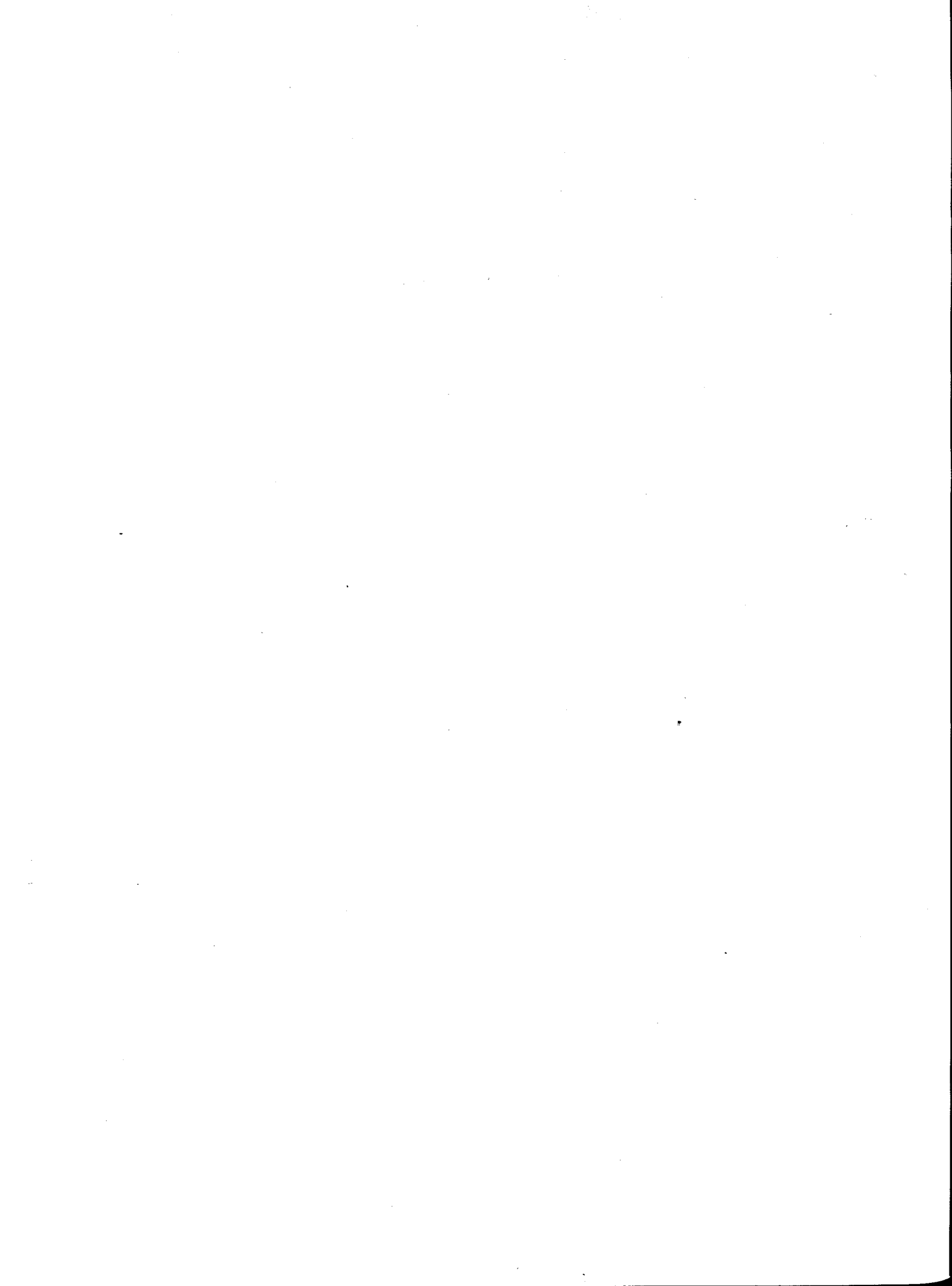
Les lecteurs sont invités à offrir leurs commentaires sur les questions dont traite la revue. Prière d'adresser toute correspondance à *Perspectives internationales*, ministère des Affaires extérieures, édifice L. B. Pearson, 125 promenade Sussex, Ottawa, Ontario, Canada, K1A 0G1.



# Perspectives internationales

## *Table des matières*    septembre/octobre, novembre/décembre 1979

|   |    |
|---|----|
| Islam et «croissant de crises»/Georges Vigny                        | 3  |
| <hr/>   |    |
| Économie mondiale   |    |
| Politique industrielle et système international/R. A. Matthews      | 7  |
| Position du Conseil économique/Jeffrey S. Steeves                   | 9  |
| L'environnement du commerce international/Robert G. Clarke          | 15 |
| <hr/>   |    |
| Amérique latine   |    |
| Dix ans d'existence du Groupe andin/Gordon Mace                     | 20 |
| L'agonie du Nicaragua/James Guy                                     | 25 |
| <hr/>   |    |
| Bilan de l'Administration Carter/Charles R. Foster et Anne L. Vorce | 29 |
| <hr/>   |    |
| Lettre à la rédaction   | 34 |
| <hr/>   |    |
| Section de référence  | 35 |
| <hr/>   |    |



# Islam et croissant de crises: l'arbitraire homogénéisation

par Georges Vigny

Quand on dit, parlant du Proche-Orient, «croissant de crises», veut-on signifier que ces pays placés géographiquement selon un vague croissant sont *générateurs de crise*?

Veut-on, au contraire, dire que ces pays sont appelés à être frappés de crises?

Ou, les deux implications simultanément?

Et si c'était l'effet qu'on prenait pour la cause? En clair: si c'était le contexte extérieur, à savoir l'environnement mondial, qui était la cause, touchant plus particulièrement ces pays «sensibles» comme la pression fait sauter les points faibles d'une structure?

L'expression, que les spécialistes — et les non-spécialistes — américains utilisent avec un certain maniérisme, comme un vocable de leur invention et percutant à souhait, est plutôt malheureuse et malhabile. Combien des utilisateurs l'entendent dans le même sens et dans la même perspective? Globalisant à outrance, le mot engendre un malentendu et, de toute façon, est stérile dans la mesure où, devenant comme une sorte de «mot de rappel», il semble accrédi-ter une acception négative de l'évolution des événements dans la région en cause.

Au demeurant, c'est au mieux un plagiat: ce que dans les années 40, dans l'effervescence du devenir arabe, on appelait «croissant fertile» en parlant des projets hachémites de type fédéral, semble avoir servi de référence sémantique, faisant le succès d'une expression malvenue se nourrissant de cette réminiscence.

Illustration d'une pensée théorique, le vocable perpétue en fait, dans son premier mot «croissant», une coûteuse erreur: croissant est le symbole de l'Islam et ce symbole, dans l'expression «croissant de crises», constitue un raccourci pour «homogénéiser» les fondamentales différences qui existent non seulement entre les pays inscrits à ce croissant mais encore à l'intérieur même de l'Islam.

## L'illusion et la menace

Si nous nous en prenons à cette expression à succès c'est dans le seul but de mettre en garde contre les ravages de ce que nous appelons le «procédé du mot de rappel» (ou *catchword pattern*) qui, suscitant une *présomption de compréhension*, aboutit à des aber-

rations, volontaires ou non. Ossature ou encore assise d'une politique théorique dans sa dimension publique, ce procédé aboutit à son niveau décisionnel politique à une sublimation, le plus souvent à partir d'une erreur accréditée.

Dans le cas de «croissant de crises» et de l'homogénéisation dénoncée, la réalité théorisée suppose que la région ainsi délimitée inclut des entités semblables sinon identiques. Pour étayer cette prétention, un fil conducteur est désigné: l'Islam et tout ce qu'il véhicule de dynamique ou de statique. Et dans la mesure où cet élément a été étudié dans un pays, l'extrapolation fait le reste, aboutissant à une dangereuse et arbitraire généralisation. Le cas le plus flagrant est sans doute l'Iran où le Trône du Paon occupé par les Pahlavi a été emporté par le torrent libéré par l'Islam. De proche en proche, on tend à faire croire que ce qui était vrai de l'Iran l'est des autres pays, à commencer par la Turquie. Pris dans ce raisonnement à apparence logique, on en vient à spéculer sur l'avenir bouché de l'Arabie Saoudite, et, à l'autre bout du croissant, du Pakistan, de l'Afghanistan, etc... Le «mot de rappel» vient conjurer ici ses effets avec ceux de l'amalgame!

Absurde démarche qui ne tient compte ni de la vraie nature de l'Islam ni, a fortiori, de ses différences internes. Après avoir des décennies durant minimisé ce potentiel, un rattrapage se fait en une deuxième erreur historique. Après avoir péché par défaut, on en vient à pécher par excès.

Le fait est que l'Islam n'est pas monolithique et rien n'est aussi dissemblable de l'héritage culturel d'une secte que l'héritage d'une autre secte, sans parler du fait que chaque ethnie et chaque entité nationale charge les valeurs morales véhiculées d'une certaine somme d'aspirations et de tabous spécifiques?

Parler d'un fil conducteur linéaire de l'Islam équivaut à parler du christianisme comme d'un tout mono-

---

*Éditeur et rédacteur en chef de la revue mensuelle INFORMAG, M. Georges Vigny a dirigé, jusqu'en juin 1978, en qualité d'éditorialiste et de rédacteur en chef adjoint, la politique internationale au journal Le Devoir. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

lithique. De ce fait, la Guerre de religions n'aurait pas dû se dérouler entre huguenots et catholiques pour la bonne raison qu'il s'agissait de la même religion...

Pris dans une situation géopolitique où la recherche de l'identité nationale passe par le rejet des schèmes d'Occident imposés de force ou établis à travers des dictateurs honnis, les masses libèrent un potentiel mis sous pression des décennies durant et n'en sont encore — dans le cas iranien par exemple — qu'à l'étape des confusions des genres et des espèces. Par un explicable phénomène d'identification, elles prennent le dictateur renversé pour une excroissance occidentale et croient rejeter un type de structure occidentalisation en préférant une république à une monarchie. En quoi la république est-elle moins occidentale comme type de gouvernement et en quoi des structures parlementaires sont-elles moins occidentales que l'empire renversé et le gouvernement d'un seul homme? L'inverse serait sans doute plus vrai, autrement on devrait réécrire l'histoire: que la Sublime porte et sa structure de gouvernement étaient des inventions occidentales, que l'Empire ottoman était un schème d'Infidèle, que le califat depuis Mo'awia était une hérésie, et que l'histoire de l'Islam a été une longue succession d'hérésies jusqu'à l'invention de la République islamique de l'ayatollah Rouhallah Khomeiny...

En d'autres mots, ce qu'il y a à évaluer dans l'appellation de «République islamique» ne réside pas dans «république» mais dans «islamique». De ce fait, quand dans nos chancelleries d'Occident on prend pour acquis que toute monarchie — à savoir, par exemple, les Wahhabites en Arabie Saoudite — est nécessairement menacée par le potentiel religieux libéré sur le théâtre iranien, on est comme ce spectateur béat qui regarde un illusionniste.

De tout temps, l'Islam a été gouverné par des hommes qui cumulaient entre leurs mains le pouvoir civil politique et l'autorité morale d'ordre religieux que véhiculait leur titre de «Commandeur des Croyants». Si donc menace il y a pour des régimes pro-occidentaux dans les développements survenus en Iran, elle ne concerne pas la nature structurelle du gouvernement concerné. Un régime est visé dans la mesure où, calquant des schèmes occidentaux, il sacrifie à ses ambitions ou à ses objectifs son «islamité». A ce titre, une république est tout aussi menacée qu'une monarchie, d'autant plus que rien ne ressemble plus à une monarchie qu'une «république» autoritaire dirigée d'une main de fer et sans partage par une faction le plus souvent militaire.

Si, aujourd'hui, par un concours de circonstances — qui est à la base de l'homogénéisation de «croissant de crises»! — les objectifs sont confondus et Arabes et Islam sont pris pour équivalents, il faut d'urgence faire la distinction non seulement entre les catégories de l'Islam mais aussi entre ce qui est Arabe et ce qui

ne l'est pas au même titre que la diversité interne du camp arabe.

De ce fait, il est tout aussi vraisemblable de dire que l'Irak et la Syrie se sont rapprochés dans la perspective d'une menace directe alimentée à l'expérience traumatisante de l'Iran que de placer ce rapprochement dans le contexte de la paix signée entre l'Égypte et Israël. Car si l'Égypte, par sa politique pro-américaine et sa décision de reconnaître le fait israélien, paraît constituer une cible de choix, le problème kurde en Irak avec son corollaire de rivalité «sunnites-chiïtes», de même que le gouvernement de la minorité alaouite en Syrie majoritairement sunnite font de ces deux pays des terrains privilégiés pour l'éclosion d'une crise à caractère islamique!

Faut-il même citer l'évidence que la quarantaine de pays qui participent aux réunions islamiques sont davantage motivés par le problème des lieux saints de l'Islam à Jérusalem que par la menace que le président Sadate représente pour ladite «solidarité» arabe... Et que l'Arabie Saoudite tient son leadership non pas tant de sa richesse que de sa situation de gardienne des Lieux saints de la Mecque et de Médine, s'autorisant à ce titre à défendre les mosquées d'Al-Aqsa et d'Omar à Jérusalem.

Schématiquement, il s'agit de savoir quel pays veut conserver son appartenance au Dar el-Islam et quel autre pays s'est inféodé au Dar el-Harb.

#### Sectes et identités

Deux confusions marquent notre perception de l'Islam. Nous confondons le plus souvent Arabe et musulman, étant donné que notre découverte de l'un se fait simultanément avec notre découverte de l'autre. Et c'est d'autant plus facile comme confusion que les Arabes eux-mêmes ont véhiculé la prétention qu'il n'est d'Arabe que musulman. En second lieu, l'image mentale que nous avons de l'Islam en est une aux contours flous, intégrant dans un tout indistinct et globalisant une réalité sans unité interne.

La première erreur tombe d'elle-même quand on remarque qu'à eux seuls, l'Indonésie et le Pakistan comptent plus de musulmans que tous les pays arabes réunis. On encore, que l'Afrique noire compte quelques-unes des communautés islamiques les plus dynamiques dans la pratique de leur foi. Ce n'est pas très flatteur pour les Européens de l'Ouest mais quelques-uns des vocables racistes qu'ils véhiculent sont alimentés à cette confusion... Que l'Arabe soit donc musulman est un fait servant d'assise au nationalisme arabe lui-même, mais qu'un musulman soit nécessairement arabe est une absurdité.

On découvre d'ailleurs ici le défaut de la qualité de l'Islam: intégrant avec une surprenante facilité cultures, langues et traditions disparates, il se trouve souvent à les envelopper superficiellement, s'appropriant des rituels et des célébrations locaux dont le Nowrouz iranien est un bel exemple.

L'arabe étant la langue du Livre révélé, il est compréhensible que l'arabophone soit réputé musulman, mais la langue de la révélation véhicule-t-elle une compréhension ou n'est-elle qu'un rituel appris par cœur? En d'autres mots, cette langue sert-elle à la communication entre musulmans non-arabes? Il est intéressant de relever que voulant laïciser la Turquie, Moustapha Kémal imposa un alphabet latin.

Notre propos est qu'en s'identifiant comme «islamique», on alimente sans doute la seconde confusion de l'Occidental face à l'Islam, mais qu'on force aussitôt une seconde question: quel Islam? Car si la religion sert d'élément majeur de ralliement face au monde extérieur, ce monde de l'Infidèle ou *Dar el-Harb*, les oppositions qui la divisent et les courants irréductibles qui la parcourent en font, à plus long terme, un élément de divergence transporté sur le plan politique.

Il suffit certes pour s'identifier comme musulman de professer qu'il n'y a de Dieu que Dieu et que Mahomet est son Prophète (*La Ilaha illa Allah Mouhammad Rassoul Illah*); d'accepter le *Kélem-Allah* (ou Coran) comme le verbe divin inaltérable révélé par l'ange Gabriel à Mahomet; de faire les cinq prières quotidiennes et la solennité communautaire du vendredi; de jeûner au ramadan; d'accomplir le pèlerinage de La Mecque et de pratiquer l'aumône; de célébrer les fêtes de l'Islam (le *Mawled*, la *Id-es-Saghir* et la *Id-el-Kabir*, et l'*Achoura*); et de se livrer à l'occasion à la guerre sainte ou *Jihad*. Mais c'est à partir de là que commence la différenciation.

Ainsi, pour compléter le Coran, on recueillit les témoignages de ses premiers compagnons sur les paroles et les actes du Prophète, ces *hadith* constituant la *Sounna* que rejettent précisément les chiïtes mais qui explique l'appellation de sunnites de ceux qui s'y conforment.

Ceci n'étant pas un cours sur l'Islam, contentons-nous de citer simplement les quatre rites qui regroupent toutes les écoles: malekite, hanbalite, chafeite, hanefite.

Quant à l'origine de la sédition chiïte — le mot «*chi'a*» signifie précisément séditieux — rappelons qu'à la mort de Mahomet, Ali, gendre du Prophète, son cousin et son héritier, se fit ravir la charge de califat par le préfet de Damas, Mo'awia. Les partisans d'Ali, martyr, à travers trois principales branches «séditieuses», s'accordent pour considérer que les trois premiers califes ayant succédé à Mahomet, à savoir Abou-Bakr, Omar et Othman, sont des usurpateurs, la qualité d'*imam* ne pouvant résider que dans la famille d'Ali. En outre, ils considèrent Ali comme l'égal de Mahomet quant à la sainteté; enfin, ils rejettent le recueil de *Sounna* comme complément au Coran.

Tout en mettant en garde contre les schématisations extrêmes, il faudra remarquer cependant que le «chiïsme» est une sorte d'église pauvre et souffrante dans l'Islam. Ce qui, dans une approche exagérément

politique, permettrait de dire que dans une société arabe déterminée, la foi de la bourgeoisie est le sunnisme et que la masse des économiquement faibles est chiïte.

C'est par exemple la réalité de la société musulmane du Liban. Mais dans le cas d'une société massivement chiïte, il est évident que cette catégorisation serait démentie; faut-il encore rappeler que cette différence religieuse insurmontable s'enracine aussi dans les différences ethniques et dans le cas de l'Iran — même si ce n'est pas une société arabe, le chiïsme dans sa forme iranienne et dans sa pratique zélée est typique — cet élément vient dramatiser le problème des minorités kurde ou turkmène.

Les ismailiens, quant à eux, forment une secte ésotérique de l'interprétation du Coran, considérant que les principes de l'âme et de la raison universelle ne sont accessibles qu'aux seuls prophètes et imams; l'aboutissement de cette transmigration serait la venue de Mahdi, le messie, incarnation que doivent espérer les adeptes et que doivent craindre les oppresseurs. Les ismailiens limitent à sept le nombre des imams légitimes détenant l'autorité du Prophète; mais le septième, Ismail, mourut (fin du VIII<sup>e</sup> siècle) sans pouvoir transmettre sa qualité divine: ses partisans refusant de croire à sa mort et estimant qu'il n'avait fait que disparaître, constituèrent donc cette secte — dont le chef, l'Aga Khan, est connu de l'opinion mondiale pour tout autre raison — qui prétend qu'Ismaïl reviendra: le Mahdi, ce serait lui.

Notons que les *Druzes*, concentrés surtout au Liban, en Syrie et en Israël, dérivent de l'ismaïlisme.

Une autre secte dissidente, peu nombreuse mais dont les adeptes sont liés indéfectiblement, est constituée par les kharejites, que l'on compare souvent aux quakers. On les retrouve surtout à Oman et Mascate, à Djerba, à Zanzibar, en Tripolitaine, etc. . .

Citons pour mémoire quelques autres sectes: najarite, motazelite, jabrite, etc. . .

Faut-il encore ajouter que le fractionnement de l'Islam en sectes va de pair avec l'influence de confréries, aux structures mal connues mais à la puissance indéniable. Si, de nos jours, on parle le plus souvent des *Akhouan el-Muslimin*, ou Frères musulmans d'Égypte, ça ne dit pas le fait que ces «Khouans» (littéralement, frères) se retrouvent à travers tout le territoire géographique de l'Islam, dans le soufisme s'octroyant la mission d'appeler le croyant à la vérité.

En Afrique du nord, c'est le maraboutisme (le marabout descendant du chérif est considéré comme appartenant à la famille du Prophète) qui a prospéré et assumé un rôle majeur, le chef de la confrérie attendant — et obtenant — de ses fidèles une soumission totale due au divin. Citons en outre les ordres religieux aux cinq ordres fondamentaux: qadria, khelwattia, chadlia, naquechbandia, saharwardia, aux multiples subdivisions.

Enfin, devant la prolifération des sectes et des dissidences, il était normal que des mouvements réformistes surgissent pour préconiser le retour aux sources des traditions et, principalement, la remise en place de l'autorité théocratique. En tête de ces mouvements réformistes, il faut citer celui des Wahhabites auquel appartient justement la famille régnante d'Arabie Saoudite, le fondateur de la dynastie, Mohamed Ibn-Séoud, ayant embrassé cette doctrine.

Le commun dénominateur de ces réformismes tient peut-être dans l'encouragement qu'ils ont apporté aux mouvements d'émancipation — ce qu'on appellerait aujourd'hui «libération» — nationale.

### Le moteur du nationalisme

Cette incursion superficielle dans l'Islam n'a qu'une ambition: contredisant la globalisation du phénomène — la foi, sa pratique et les valeurs véhiculées — chercher à établir que l'Islam, arabe ou non, dans chacune de ses composantes, sert de germe au nationalisme et, une fois ce nationalisme en marche, lui sert de moteur.

Si les querelles doctrinales et les interprétations «séditieuses» sont insurmontables au sein de l'Islam, l'Islam sert de ralliement quand il s'agit de s'identifier face à l'Occident aliénant. Doit-on d'ailleurs retenir que pour l'Islam, l'idéologie marxiste-léniniste est aussi une invention pernicieuse occidentale; bien plus: de ce qu'encore aujourd'hui on appelle «de la juiverie internationale». Paradoxe à décortiquer dans un autre contexte: l'amalgame «sioniste» — «impérialiste» est censé coller à Israël et aux États-Unis, alors que certains pays islamiques sont liés à l'Union soviétique dont l'idéologie est une «invention de la juiverie» pour dominer le monde... Faut-il même remarquer que l'idéologie marxiste-léniniste athée est pour l'Islam la forme d'influence à combattre avec plus de vigueur encore que le capitalisme «dividendaire» infidèle certes mais monothéiste. Infidèle n'est pas incroyant et ainsi se comprend l'assertion du président égyptien Anouar Sadate selon laquelle la région doit être libérée des athées, à savoir les Soviétiques, alors qu'Arabes, Juifs et Américains — et en particulier Jimmy Carter — ont en commun leur foi sinon leur religiosité.

De fait, pour combattre l'influence aliénante et dégradante de l'Occident, dont les exactions se sont accompagnées en Dar el-Islam d'un attiédissement de la pratique religieuse, il faut revenir aux valeurs et aux préceptes immuables du Coran qui, tout autant qu'un livre de base religieux, est l'inviolable somme de règles sociales. Au point de faire dire aux Frères musulmans égyptiens bien avant la découverte de la république islamique de l'ayatollah Khomeiny: «Le Coran est notre constitution».

En d'autres termes, et contrairement aux prétentions de certains, l'anti-occidentalisme et le rejet de ses schèmes est alimenté par un retour aux sources

islamiques, c'est-à-dire par une tentative de renouer avec le rêve de la grandeur arabe, via un zèle religieux conservateur.

Ce qui, en conclusion, signifie deux choses:

D'une part, que ce nationalisme viendra nécessairement en collision avec un autre nationalisme de même inspiration islamique mais de référence différente sinon opposée. Que deux mouvements islamiques anti-occidentaux ne sont pas nécessairement en convergence entre eux et que, au contraire, dans une étape ultérieure, ils peuvent être radicalement opposés entre eux tout en cherchant à renouer avec un Occident dont, dans la phase précédente, les canaux d'influence auront été neutralisés!

Ainsi, peut-on revenir à l'exemple de Moustapha Kémal pour remarquer que plus de 60 ans après, cette «théologie absurde» à déraciner est plus vivante que jamais et que si menace d'instabilité il y a en Turquie sunnite ce n'est certainement pas en raison de la contamination appréhendée du virus iranien chiite. La Turquie porte depuis 60 ans, en une douloureuse gestation, sa crise d'identité!

Les déchirements sanglants en Afghanistan aujourd'hui marxiste sont, par ailleurs, l'indice que cette idéologie entre en conflit avec les structures d'autorité religieuses tout autant qu'avec les préceptes, et que d'une ethnie à l'autre, le rejet de ce prototype importé passe par une exacerbation de la religion.

D'autre part, en reprenant notre propos précédent, la menace ne s'exerce pas sur un type de régime particulier mais est *inversement proportionnelle à l'intensité de la pratique islamique*: ce qui dit en toutes lettres — et c'est la surprise des «observateurs» qui est une surprise! — pourquoi, depuis que l'Égypte et Israël sont en paix, c'est l'Arabie Saoudite qui a pris la tête des pays hostiles à cette «reddition» de l'Islam-arabe!

Le concept même de modéré pour parler de régimes islamiques est d'un désolant égocentrisme générateur de déceptions en cascade. Car si, dans tel dossier, tel pays est proche des thèses américaines, c'est un indice insignifiant quant à la philosophie de ce régime, cette dite modération ne concernant qu'un détail superficiel. De ce fait, le plus «modéré» de deux régimes étudiés n'est pas nécessairement celui qui refuse de hausser le prix de son pétrole et revendique un leadership religieux face à celui qui fait grimper les cours en affichant son désintéressement quant à la qualité de la foi. Un wahhabite réformiste est nationaliste au plein sens du terme puisque alimentant son nationalisme dans l'Islam alors que le socialiste réputé nationaliste exacerbé est assis entre deux chaises, voyant sans doute dans le socialisme un raccourci propice à l'aboutissement de ses ambitions.

Dans ces conditions, et pour peu que le concept de croissant ait un sens, il reste tout simplement le symbole du croissant de lune de l'Islam.

# Politique industrielle canadienne et système international

par Roy A. Matthews

Ces quelques dernières années, on a insisté de plus en plus, dans le débat politique canadien, sur la nécessité de mettre au point ce qu'il est convenu d'appeler une «stratégie industrielle». Ce que l'on sait moins dans ce pays, c'est que les stratégies ou politiques industrielles nationales en viendront également à constituer un important sujet de discussion au sein d'instances internationales comme l'Organisation de coopération et de développement économiques, où elles ne sont pas envisagées sans quelque inquiétude.

Il semble approprié de s'arrêter cette année à la question du soutien gouvernemental au secteur manufacturier canadien, puisque 1919 coïncide avec le centenaire de la célèbre Politique nationale instaurée par Sir John A. Macdonald. Comme l'année 1979 marque par ailleurs le quarantième anniversaire du déclenchement de la Seconde Guerre mondiale, dont les origines remontent, du moins en partie, à la faillite du système économique international au cours des années trente — et plus particulièrement à l'asphyxie des échanges commerciaux provoquée par un protectionnisme outrancier — le moment semble tout indiqué pour étudier une question plus que jamais vitale, à savoir la relation qui existe entre la recherche de l'expansion industrielle nationale et les exigences des échanges économiques et d'une division efficace du travail dans le contexte mondial.

## Le secteur manufacturier

Il va sans dire que la Politique nationale de Macdonald ne constituait aucunement dans sa totalité un plan de développement industriel. Cette ingénieuse construction politique comportait en effet un grand nombre d'éléments étrangers au domaine que nous qualifions aujourd'hui de politique industrielle, notamment des mesures visant à promouvoir la construction d'un chemin de fer, le peuplement des Prairies et l'immigration sur une grande échelle. Il n'en reste pas moins — et c'est probablement là son effet le plus important — qu'elle a contribué à jeter les bases qui devaient permettre l'édification d'un secteur manufacturier largement diversifié au Canada. Il peut être utile d'étudier le rôle joué par la Politique nationale dans l'évolution politico-économique du Canada au

cours des cent dernières années, parce que celle-ci poursuivait un but sous-jacent, (ou une série de buts) qui peut encore être considéré comme pertinent eu égard aux préoccupations qui motivent aujourd'hui notre recherche de stratégies industrielles.

Les buts que visait la Politique nationale — et notamment le système de tarifs d'importation qui constituait un élément de son plan global — sont les objectifs éternels de toute nation à savoir, richesse, force et unité. La création d'un complexe manufacturier allait permettre au Canada de s'enrichir en dirigeant les travailleurs occupés à des activités traditionnelles comme l'agriculture et la pêche vers des secteurs modernes où régnait une atmosphère plus dynamique et plus innovatrice. Elle allait lui permettre de se fortifier — c'est-à-dire d'asseoir son indépendance en tant que nation — en lui donnant le moyen d'employer un grand nombre de travailleurs, autochtones et immigrants, qui seraient rassemblés dans de grandes villes où pourraient être forgés les éléments d'une puissante identité culturelle. Enfin, elle allait permettre au pays de s'unifier en favorisant les échanges interrégionaux de biens finis en provenance des provinces du Centre contre des matières premières de l'Est et de l'Ouest, dans une symbiose intégrative dont tous pourraient bénéficier.

De toute évidence, ces objectifs n'ont pas changé. Mais dans le contexte actuel, il importe surtout de savoir si les exigences de la conjoncture requièrent que les gouvernements fassent un effort analogue pour orienter et favoriser le développement industriel, non seulement en recourant aux mesures classiques de protection des importations mais en mettant en place de nouveaux mécanismes susceptibles de perturber le commerce, les investissements et autres échanges internationaux.

## Les objectifs actuels

Étant donné que la population active de tout pays développé est par définition presque entièrement em-

---

*M. Roy A. Matthews est économiste. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

ployée dans les secteurs modernisés de l'économie, il n'y a plus aujourd'hui de raison valable d'attirer des travailleurs dans l'industrie manufacturière pour accroître le rendement et, partant, la richesse nationale. Au contraire, on estime généralement que c'est nuire au rendement que de chercher à protéger ou à soutenir de quelque autre manière les entreprises du secteur secondaire incapables de se montrer concurrentielles par leurs propres moyens sur les marchés internationaux. L'argument le plus souvent invoqué aujourd'hui en faveur de l'adoption de mesures spéciales propres à encourager l'emploi dans l'industrie dans le but de maximiser la richesse — ou du moins de stimuler le potentiel de création d'une plus grande richesse dans l'avenir — est quelque peu différent. Il suggère en effet que les retombées de l'activité économique sont particulièrement importantes dans les industries à haute technologie, de sorte que les gouvernements seraient bien avisés de canaliser les ressources non utilisées par la présente génération vers le développement technologique, susceptible de porter des fruits pour la suivante. Par conséquent, les politiques industrielles actuelles insistent sur l'aide à la recherche et au développement, les incitations fiscales aux techniques de pointe et autres mécanismes du même genre.

L'importance attachée à la compétence technique constitue également l'un des principaux axes de la recherche moderne de l'indépendance et de la force nationale. Alors que dans le passé il semblait nécessaire d'accroître le nombre de Canadiens — que l'on considérait peut-être, en dernier ressort, comme susceptibles de former l'effectif d'une armée — il apparaît aujourd'hui que ce qui fait l'essence d'une nation c'est sa capacité de réaliser des progrès technologiques remarquables. Notre civilisation est fondée sur la supériorité scientifique et technique; par conséquent, tout pays qui se respecte se doit de posséder ses propres cerveaux capables de contribuer aux miracles de la physique nucléaire, de la micro-électronique ou de quelque autre technique de pointe.

Extirper de la mystique de ces notions leur signification réelle quant à la capacité technique des États-nations et de leurs populations constitue l'un des grands défis auxquels fait face l'économie politique. Le problème est posé plus largement en termes du rôle joué par la technologie industrielle de pointe dans la croissance des sociétés dites multinationales, celles-ci étant perçues comme de puissants instruments pour la propagation des influences culturelles et la perpétuation d'interdépendances dissymétriques entre «métropoles» (pays où les multinationales ont leurs sièges sociaux) et «pays périphériques» (où sont situées les filiales et succursales). Cette façon de voir oblige les gouvernements de pays comme le Canada à mettre en place des mécanismes pour le filtrage des investissements étrangers et amène un grand nombre de personnes à préconiser l'établissement de sociétés

d'État dans les secteurs industriels clés afin de les maintenir sous contrôle national.

La poursuite constante de l'objectif d'unité nationale, telle qu'elle se présente dans le Canada actuel, comporte encore des incidences qui ne sont pas sans rappeler fortement celles qui ont motivé la mise en œuvre de la Politique nationale. Toutefois, le principe qui sous-tendait la position initiale — à savoir, que l'Ontario et le Québec devaient constituer le cœur industriel de la nation et l'Est et l'Ouest leurs sources de matières premières — ne semble plus valable aujourd'hui. D'une part, le Québec est en perte de vitesse comme centre manufacturier pour tous les produits à l'exception des biens nécessitant l'emploi de techniques courantes et un fort coefficient de main-d'œuvre et d'autre part, les provinces de l'Ouest cherchent à développer leur propre potentiel manufacturier, au moins en ce qui concerne la transformation plus poussée des matières premières destinées à l'exportation et éventuellement en ce qui a trait à divers autres genres de produits. Ces tendances incompatibles expliquent l'apparition au niveau provincial d'initiatives visant l'édification d'une politique industrielle, que le gouvernement fédéral tente désespérément d'intégrer dans une sorte de grand plan de son cru.

#### L'aspect international

La communauté internationale doit-elle accepter comme légitimes ces objectifs nationaux et les mécanismes de politique industrielle orchestrés en vue de leur réalisation? Pour ce qui est des objectifs eux-mêmes, cela ne fait guère de doute. Même si l'on peut supposer à première vue que dans un monde interdépendant la réalisation du bien public au niveau national est indissociable de la paix, du progrès et de la prospérité sur le plan international, il est évident que chaque pays est en fait souvent avantagé ou désavantagé, comparativement à une certaine moyenne internationale, par l'évolution de la conjoncture économique déterminée par les forces du marché. Parce qu'il est inévitable que les citoyens se tournent vers leur gouvernement national — et, dans les fédérations, également vers leur gouvernement régional — pour régler les nombreuses questions qui influent sur le milieu dans lequel ils vivent, il est clair que ces gouvernements doivent toujours chercher à promouvoir les intérêts perçus comme étant à l'avantage de l'électorat dans son ensemble. La poursuite d'objectifs nationaux constitue par conséquent un élément intrinsèque du système des États-nations, lequel demeure malgré toutes ses lacunes ce qu'on a trouvé de mieux en fait d'organisation sociale au-dessus du niveau de la tribu.

Ceux qui étudient la question doivent cependant se demander jusqu'à quel point il est possible de pousser les intérêts particuliers de la nation sans porter préjudice au fragile mais essentiel ordre inter-



national dont tous les États font maintenant partie intégrante, sans que la nation elle-même s'expose à connaître plus de désavantages que d'avantages. Point n'est besoin d'insister sur ce danger à une époque où se manifeste une remontée du protectionnisme qui n'est pas sans rappeler de façon inquiétante les attitudes égoïstes qui ont contribué à provoquer la Grande Dépression des années trente. Il importe par ailleurs de se demander si la pratique d'un libéralisme trop poussé à l'échelle mondiale ne risque pas, dans certaines circonstances, de nuire à un intérêt national important au préjudice ultime du bien-être international. (Par exemple un refus du gouvernement canadien de soutenir les industries du Québec vulnérables aux importations pourrait-il contribuer à un fléchissement de l'emploi tel dans cette province qu'il amènerait fatalement l'éclatement de la Confédération, causant dans l'économie de cette partie du monde des bouleversements qui seraient ressentis par tous nos partenaires commerciaux pendant une longue période?)

### Critères

Il est possible de jauger la légitimité et la validité des mécanismes mis en place dans le cadre d'une politique industrielle en se fondant sur un certain nombre de critères. Premièrement, l'importance que cette politique revêt pour la nation — celle-ci étant jugée par un observateur impartial et non par un homme politique ou quelque autre citoyen du pays concerné — par rapport à des objectifs aisément identifiables et manifestement essentiels au bien-être à long terme de sa population. Deuxièmement, la mesure dans laquelle les politiques en question risquent d'avoir des incidences défavorables sur des intérêts internationaux mesurables — même au sens le plus large — et considérables, au lieu d'entraîner simplement une redistribution interne des avantages et des coûts au sein de l'économie nationale. Troisièmement, le temps pen-

dant lequel on prévoit que ces politiques demeureront en vigueur et que leurs conséquences se feront sentir, non seulement au pays mais également à l'étranger. (A ces trois principaux critères, pourrait être ajoutée une quelconque catégorisation des nations, en fonction de la fragilité de leurs économies ou même de leurs structures politiques et sociales, et ainsi de suite — ce qui reviendrait en fait à une élaboration du premier critère.)

Ces notions impliquent évidemment la mise en place d'une sorte de mécanisme de surveillance ou «d'arbitrage», d'un organisme extra-national qui serait chargé de statuer sur l'acceptabilité des mesures adoptées par les nations au nom de la politique industrielle. C'est là la proposition qui sous-tend les débats auxquels participent, au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques, les délégués des États membres. Elle constitue également le thème sous-jacent d'une évaluation des aménagements industriels nationaux entreprise cette année sous l'égide de l'influente Commission trilatérale, qui réunit des sommités d'Amérique du Nord, d'Europe occidentale et du Japon en vue d'étudier les grandes questions de politique étrangère qui influent sur leurs pays et sur le monde.

Reste à savoir si on en viendra un jour à permettre à des organismes supranationaux de jouer un rôle aussi considérable dans les affaires des nations. Mais étant donné l'intérêt énorme que présente pour le Canada le bon fonctionnement du système politico-économique international, il est certain que cette question revêt une importance capitale pour les Canadiens. Il est donc à espérer que l'opinion canadienne, dont l'attention se porte actuellement sur la recherche d'une viabilité nouvelle pour l'industrie canadienne, saura tenir compte de ces intérêts plus vastes qui n'ont suscité jusqu'ici pratiquement aucun débat public.

---

## Le Conseil économique du Canada et le nouvel ordre mondial

par Jeffrey S. Steeves

Si les années 60 ont vu les nations du Tiers monde prendre conscience des réalités complexes qui entourent les formules et les programmes de développement mis de l'avant par le monde occidental, les années 70 ont vu grandir le cynisme et le désenchantement à l'égard de ces mêmes politiques. Au cours de la dernière décennie, en effet, les pays du Tiers monde ont été de plus en plus frustrés dans leurs tentatives de développement et ont commencé à attribuer leur état

de «sous-développement» à la structure actuelle de l'économie internationale. Les efforts collectifs qu'ont déployés en 1973 les membres de l'OPEP pour mettre au point un barème de prix commun pour le pétrole ont incité les dirigeants politiques du Tiers monde

---

*Jeffrey S. Steeves est professeur de science politique à l'Université de la Saskatchewan. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

à unir leurs voix dans la discussion des questions économiques qui profitent nettement au Nord riche et développé tout en affaiblissant systématiquement le Sud pauvre et sous-développé. Les efforts du Groupe des 77 pour obtenir de meilleurs termes d'échange, une réforme monétaire, des accords sur les prix des produits de base et sur le transfert des technologies se sont heurtés à toutes sortes de difficultés, et ce malgré tout un réseau de conférences internationales organisées dans le but exprès de rechercher un ordre économique international plus équitable. Entre-temps, le fossé entre pays développés et sous-développés continue de s'élargir. Ce qui est plus grave, c'est qu'on mesure encore moins bien la situation de plus en plus critique des pauvres — ceux qui ne possèdent rien ou presque, qui sont victimes du chômage et du sous-emploi — qui constituent la majorité de la population des pays du Tiers monde.

Le Canada, comme les autres pays industrialisés du Nord, fait face à une conjoncture internationale changeante, où il lui faut élaborer tout un schéma de politiques plus conformes aux réalités nouvelles. «Nous entrons, comme le disait une étude, dans une ère des relations internationales où l'on s'accorde à penser que les conflits politiques gravitent autour des rapports économiques.»

Malgré les déclarations d'intention et d'intérêt émises de temps à autre par nos dirigeants politiques, la réponse canadienne aux questions Nord-Sud reste mitigée par des préoccupations d'ordre interne. Deux préoccupations majeures — à savoir la question de l'unité nationale et la faiblesse persistante du rendement économique, elle-même liée à un faible taux de croissance et à des taux élevés d'inflation et de chômage — ont en effet fait perdre de vue la nécessité d'une révision fondamentale des hypothèses et des aspirations. On peut en dégager deux conséquences importantes, qui intéressent directement le palier fédéral de décision. D'abord, la population n'est pas assez renseignée sur les choix difficiles qui s'imposeront au Canada au cours des décennies à venir, et n'est donc pas en mesure d'en discuter convenablement. La faute en revient en partie à nos dirigeants politiques, qui n'ont pas su sensibiliser les Canadiens aux importants changements qui s'opèrent dans notre environnement extérieur et à leurs incidences possibles sur notre pays. En second lieu, vu que les politiciens et les hauts fonctionnaires placent leurs priorités ailleurs, peu d'études sérieuses ont été entreprises sur les questions Nord-Sud ou sur les différentes lignes de conduite qui s'offrent à nous dans ce contexte, encore moins sur la formulation d'une politique propre à guider nos relations avec les pays sous-développés. Il s'ensuit que la position du Canada à cet égard est celle d'un pays «plongé dans le coma».

L'an dernier, toutefois, une institution située à la périphérie des instances décisionnelles d'Ottawa, le Conseil économique du Canada, a publié un impor-

tant ouvrage intitulé *Pour un commun avenir: Une étude des relations entre le Canada et les pays en développement*. Le prestige dont jouit le Conseil économique et la possibilité qu'il a de s'appuyer sur des compétences officielles et universitaires permettent d'espérer à prime abord que nous assistons enfin à l'ouverture d'un débat éclairé et à l'éveil d'un intérêt public et politique.

L'élaboration d'un schéma global de politiques pour le Canada ne saurait se faire sans une analyse rigoureuse de la réalité actuelle et une juste perception des tendances dont devront tenir compte à l'avenir nos relations avec les pays du Tiers monde. Malheureusement, on ne retrouve pas ces deux éléments essentiels dans le rapport du Conseil économique. Les auteurs de *Pour un commun avenir* sont restés prisonniers d'hypothèses et d'attitudes qui ont pu avoir quelque pertinence par le passé mais qui sont nettement dépassées aujourd'hui. Cette situation peut s'expliquer en partie par la prépondérance des économistes dans leur cercle. Le rapport souffre en effet d'un manque de perspective politique, en ce sens qu'il néglige les événements qui font l'actualité dans le Tiers monde, et fait peu de cas des options «politiquement» défendables au Canada. Ce qui est beaucoup plus grave, c'est que ses auteurs sont si peu sensibles aux réalités politiques qu'ils manifestent une tendance naïve et dangereuse à définir notre environnement extérieur en fonction de leurs propres préférences. C'est ainsi que les Canadiens se voient offrir une image rassurante des conditions économiques, sociales et politiques qui règnent dans le Tiers monde, une image conforme à leurs intérêts et à leurs aspirations. Si jamais la politique canadienne s'appuie sur cette analyse et sur les recommandations qui en découlent, nos actions seront tout à fait déplacées.

#### Perspective

Comme il fallait s'y attendre, le rapport accuse dès le début une faiblesse fondamentale qui transparaîtra tout au long de l'argumentation subséquente. Dès l'introduction, les auteurs affirment en effet que le point de vue théorique le plus juste en matière de développement reste le modèle néoclassique de la croissance, selon lequel «...l'accumulation du capital et l'accroissement des échanges commerciaux fournissent aux pays les moyens de se développer». En d'autres termes, les pays du Tiers monde peuvent se développer avec succès en empruntant la voie tracée au début des années 60 dans le célèbre (certains diraient tristement célèbre) ouvrage de Walt W. Rostow: *Les étapes de la croissance économique: Un manifeste non communiste* (1960).

Quels arguments avance-t-on à l'appui de ce point de vue particulier? Les auteurs commencent par dire que les économistes ne peuvent s'entendre sur la nature même du processus de développement. Il n'y a rien là de surprenant quand on considère les

différences sous-jacentes aux divisions théoriques de la science économique. Ils ajoutent ensuite que les conditions varient entre les pays, tant dans la nature des objectifs de développement que dans les principales variables économiques, sociales et politiques qui influencent le processus de développement. En fait de lapalissade, on ne saurait trouver mieux. Les auteurs en concluent que les généralisations ne peuvent être d'une grande utilité — on ne peut certes s'attendre à ce que le Conseil économique consacre le temps et les ressources nécessaires à une étude approfondie de chacun des pays du Tiers monde. Il a d'ailleurs tout à fait raison d'affirmer qu'une telle entreprise est au-dessus de ses moyens. Mais comme il ne pouvait guère passer sous silence les conclusions des quelques recherches entreprises, le Conseil a été amené à adopter une démarche plus simple: «... nous avons posé l'hypothèse que tout pays en développement qui s'adresse au Canada pour obtenir de l'aide désire en recevoir des capitaux et des techniques et aussi jouir d'un accès élargi au marché canadien pour ses produits». Il se garde bien toutefois de s'étendre sur les lacunes de cette démarche ou sur les prémisses qui sont censées la soutenir. Qui plus est, cette démarche plus simple passe complètement à côté du problème fondamental, à savoir que les pays du Tiers monde sont tout à fait incapables, dans les conditions actuelles, de sortir de leur état chronique de «sous-développement». Rappelons à ce propos ce passage du rapport déposé en 1977 par le président du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE):

Malgré le formidable essor économique des 20 dernières années, la perspective d'un développement réel est assombrie par le fait que les nations et les populations les plus pauvres n'ont que très peu amélioré leur sort. Presque partout où on a enregistré des taux impressionnants de croissance économique, il n'y a pas eu une croissance équivalente de l'emploi ni une amélioration sensible de la distribution relative des revenus, ainsi que l'ont souligné dans leurs discours Robert McNamara et d'autres personnes. Au contraire, le chômage a eu tendance à augmenter et les revenus à se polariser davantage, parce que le développement n'a pas su créer suffisamment d'occasions d'emploi productif. Bien qu'il décrive les divisions sociales qu'a engendrées cette croissance atténuée et bien qu'il reconnaisse que les élites politiques ont été influencées par les données premières de la «théorie de la dépendance», le Conseil économique se contente de remettre à l'honneur le vieux modèle économique libéral. Pourtant, c'est la dimension politique de la «croissance sans développement», c'est-à-dire les graves dangers de la distanciation sociale entre les riches et les pauvres, entre les villes modernes et les campagnes ancrées dans les traditions, entre les possédants et les non-possédants dans les pays sous-développés qui a amené

ces élites politiques à exiger des réformes majeures dans la structure de l'économie internationale.

Le Conseil économique fonde sa vision optimiste de l'avenir sur deux grandes hypothèses. Premièrement, la stratification sociale évidente dans les pays sous-développés n'est que temporaire. Deuxièmement, d'ici 20 ou 30 ans, la plupart des pays du Tiers monde auront rejoint ceux qui sont déjà parvenus à s'industrialiser, à savoir Hong-Kong, Singapour, Taïwan et la Corée.

Aucune preuve n'est présentée à l'appui de la première hypothèse, tandis que la seconde est tout simplement l'expression d'un bel espoir. Par ailleurs, les auteurs font preuve d'une incroyable naïveté en supposant qu'on peut étouffer la conscience et l'action politiques des masses défavorisées du Tiers monde en leur mettant sous le nez des modèles qui permettent d'espérer quelque amélioration du revenu par habitant aux alentours de l'an 2 000. Le Conseil admet ensuite que les concessions qu'il est disposé à recommander profiteront seulement aux plus avancés des pays du Tiers monde. Pourtant, encore là, «... il est peu probable qu'une démarche significative... (dans le sens d'une libéralisation des échanges, d'une ouverture du marché canadien aux produits de ces pays)... soit entreprise avant qu'il ne se produise une amélioration marquée dans des domaines comme le chômage... (au Canada)... En attendant, nous ne saurions, en toute conscience, proposer autres choses que le maintien de la politique actuelle». Pour ce qui est du Tiers monde en général, le Conseil propose de laisser aux forces internationales du marché le soin de faire les ajustements nécessaires:

... la politique la plus judicieuse en matière de commerce consiste à permettre aux lois de la concurrence de s'exercer librement suivant la répartition internationale des avantages comparatifs. Nous croyons donc que, de façon générale, il est préférable de ne pas laisser les préoccupations à l'égard du développement s'immiscer dans le jeu des forces du marché. Nous estimons cependant qu'en raison de la grande pauvreté de certains pays du Tiers monde, il y a lieu de faire certaines entorses à cette règle générale.

Ainsi donc, le mécanisme même que dénonce le Groupe des 77 apparaît comme la solution idéale au Conseil économique du Canada. D'où il ressort que le rapport, bien qu'il prétende traiter de nos relations avec les pays en développement, s'intéresse plutôt à l'inquiétude bornée que suscite le pouvoir concurrentiel des exportations des plus avancés d'entre eux.

#### Programme d'aide

Du point de vue du Conseil, le destin économique du reste du Tiers monde doit continuer de reposer sur le programme d'aide plutôt que sur toute révision fondamentale de nos relations économiques. On ne s'étonnera donc pas que le Conseil s'étende sur les

bienfaits de l'aide au développement et qu'il argumente en faveur de la politique canadienne qui consiste à maintenir le volume de l'aide à un niveau égal ou supérieur à un demi pour cent du PNB. Il approuve en outre l'orientation générale de l'aide bilatérale dans le double sens du maintien de l'aide liée et d'une plus grande concentration des efforts d'aide dans un plus petit nombre de pays bénéficiaires.

Plusieurs aspects pourtant essentiels du programme d'aide canadien sont hâtivement passés en revue, sinon entièrement négligés. Au cours des années 70, des pays donateurs, des institutions internationales et des chercheurs universitaires se sont demandé pourquoi les efforts de développement profitaient surtout aux couches les plus aisées des populations du Tiers monde et ont avancé qu'il faudrait accorder une plus grande attention aux répercussions sociales des projets parrainés par l'aide internationale. Il ne s'agit pas simplement de remplacer le développement urbain par le développement rural, mais surtout de voir à ce que les couches défavorisées des populations rurales puissent elles aussi participer au développement.

Par le passé, les efforts visant à promouvoir l'agriculture commerciale auprès des petits exploitants ont surtout favorisé l'agriculteur dynamique et laissé le gros de la collectivité agricole en dehors du champ de distribution des bénéfices. La nouvelle approche exige des responsables de l'aide et des fonctionnaires gouvernementaux qu'ils s'appliquent davantage à comprendre la structure de la société rurale et qu'ils soient capables de tenir compte des divisions sociales dans la conception et la sélection des projets. D'autres changements importants sont survenus dans les milieux de l'aide. Une stratégie des «besoins humains fondamentaux», par exemple, a été présentée par le Comité d'aide au développement et par la Banque mondiale. Il s'agit d'une initiative visant à assurer des conditions de vie acceptables aux deux cinquièmes des plus démunis de la population en satisfaisant les besoins primaires de l'alimentation, du logement, de la santé et de l'éducation et en offrant d'autres services sociaux. De plus, comme les plus pauvres des pays en développement, les 25 qui se trouvent au bas de l'échelle des revenus par habitant, comptent énormément sur l'aide pour financer leurs projets gouvernementaux, on reconnaît qu'il faut consentir un plus grand effort pour accroître les contributions qui leur sont destinées. Dans sa *Stratégie de coopération au développement international 1975-1980*, le Canada reconnaissait d'ailleurs le besoin de repenser l'aide en fonction de ses effets distributifs:

L'aide sera concentrée dans les pays qui, selon divers indicateurs sociaux, économiques et autres, occupent les derniers échelons de l'échelle de développement et qui sont le plus durement touchés par les conditions économiques actuelles. La priorité sera de satisfaire les besoins fondamentaux de leur population. Le Canada accordera la priorité absolue

aux projets et aux programmes de développement destinés à améliorer les conditions de vie et de travail des couches les moins favorisées de la population des pays bénéficiaires, de manière à leur permettre d'atteindre un niveau raisonnable d'autonomie.

S'ils reconnaissent l'importance des répercussions sociales des projets d'aide et s'ils acceptent la stratégie des besoins humains fondamentaux, les pays donateurs doivent alors réviser en profondeur leurs programmes d'aide. L'aide bilatérale, par exemple, doit se concentrer sur des projets de développement rural intégré plutôt que sur de vastes projets d'infrastructure qui font appel à des biens et des services canadiens à cause du haut degré de technicité qui les caractérise. L'aide doit aussi être de plus en plus déliée, afin que les dollars consentis à ce titre puissent servir à financer des projets locaux. Les projets mis en œuvre à l'intention des populations pauvres des régions rurales peuvent être dispersés dans un grand nombre de pays du Tiers monde, de sorte qu'il faudra accorder moins d'importance à la concentration de l'aide canadienne dans un nombre limité de pays-programmes. Afin de faciliter la sélection des projets en fonction des nouveaux critères, il faudra de plus insister davantage sur l'expansion et la formation plus poussée du personnel de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) en poste à l'étranger.

Les nouvelles attitudes qui s'imposent de plus en plus à l'égard de l'aide au développement et les transformations essentielles qu'elles appellent ont toutes deux échappé à l'attention du Conseil économique. Dans tout le chapitre consacré à cette question, la seule allusion à l'impact social de l'aide et à l'importance de tenir compte de la structure sociale des pays du Tiers monde est ce passage plutôt suave qui dit en substance que c'est là un domaine complexe où les connaissances font malheureusement défaut. Le Conseil présente ensuite une vue d'ensemble du programme d'aide canadien qui va directement à l'encontre des exigences de la nouvelle approche.

Pour les auteurs du rapport, l'un des principaux problèmes qui nuisent à l'administration de notre programme d'aide est l'incapacité de l'ACDI de dépenser les crédits alloués par le Parlement. Ce «problème du décaissement», qui affecte surtout la composante bilatérale du programme, est attribuable à plusieurs grands facteurs. De l'avis du Conseil, l'aide liée y est pour quelque chose parce qu'il peut arriver que les produits canadiens ne soient pas assez concurrentiels ou que les pays sous-développés ne soit pas capable d'absorber la technologie canadienne. De plus, la meilleure méthode utilisée pour affecter des sommes considérables d'argent ne convient peut-être pas du tout. L'aide canadienne au développement prend en effet deux formes, celle de programmes et celle de projets. La première, qui se traduit par le soutien général de la balance des paiements et le financement d'un large éventail de dépenses gouvernementales,

n'est pas aussi simple à appliquer ou à administrer que la seconde, qui se traduit par le financement d'efforts précis de développement comme, par exemple, la construction d'une route. Comme cette dernière forme d'aide devient la principale méthode de décaissement, les problèmes qui se posent lorsque les pays bénéficiaires proposent de bons projets, conjugués à l'inaptitude du personnel canadien à identifier et évaluer les projets, ont tôt fait de ralentir le processus de sélection. Le temps qu'on y consacre et le nombre limité de projets acceptables font qu'au bout du compte, nous ne parvenons pas à dépenser les crédits alloués.

Les auteurs du rapport ont peut-être mis le doigt sur les causes premières du problème du décaissement, mais ils sont passés à côté de deux points essentiels. D'abord, puisque les plus pauvres des pays sous-développés ont besoin d'aide sous forme de projets, et que le Canada est justement disposé à leur accorder la priorité, on s'attendrait à une série de recommandations offrant des solutions aux difficultés que pose aux administrateurs de l'aide la sélection des projets. En second lieu, chose encore plus importante, si l'évaluation des projets d'aide canadienne en vient à tenir compte sérieusement de l'impact social des efforts de développement, alors le problème du décaissement passera au second plan. L'hypothèse selon laquelle le volume de notre aide est le meilleur indice de sa qualité devra être abandonnée.

### Réformes douteuses

Les conséquences de cette analyse apparaissent dans les réformes que propose le Conseil. Le rapport recommande en effet que nous cherchions à accroître le nombre de pays qui bénéficient d'une aide relative à un programme par rapport à ceux qui reçoivent de l'aide sous forme de projets et que nous concentrions notre aide dans un nombre limité de pays-programmes afin que nos efforts à ce chapitre puissent être administrés plus efficacement. Il ressort de cette nouvelle stratégie que l'administration rationnelle de l'aide est devenue la préoccupation primordiale. La nécessité pourtant vitale de satisfaire les besoins fondamentaux des masses défavorisées et de réduire l'écart social qui s'est fait jour dans les pays sous-développés est quant à elle entièrement négligée. Bien qu'il affirme le contraire, le Conseil économique a bel et bien déplacé les priorités énoncées dans la *Stratégie de coopération au développement international 1975-1980*.

Après avoir plaidé en faveur d'une concentration accrue de notre aide dans un nombre choisi de pays, le Conseil évite soigneusement de définir des critères susceptibles de guider les responsables canadiens. Les auteurs essaient plutôt maladroitement de cerner les critères clés qui ont pu servir aux responsables il y a quelque temps déjà:

Du point de vue de l'admissibilité... (comment les autorités canadiennes choisissent les pays bénéfi-

ciaires) ... il semble bien que la décision d'accorder ou non de l'aide à un pays particulier lui sera probablement favorable s'il appartient au Commonwealth ou à la francophonie, s'il a une population élevée et si son revenu par habitant est faible. Par contre, la valeur des exportations canadiennes vers ce pays et le montant de l'aide qu'il reçoit d'autres sources ne semblent guère avoir d'influence sur cette décision. Signalons toutefois que ces résultats concernent les années précédant la publication de la *Stratégie de coopération au développement international* par le gouvernement canadien en 1975. Nous ne savons pas quelle influence ces facteurs ont pu avoir sur la décision d'admissibilité après 1975.

Bien que le Conseil ait reconnu que l'aide liée nous empêche en partie de dépenser les crédits alloués et que ces derniers doivent surtout servir à absorber les coûts locaux des projets de développement, les auteurs hésitent fort à recommander le déliement de l'aide. Cette dernière mesure doit être reportée jusqu'à ce que ses effets sur l'économie canadienne soient considérés comme négligeables.

Avec cette décision, le Conseil économique est revenu à son point de départ. Les changements majeurs à la structure tarifaire qui bloque l'accès des pays sous-développés au marché canadien, les réformes fondamentales qui rendraient le programme d'aide canadien plus conforme aux nouvelles priorités du gouvernement, le déliement des achats pour satisfaire les besoins des pays bénéficiaires et l'accroissement du volume des décaissements au titre de l'aide doivent tous attendre que l'économie canadienne se porte mieux. Les auteurs emploient des expressions qui suggèrent l'action et la réforme mais qui, à l'analyse, ne font que justifier le maintien de politiques aujourd'hui dépassées parce qu'énoncées à une époque maintenant révolue. Un passage choisi parmi les observations finales sur l'aide canadienne montre à quel point le Conseil économique n'est même pas prêt à endosser ses propres recommandations:

Toutes... (nos recommandations)..., sauf la dernière, ont pour objet de favoriser une amélioration qualitative de l'aide canadienne au développement ou d'en accroître l'efficacité administrative. Toutefois, la mise en œuvre de ces mesures exigera du temps et, dans l'intervalle, il serait peu raisonnable de vouloir augmenter le volume d'aide au même rythme que par le passé. Cette conclusion est renforcée par la conjoncture actuelle de l'économie du Canada et par la nécessité de prévoir le financement d'un vaste programme d'adaptation et de redéploiement industriels.

### Adaptation nationale

L'idée centrale du rapport réside dans le programme national d'adaptation et de redéploiement destiné à modifier les structures établies de l'emploi et de la production dans les secteurs industriels les plus grave-

ment menacés par la concurrence des pays en développement les plus avancés. La Corée, Singapour, Hong-Kong et Taiwan menaceraient six grands secteurs manufacturiers au pays: les textiles, le vêtement, les produits forestiers, les appareils électriques, les articles en cuir et la chaussure, les jouets et les articles de sport. Le Conseil estime qu'en 1971, 250 000 travailleurs étaient employés dans ces industries, ce qui représentait 15 p. cent de tous les emplois du secteur secondaire ou trois p. cent de l'emploi total au Canada. Ce qui est plus grave d'un point de vue politique, c'est que les industries touchées sont très fortement concentrées en Ontario et au Québec. Écartant d'emblée la possibilité que les travailleurs du Canada central puissent adopter la «solution des Maritimes», qui consiste à déménager dans l'ouest du pays où les emplois ne manquent pas dans les secteurs industriels en pleine expansion, le Conseil économique laisse entendre qu'il n'existe que deux solutions de rechange dignes de considération:

Dans une perspective plus réaliste, il faut se demander si . . . (l'équilibre politique régional) . . . doit être maintenu par une tentative de plus en plus difficile — et, au fond, peut-être sans espoir — de sauvegarder les emplois au moyen d'un régime de protection contre les importations ou . . . par l'adoption d'une stratégie vigoureuse visant à insuffler un regain de vie aux régions vulnérables, au moyen de programmes d'adaptation industrielle et de redéploiement des ressources destinés à remplacer les activités qui, à l'heure actuelle, ne sont plus concurrentielles.

Le Conseil économique a décidé d'opter pour la dernière solution. Le grand problème, cependant, est que ce programme d'adaptation et de redéploiement industriels, qui exige une planification au niveau fédéral et un consensus national sur la création et le financement d'un fonds de 4 milliards de dollars destiné à la «renaissance régionale», doit être lié de près à un échéancier de libéralisation des échanges. Cette stratégie intégrée exige en outre qu'on s'entende à l'avance sur une date à partir de laquelle serait entreprise « . . . la réduction des obstacles aux importations dans les secteurs vulnérables . . . » Ce «point de déclenchement» proposé par le Conseil serait atteint dans une quinzaine d'années environ et indiquerait que les conditions idéales seraient enfin réunies, c'est-à-dire « . . . un taux de chômage donné pour l'ensemble du Canada, . . . une conjoncture générale favorable et un rythme satisfaisant de croissance de l'emploi ». Non seulement s'agit-il là du moment où serait mis en œuvre le programme de libéralisation des échanges, mais c'est aussi la date la plus rapprochée où le Conseil entrevoit la moindre possibilité de déliement de l'aide bilatérale. Il y a lieu de faire ici plusieurs observations générales. Premièrement, le Conseil économique tient pour acquis que la volonté politique nécessaire pour appliquer une stratégie aussi dispen-

dieuse et complexe existe bel et bien au Canada, que ce soit au niveau fédéral, régional ou provincial. Prenons un seul exemple pour montrer ce que cela peut représenter en fait d'engagement politique. Le Conseil propose comme moyen possible de mettre en œuvre la stratégie:

. . . la création d'une société d'aménagement — du moins pour la région du centre du Québec et de l'est de l'Ontario — qui serait chargée d'exécuter la stratégie intégrée mise au point par le gouvernement fédéral et les provinces.

Étant donné la présence d'un gouvernement du Parti québécois au Québec et la susceptibilité plus générale des Québécois à l'égard d'une intrusion fédérale dans leurs affaires, il y a fort peu de chances qu'apparaisse la volonté politique nécessaire à une action concertée entre Ottawa et cette province. Deuxièmement, les auteurs du rapport admettent que les pays en développement les plus avancés seront les premiers à bénéficier de la stratégie. D'ici là, et même après, la plupart des pays du Tiers monde ne se verront pas accorder les réductions tarifaires dont ils ont tant besoin pour échapper à leur condition de «sous-développement». Troisièmement, les pays sous-développés les plus pauvres comptent énormément sur l'aide, et pourtant, on ne saurait envisager de délier notre aide bilatérale, et donc de la rendre plus conforme à leurs besoins, avant au moins une quinzaine d'années encore, c'est-à-dire jusqu'à ce que se produise le déclic magique qu'on appelle le «point de déclenchement». Quatrièmement, le maintien à court terme de politiques protectionnistes en dépit des revendications réformistes de plus en plus véhémentes du Tiers monde n'aidera en rien la promotion des exportations canadiennes au-delà des marchés déjà pénétrés. Enfin, dernière observation mais non la moindre, le Conseil considère comme réglés les problèmes de «sous-développement» auxquels le Canada lui-même fait face. Il ne vient nullement à l'idée des auteurs que l'avenir de nos industries vulnérables est peut-être déjà entre les mains d'agents étrangers.

#### Lacunes fondamentales

Pour un commun avenir décrit d'un point de vue simpliste la situation économique des pays du Tiers monde. L'analyse du Conseil économique du Canada s'appuie sur une fausse croyance, celle de la pertinence du modèle économique libéral de développement. Les auteurs ne se sont pas rendu compte que les revendications politiques visant à l'établissement d'un nouvel ordre économique international découlent directement d'un état chronique de sous-développement dans la majorité des pays du Tiers monde. Si la théorie de l'aide s'est modifiée dans le sens d'une plus grande préoccupation pour les incidences sociales des projets de développement et la satisfaction des besoins fondamentaux, d'autres réformes majeures s'imposent dans les structures commerciales, monétaires et financières



et dans les transferts de technologie. Étant donné ses hypothèses de départ, le Conseil économique ne parvient jamais à identifier et à analyser les questions cruciales qui se posent au Canada. Comment peut-on expliquer les lacunes de *Pour un commun avenir*?

Trois facteurs nous viennent à l'esprit. D'abord, le Conseil économique est victime d'une écrasante prédominance d'économistes endoctrinés par la théorie économique libérale et ne jurant que par elle. Les organismes investis de fonctions consultatives comme le Conseil économique devraient pourtant veiller à ne pas s'enfermer dans un champ d'investigation trop étroit. Dans le cas précis du Conseil, il s'agit non seulement pour les économistes d'élargir leurs perspectives, mais aussi d'introduire la participation d'autres disciplines qui s'intéressent elles aussi à l'étude du sous-développement. Au-delà de cette critique qui s'impose d'elle-même, il y a aussi le fait que les auteurs du rapport n'ont pas du tout cherché à connaître et à assimiler les critiques et les recommandations des bénéficiaires de l'aide au développement.

En second lieu, il appert que les auteurs se sont appliqués dans une large mesure à anticiper les préférences des fonctionnaires gouvernementaux plutôt qu'à étudier sérieusement les événements des dernières années et produire une analyse critique témoignant d'un réel effort de compréhension des réalités politiques internationales.

Il s'ensuit naturellement que le rapport est dénué de tout sens de l'histoire. Ses auteurs paraissent incapables d'embrasser l'intérêt à long terme du pays, condition pourtant essentielle à la recherche d'une solution aux problèmes du sous-développement et de la stabilité mondiale. Bien qu'une telle éventualité soit lourde de conséquences, il se peut que le nouvel ordre mondial signifie pour nous une réduction de notre niveau de vie et de notre croissance économique. Plutôt que d'entretenir cette possibilité, le Conseil économique n'en touche pas un mot. A son tour, il vient de sacrifier sa crédibilité en tant qu'organisme créé au départ pour étudier des stratégies appropriées et les recommander aux responsables de l'État.

## *Économie mondiale*

# Le commerce international au lendemain des NCM

par Robert G. Clark

Les négociations du Tokyo Round auront peut-être marqué l'apogée mais aussi la fin des grandes négociations commerciales et tarifaires multilatérales (NCM). La conclusion des accords provisoires marque également la première fois que d'importantes négociations du GATT sont menées à terme pendant une longue période d'essoufflement de l'économie mondiale. Les participants aux quatre sommets économiques qui se sont tenus entre 1975 et 1978 ont cherché à hâter leur issue à la satisfaction générale. Les dirigeants du Sommet de Tokyo ont fait ressortir les réalisations des NCM et se sont engagés à appliquer les accords «sans délai et fidèlement». L'attention peut maintenant se concentrer davantage sur les grands facteurs structurels qui à moyen terme conditionneront l'environnement commercial du monde de l'après-NCM ainsi que sur les grandes questions de politique commerciale qui en découlent.

### Contexte de ralentissement

Les économies industrielles avancées doivent s'accommoder d'un accroissement rapide du coût de l'énergie, de pressions inflationnistes persistantes et de taux de

croissance réduits. Leur gestion est donc rendue difficile par une faible croissance de la productivité, des modifications démographiques radicales, des changements importants dans les tendances de l'offre et de la demande, l'évolution des technologies, les effets d'une infrastructure vieillissante et, dans certains secteurs, la concurrence que commence à leur livrer certains pays en développement. Ces phénomènes structurels (qui sont aggravés par une surcapacité cyclique dans certains secteurs) se sont traduits sur le plan intérieur par de faibles investissements et des taux de chômage trop élevés et, sur le plan extérieur, par d'importants déséquilibres des paiements inter-

---

*M. Clark est un agent du service extérieur actuellement affecté à la Direction des politiques en matière de commerce et d'économie générale du ministère des Affaires extérieures. Depuis son arrivée au Ministère en 1972, il s'est occupé principalement des questions canado-américaines et, plus récemment, de l'élaboration de politiques commerciales. Il a également été affecté à Washington, D.C. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

nationaux qui ont entraîné une déstabilisation des marchés de change. Sur le plan intérieur, ces événements ont fait davantage sentir la nécessité d'une intervention publique accrue visant tout particulièrement à stimuler les investissements et les recettes d'exportation et à protéger certaines industries menacées par la concurrence des importations.

Si la récession de 1974-1975 a été suivie d'une reprise économique modérée, on prévoit pour 1979 des niveaux d'échanges et de production pas tellement plus élevés que ceux de 1978 et, de façon plus précise, peu de changements dans la croissance réelle du PNB du groupe des pays industriels (qui s'établissait en moyenne à quelque 3½ p. cent en 1978). Que l'on opte à plus long terme pour le scénario de faible croissance ou une approche plus optimiste, on semble généralement s'entendre sur le fait que le monde n'est pas près de retrouver les taux de croissance soutenus qui ont caractérisé le quart de siècle précédant 1973. Cela s'explique notamment par le fait que les tarifs douaniers de l'Occident ont maintenant été abaissés à un niveau tel que de nouvelles réductions en deçà des taux convenus aux NCM n'entraîneraient vraisemblablement pas une expansion sensible du commerce international.

Les NCM restent donc une œuvre inachevée même si elles constituent un succès remarquable dans la conjoncture économique actuelle — comme en témoignent la réduction des tarifs douaniers de quelque 33 p. cent à l'échelle mondiale, l'acceptation d'importants codes non tarifaires et le renforcement des mécanismes de contrôle, de consultation et de règlement des différends. Il importera, pour donner leur plein effet aux accords conclus, de modifier au besoin les lois et règlements nationaux en fonction des nouveaux codes, et d'assurer l'application de ces derniers par un contrôle efficace au sein du GATT. Cela suppose une amélioration de la capacité de gestion et d'administration du GATT. En outre, il faudra probablement prévoir pour l'Organisation un rôle au niveau des politiques commerciales — qui pourrait peut-être s'inspirer du rôle actuel du Groupe consultatif des Dix-huit. Le GATT pourrait ainsi être appelé à veiller à ce que l'esprit et la lettre des codes NCM soient respectés et à ce que les questions de politique commerciale soient étudiées en temps opportun et de façon cohérente. Sans un suivi assidu, il se pourrait que les accords de Genève ne soient pas rigoureusement appliqués et, partant, qu'il s'ensuive une escalade des mesures commerciales restrictives que les négociations des six dernières années ont aidé à éviter.

### Protectionnisme et reconversion

Même si les NCM ont donné des résultats supérieurs à ce que l'on aurait pu raisonnablement attendre, elles ne peuvent ni remplacer ni rendre moins nécessaires les grandes reconversions économiques qu'il faudra opérer en fonction des changements structu-

rels fondamentaux qui se produisent actuellement. En outre, étant donné l'importance des problèmes structurels perçus et le manque d'appui de la population pour une plus grande libéralisation des échanges, il se peut que les pressions en faveur du statu quo protectionniste se fassent d'autant plus fortes que le rythme de la reconversion menacera de dépasser le seuil de tolérance nationale. Protectionnisme et reconversion sont donc les deux faces d'un problème que les responsables des politiques commerciales doivent attaquer de front, sans quoi les résultats des NCM risquent d'être compromis par des politiques de chacun pour soi toujours plus raffinées. Afin de bien montrer qu'ils sont derrière les accords NCM ainsi que toute initiative favorisant leur application, les dirigeants du Sommet de Tokyo ont indiqué publiquement l'importance qu'ils accordent aux problèmes à moyen terme que constituent la reconversion et le protectionnisme.

### Protectionnisme

Des mesures de protection, permanentes et provisoires, sont prévues dans le GATT et leurs effets ne sont pas jugés en soi nécessairement inappropriés ou indésirables. L'utilisation judicieuse d'instruments de protection provisoires et raisonnables peut être une façon légitime de contrer les effets préjudiciables des importations lorsque le niveau de perturbation qu'elles entraînent dépasse la capacité d'absorption d'une économie. On peut user de mesures de protection légitimes pour laisser le temps à une industrie nationale de s'ajuster à la concurrence étrangère par une plus grande compétitivité, ou pour se délester d'une industrie avec un minimum d'effets nuisibles pour les travailleurs. Telles que sanctionnées par le GATT, ces mesures protègent également les producteurs d'une concurrence malhonnête des importations causée par des mesures comme le dumping, les subventions gouvernementales ou les politiques de cassage des prix. Toutefois, surtout dans les périodes de faible croissance, il y a danger que les mesures de protection ne servent qu'à retarder la reconversion et à protéger les emplois, c'est-à-dire qu'on s'en serve comme des palliatifs pour traiter des symptômes immédiats plutôt que comme des mesures de correction des maux qui les expliquent. Même si elles sont souvent politiquement plus attrayantes à court terme, les mesures de protection qui ne font guère plus que soutenir des industries chancelantes, perpétuent habituellement la raison d'être de cette protection, attirent fréquemment de nouveaux investissements vers les secteurs de l'économie les moins dynamiques et contribuent ainsi à un embrigadement qui favorise l'utilisation la moins productive de la main d'œuvre et du capital. A long terme, les secteurs les plus dynamiques y perdent en emplois plus rémunérateurs et plus productifs. En outre, dans une longue période de faible croissance, on ne peut sous-estimer le danger que le protection-



nisme se répande par l'exemple et la rétorsion. C'est dans ce contexte que l'Engagement commercial de l'Organisation de coopération et de développement économiques (d'éviter les mesures commerciales restrictives à des fins de balance des paiements) a été renouvelé lors de la réunion du Conseil des ministres de l'OCDE en juin. Une demande artificiellement comprimée dans les pays industrialisés et en développement par un rétrécissement des débouchés commerciaux aggraverait les actuelles difficultés structurelles et serait un obstacle majeur à toute possibilité de reprise économique internationale soutenue. De même, une prolifération anarchique des subventions à l'exportation et des stimulants à l'investissement entraînerait un écart trop important entre les mouvements de capitaux et de biens et les conditions du marché.

### Reconversion

Le phénomène du changement structurel et de la reconversion n'est pas nouveau. Le rétablissement de l'Europe dans l'après-guerre et l'émergence du Japon et de l'Italie dans les années soixante se sont accompagnés de pressions pour introduire de nouvelles technologies et de nouveaux modes de consommation et d'échanges. Dans l'ensemble, le monde occidental industrialisé a accepté, et mis à profit, ce changement, partant du principe que la libéralisation du mouvement des échanges et des investissements et la loi de l'avantage comparatif favorisent la communauté internationale. Ce qui est nouveau, c'est la conjoncture d'une faible croissance, de sérieux problèmes structurels et de l'émergence rapide — par le biais des exportations — des pays en développement à revenu supérieur en tant que producteurs particulièrement concurrentiels dans des industries ergatiques faisant appel à des techniques bien rodées.

La libéralisation des échanges consacrée dans les NCM aura au moins pour résultat de faire mieux sentir la nécessité d'une reconversion en fonction des changements structurels. Par ailleurs, une compétition accrue sur les marchés intérieurs et tiers fera que les décisions nationales concernant des politiques d'aide de transition se prendront dans les conditions les moins favorables. Le temps semblerait donc être venu d'adopter, face au phénomène de l'ajustement structurel, une approche concertée qui, d'une part, permettra un peu de prévisibilité et, d'autre part, favorisera la confiance des agents économiques en des mesures légitimes d'ajustement «positif». Du même coup, cela minimiserait la possibilité que le processus d'ajustement se transforme en une opération «déficiente» dont prétexteraient les gouvernements pour tenter d'en rejeter le fardeau sur leurs partenaires commerciaux. C'est dans ce contexte que l'OCDE a entrepris un examen approfondi des difficultés que pose le passage à des politiques de transition plus positives. Cette étude doit également clarifier certaines des grandes questions que soulève ce débat, afin d'ai-

der les responsables dans leur étude des problèmes de reconversion.

L'étude de l'OCDE reconnaît que les politiques d'ajustement peuvent viser soit des fins économiques (encourager la répartition la plus efficace du capital et de la main-d'œuvre) soit des fins non économiques (encourager des objectifs sociaux par des politiques de développement régional et agricole, des programmes de redistribution du revenu, etc., ou limiter l'incidence d'une sérieuse dislocation économique). Ces politiques sont également considérées comme essentielles à la réalisation d'une croissance non inflationniste soutenue. Les auteurs de l'étude préconisent donc le choix de politiques d'ajustement visant à réaliser les divers objectifs socio-économiques des gouvernements en minimisant les distorsions des activités du marché et en respectant les critères d'efficacité économique.

On peut soutenir que les responsables auront maintenant pour principal défi de créer un climat de confiance international — fondé sur l'expectative raisonnable d'une autodiscipline de toutes les parties — qui favorise l'ajustement structurel. Sinon, les gouvernements, prisonniers d'une concurrence toujours plus âpre qui les force à adopter des mesures qui retardent l'ajustement, devront mettre les bouchées doubles uniquement pour garder la place qu'ils occupent par rapport à leurs partenaires commerciaux, chaque nouvelle résistance à l'ajustement nuisant davantage à une amélioration véritable de leurs économies respectives. C'est donc dans ce contexte que les participants au Sommet de Tokyo ont attiré l'attention sur la nécessité d'améliorer à long terme l'efficacité et l'adaptabilité de leurs économies.

### Les pays en développement et l'interdépendance

L'un des éléments centraux de l'environnement commercial des années 80 sera l'intégration évolutive d'un nombre croissant de pays en développement au régime économique international. On ne sait pas très bien jusqu'à quel point les économies centralement planifiées d'Europe de l'Est pourront participer à cette intégration, ni l'incidence qu'elles pourront avoir. On ne sait pas non plus exactement si les objectifs de croissance de la Chine sont réalisables ni, s'ils le sont, quelle influence aura sur l'Occident une Chine peuplée d'un milliard d'habitants et modérément plus prospère en l'an 2 000. Toutefois, l'émergence de ce que l'on appelle les «nouveaux pays industriels» pose la grande question des conditions qui devraient régir leur intégration au régime économique mondial en tant que participants à part entière. A vrai dire, on ne se demande plus si les perspectives d'une croissance accélérée dans les économies en développement sont un événement heureux du point de vue des économies industrialisées. Il se dégage maintenant une nette communauté d'intérêts en faveur d'une expansion mutuelle des échanges fondée sur des avantages comparatifs. Les pays en développement à revenu

moyen assurent des débouchés aux produits techniquement avancés et au savoir-faire des économies développées, tout en fournissant des biens de consommation à moindre coût. Les capitaux investis par les pays industrialisés servent à financer les plans de développement des pays moins développés (PMD) — y compris la valorisation des matières premières et de l'énergie — plans qui génèrent ensuite des recettes d'exportation utilisables pour l'achat de biens dans les pays développés. Lorsque ces derniers ont connu des creux dans la demande de capitaux, les pays en développement leur ont également fourni de fort opportunes possibilités d'investissement anticyclique. La croissance du monde en développement a, par exemple, permis d'atténuer les effets de la récession que les pays développés ont connue en 1974-1975.

Toutefois, notamment dans le sillage de cette récession, la pénétration des secteurs sensibles des économies développées par des importations à bon marché a entraîné des pressions pour l'octroi d'une aide aux industries menacées et, de façon générale, un souci plus grand, et quelquefois exagéré, des incidences de la concurrence des importations en provenance des pays en développement. Par ailleurs, les pays en développement voient le régime international actuel comme les défavorisant des points de vue du commerce, de l'accès aux marchés de capitaux privés et du contrôle de l'aménagement des ressources et, par conséquent, ont réclamé une participation plus entière et plus efficace à toutes les décisions concernant l'économie internationale. Par exemple, pendant les négociations tarifaires du Tokyo Round, les pays en développement ont réclamé un traitement spécial et différencié sous la forme de réductions tarifaires plus avantageuses que celles offertes par la clause de la nation la plus favorisée (NPF); un échelonnement plus rapide ou plus lent de l'application des réductions tarifaires; des réductions tarifaires NPF moins importantes pour les articles couverts par le Système généralisé de préférences (SGP) de façon à minimiser l'érosion de leurs privilèges tarifaires; la consolidation des concessions et marges préférentielles et diverses améliorations au SGP. Dans les négociations sur les codes non tarifaires, les pays en développement ont de même cherché l'intégration aux codes de clauses de traitement spécial et différencié. Alors que les NCM se poursuivent avec un certain nombre de PMD, ces derniers ont déjà manifesté leur mécontentement à l'égard des résultats obtenus et de la conduite des négociations lors de la réunion de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED V) à Manille en mai.

Même s'il est vrai que les progrès réalisés n'ont pas répondu à toutes les attentes des PMD, les négociations de Genève ont tout de même accordé aux pays en développement certains avantages précis, outre ceux qui découlent des concessions NPF. Parmi ces gains, mentionnons un meilleur fondement juridique

du SGP et des arrangements commerciaux préférentiels entre pays en développement; la mise en application accélérée de concessions tarifaires non réciproques sur une gamme de produits tropicaux et l'octroi d'un traitement spécial et différencié dans les divers codes non tarifaires. Ce dernier point mérite particulièrement d'être signalé, tant pour sa valeur intrinsèque que parce qu'il s'éloigne du principe de la nation la plus favorisée du GATT pour tenir compte des intérêts du monde en développement.

Quelle que soit sa perception des résultats des NCM et de leurs incidences probables sur les échanges, il reste une question qui aura une grande influence sur l'évolution des relations commerciales entre pays industrialisés et en développement dans l'après-NCM. En effet, les pays en développement plus avancés doivent assumer de plus grandes obligations et prendre des mesures de libéralisation adaptées à leur niveau de développement économique. C'est ici que se pose la question des répercussions que pourraient avoir les pays industrialisés et en développement l'absence d'une entente sur la difficile question de la «progressivité» et, par voie de conséquence, la perpétuation d'un régime commercial dans lequel les avantages du traitement spécial et différencié profitent aux pays en développement qui en ont le moins besoin.

Pendant que les plus avancés des pays en développement continueront de renforcer leurs économies et que d'autres joindront leurs rangs, aussi bien les pays industrialisés que les pays en développement ressentiront l'impact des avantages préférentiels exagérés qui leur auront été accordés. Les pays en développement avancés vont probablement attirer une part disproportionnée des investissements au détriment des pays moins développés, dominer les échanges entre PMD et, dans la mesure où les pays en développement continuent à faire front commun dans le dialogue Nord-Sud, sans doute amener les pays industrialisés à répondre moins généreusement aux demandes collectives du groupe des PMD. En ce qui concerne les pays industrialisés, et notamment l'opportunité d'une attitude positive face à l'émergence des nouveaux pays industriels, l'ajustement sera politiquement plus difficile si les groupes d'intérêt nationaux ont le sentiment qu'ils doivent s'ajuster non seulement à une modification des avantages comparatifs, mais également à une concurrence des importations qui bénéficient indûment d'un traitement préférentiel injustifié.

Afin de susciter la confiance du monde des affaires et de faire comprendre aux pays en développement les moins avancés et les plus développés que la question de la «différenciation» a de grandes ramifications, la communauté internationale voudra sans doute étudier les moyens appropriés d'assurer que tous les pays assument des obligations internationales adaptées à leur niveau de développement économique.

## Le rôle du Japon

Lors des discussions sur l'ajustement structurel et l'alignement des politiques macroéconomiques au sommet de Tokyo, le rôle de l'économie japonaise a été soumis à un examen implicite. L'excédent commercial global du Japon, qui dépasse 25 milliards de dollars, a entraîné de fortes pressions de la Communauté européenne (CE) et des États-Unis pour que le Japon contribue davantage à un meilleur équilibre bilatéral et international. On a tenté d'obtenir que le Japon stimule plus efficacement sa demande intérieure tout en libéralisant davantage son marché. Bien que le taux de croissance japonais ait été en deçà de son engagement au sommet de Bonn, ses principaux partenaires commerciaux, dont le Canada, se sont surtout préoccupés de l'accès au marché japonais, sans lequel un accroissement de la demande intérieure de ce pays perd de sa pertinence. A leur décharge, les Japonais font valoir les mesures déjà prises pour tenir compte des préoccupations des autres pays, les limites politiques internes quant au degré de souplesse qu'on peut attendre d'eux et la tradition de dur labeur et de commercialisation poussée à laquelle ils attribuent leur succès et (implicitement) la vulnérabilité actuelle et future de leur économie consommatrice de matières premières, tributaire de forces extérieures qui échappent à leur contrôle. Même si le Canada juge très important de trouver davantage de débouchés sur le marché japonais pour ses produits finis et semi-finis, l'excédent de ses échanges avec le Japon le place dans une position différente de celle des autres participants au sommet.

Le sommet de Tokyo ne se prêtait pas à l'étude d'un cas précis ni à l'examen de questions bilatérales. Il offrait par ailleurs la possibilité de souligner la nécessité d'éviter des déséquilibres structurels fondamentaux dans le système économique, de souligner toute contribution que les pays du sommet pourraient faire à cette fin et de refléter les inquiétudes qu'on éprouve à l'égard du système international s'il devait être soumis beaucoup plus longtemps aux déséquilibres actuels. Le sommet a également été l'occasion de rappeler que des mesures prises unilatéralement par un participant du sommet pour restreindre les importations d'un autre seraient politiquement et économiquement désavantageuses pour les deux parties et entraîneraient vraisemblablement des conséquences défavorables pour les tiers pays par le biais d'un déplacement des courants commerciaux.

## Conclusions

Étant donné la nature de notre économie, notre position par rapport aux «trois Grands» du commerce international et l'émergence de nouveaux pays indus-

trialisés davantage en mesure de nous concurrencer tant au Canada que sur les marchés tiers, nos intérêts seront mieux servis par un environnement commercial international ouvert caractérisé par un multilatéralisme de bon aloi et des règles commerciales non discriminatoires qu'il est possible d'appliquer. C'est là le meilleur moyen de favoriser nos intérêts commerciaux essentiels, c'est-à-dire l'élargissement des débouchés pour nos produits à haute technicité et nos matières premières industrielles transformées, la promotion, pour nos produits primaires, de marchés d'exportation stables à long terme et capables de soutenir la concurrence internationale, et le développement d'une économie canadienne concurrentielle permettant un dosage approprié de produits importés et de produits protégés de façon à tenir compte de la situation particulière du Canada.

Conformément aux intérêts commerciaux susmentionnés, nous profiterions d'un environnement commercial qui comporterait les grands éléments suivants:

- a) la mise en application des résultats des NCM par l'ajustement, s'il y a lieu, des lois et pratiques nationales aux divers codes non tarifaires du GATT;
- b) le renforcement du cadre institutionnel du GATT pour assurer que l'esprit et la lettre des codes sont respectés et que les grandes politiques commerciales sont étudiées de façon pertinente et cohérente;
- c) une conviction politique commune qu'à la suite des négociations du Tokyo Round, pays industrialisés et en développement doivent refuser la tentation protectionniste dans l'intérêt universel d'une reprise économique soutenue;
- d) l'adoption d'une approche positive de l'ajustement structurel dans les pays industrialisés et en développement de façon que, les objectifs socio-économiques des gouvernements soient réalisés en perturbant le moins possible la réaffectation rationnelle des ressources sur les plans national et international;
- e) l'acceptation graduelle, par les pays en développement plus avancés, d'obligations et de mesures de libéralisation adaptées à leur niveau de développement économique; et
- f) de façon plus générale, l'engagement des pays en développement sur une vaste gamme de questions de politique commerciale à la suite des NCM et de la cinquième session de la CNUCED, engagement qui suppose une approche cohérente des contributions à apporter aux discussions qui se tiennent au sein du GATT, de l'OCDE et de la CNUCED.

# Les dix années d'existence du Groupe andin

par Gordon Mace

A la suite de l'appel lancé par les présidents Eduardo Frei du Chili et Carlos Lleras Restrepo de Colombie, les chefs d'État et de gouvernement des pays andins — à l'exception de celui de la Bolivie — se réunissaient à Bogota en 1966 pour discuter des problèmes liés au phénomène de l'intégration régionale en Amérique latine. Trois années après ce qu'on allait appeler la Petite Conférence des Cinq Nations, la Bolivie, le Chili, la Colombie, l'Équateur et le Pérou souscrivaient à l'Accord de Carthagène qui donnait naissance au processus d'intégration sous-régional andin. Le Venezuela n'allait se joindre au groupe qu'en 1973.

Le 26 mai 1979, soit dix années exactement après la signature de l'Accord de Carthagène, les chefs d'État des pays membres — sauf celui du Chili qui s'est retiré de l'Accord en 1976 — se retrouvaient de nouveau à Carthagène pour faire le point et pour marquer surtout la volonté politique de chacun des pays participants à accentuer la progression du mouvement d'intégration. En conséquence, l'occasion nous paraît appropriée pour nous interroger sur les résultats obtenus lors de cette première décennie d'intégration dans la région des Andes et pour réfléchir en même temps sur l'avenir de ce schème d'intégration.

## De Bogota à Carthagène

La Déclaration de Bogota, signée le 16 août 1966, prévoyait la mise sur pied d'une Commission Mixte dont l'objet consistait à esquisser le cadre général d'un Accord d'intégration sous-régionale auquel devaient participer les pays andins. A Bogota, il n'avait pas été question pour ces pays de faire bande à part et de se retirer de l'Association latino-américaine de libre commerce (A.L.A.L.C.). Simplement, ils critiquaient ce dernier schème d'intégration qui, selon eux, était trop axé sur la libéralisation du commerce et qui, ce faisant, profitait de manière démesurée aux trois grands pays de la région, c'est-à-dire le Brésil,

---

*Professeur substitut de science politique à l'Université Laval, monsieur Gordon Mace détient un doctorat de l'Institut universitaire des hautes études internationales de Genève. Sa thèse, qui doit être publiée prochainement, porte sur le Groupe andin. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

le Mexique et l'Argentine. Par conséquent, ils proposaient pour eux-mêmes un régime distinct capable de leur permettre une progression économique plus rapide et susceptible, par la suite, de les amener à participer à l'A.L.A.L.C. sur un pied d'égalité avec les trois Grands.

Les discussions à la Commission mixte s'étalèrent de 1967 jusqu'à la toute veille de la signature de l'Accord de Carthagène. On y retrouvait deux grands courants de pensée que l'on peut résumer de la façon suivante. La première des thèses en présence insistait sur l'utilisation prioritaire des mécanismes de libéralisation du commerce et elle était soutenue à la fois par le Chili et la Colombie. Ces derniers adoptaient une position tout à fait logique puisque, étant les pays les plus développés de la région, ils allaient tirer plus grand profit de la libéralisation des échanges. Les autres pays toutefois, et principalement le Pérou, s'opposaient à cette conception et favorisaient au contraire un processus d'intégration beaucoup plus axé sur des mécanismes susceptibles de promouvoir le développement économique de chacun d'eux de manière à permettre l'instauration progressive d'un plus grand équilibre entre chacun des pays de la région. Comme cela se produit souvent en de telles circonstances, la négociation résulta en un compromis qui fut de nature à satisfaire toutes les parties. Cependant, certains ne furent pas sans remarquer que le Traité constitutif, copie conforme du compromis final, avançait en quelque sorte l'aspect libéralisation des échanges puisque celle-ci allait se réaliser de façon automatique tandis que ce serait les pays membres qui devraient, somme toute, décider du calendrier d'application des mécanismes liés spécifiquement au développement économique.

## La mise en place des institutions communautaires

Les quatre premières années d'existence du Groupe andin furent des années très fructueuses tant du point de vue de la mise en place des institutions centrales que du point de vue de l'évolution générale du processus d'intégration. Dès le départ, plusieurs observateurs avaient d'ailleurs livré une appréciation fort positive quant à l'avenir prometteur du Groupe andin. Et ce jugement paraissait juste à l'époque même s'il n'était fondé que sur l'analyse des seuls aspects éco-

nomiques du processus d'intégration. En fait, l'avenir du Groupe andin semblait mieux engagé que celui d'autres expériences d'intégration tentées auparavant dans le Tiers monde. Car en effet, les observateurs les plus perspicaces avaient déjà noté que la réalité du Groupe andin dépassait largement celle du simple Accord de Carthagène puisque ce processus d'intégration allait reposer de fait sur quatre piliers qui, bien que de force inégale, n'en constitueraient pas moins les quatre pierres d'assise de l'intégration régionale. Ces quatre piliers sont pour le niveau économique l'Accord de Carthagène, pour le niveau culturel l'Accord Andres Bello, et pour le niveau social les Accords Hipolito Unanue et Simon Rodriguez.

Sur le plan économique, l'Accord de Carthagène prévoyait la mise sur pied d'une Commission qui allait constituer l'organe clef de la structure institutionnelle communautaire. Composée d'un représentant principal de chacun des pays membres, la Commission est responsable de la mise en place des grandes politiques économiques et c'est à elle qu'il appartient de veiller en priorité au bon fonctionnement de l'Accord. Prenant ses décisions à la majorité des deux tiers ou à l'unanimité pour les questions importantes, c'est elle qui assigne à la Junte ses directives de travail et, en l'absence d'une Cour de justice communautaire, elle agit comme organe contrôleur de la légalité de l'Accord de Carthagène et veille à ce que les pays membres respectent les obligations qu'ils ont contracté dans le cadre de cet accord. Les difficultés croissantes qu'a connues la Commission dans l'accomplissement de cette dernière fonction ont amené les pays membres à prendre conscience de la nécessité de créer le plus rapidement possible une Cour de justice communautaire. Pour toutes sortes de raisons, la Commission n'a pu jusqu'à maintenant prendre une décision à cet égard mais un récent programme de travail de la Junte semble indiquer que l'on se prononcera en faveur de la création de cet organe juridictionnel communautaire dès 1979.

L'Accord de Carthagène avait aussi prévu la création d'un organe technique, la Junte, qui devait être composé de trois membres à qui le Traité constitutif garantissait une indépendance d'action totale face aux différents pays membres. Cet organe technique joue aussi un rôle administratif et exécutif important puisqu'en plus de remplir toutes les fonctions relevant d'un secrétariat permanent, la Junte doit mener les études demandées par la Commission et elle doit veiller aussi à l'application de l'Accord et des Décisions adoptées par la Commission.

La Corporation andine de développement (C.A.D.) fut, quant à elle, créée par un traité distinct et elle constitue elle aussi un organisme communautaire important sur le plan économique. Sujet de droit international, la C.A.D. est la première organisation internationale financière exclusivement latino-américaine. Elle a commencé ses activités dès 1970 avec

comme objectif principal de faciliter le développement économique et social des pays membres. L'action qu'elle mène en ce sens se fait par le biais d'une assistance technique et financière avec insistance particulière dans le domaine du développement industriel.

Les autres organes de l'Accord de Carthagène — le Comité consultatif économique et social, le Comité consultatif ainsi que les différents Conseils — sont, comme leur nom l'indique, des organismes consultatifs. Il faut dire à leur égard que, jusqu'ici et pour des raisons diverses, ils n'ont pu jouer tout le rôle que l'on attendait d'eux.

Enfin, d'autres institutions communautaires furent également mises sur pied pour les activités sur les plans culturel et social. L'Accord Andres Bello, signé par les représentants de tous les pays andins au début de l'année 1970, régit les relations communautaires dans les domaines de l'éducation, de la science et de la culture. L'article 34 de l'Accord stipule que l'ensemble des activités régionales en matière d'éducation, de sciences et de culture seront coordonnées au sein d'un certain nombre d'organismes communautaires permanents. Le plus important de ceux-ci est la Réunion des ministres de l'éducation qui joue un rôle similaire à celui de la Commission de l'Accord de Carthagène. Ce « Conseil des ministres » est épaulé par un Office de coordination, un Comité des directeurs nationaux de la planification ainsi que par un certain nombre de Commissions mixtes. Dans les secteurs de la santé et du travail, les Accords Hipolito Unanue et Simon Rodriguez prévoient des structures communautaires similaires à celle de l'Accord Andres Bello pour tout ce qui touche à la coordination des activités régionales en ces domaines.

### Évolution des principaux mécanismes

Bien que les priorités de la région les aient obligés à consacrer le principal de leurs efforts aux activités économiques, les pays andins n'en ont pas moins jugé nécessaire de s'intéresser, dès la mise en marche du processus d'intégration, aux secteurs de l'éducation et de la culture. Les dirigeants de ces pays ont en effet rapidement compris que l'éducation et la culture pouvaient remplir une fonction importante dans la création d'une solidarité régionale et jouer en même temps un rôle important dans la transformation des structures économiques. C'est pourquoi, malgré la faiblesse des moyens dont ils disposaient à cet effet, les gouvernements des pays membres n'ont pas hésité à poser un ensemble de gestes dans chacun de ces domaines. C'est ainsi que l'on a entrepris un effort d'harmonisation au niveau scolaire qui a permis l'établissement d'un système de certificats d'études valides dans l'ensemble des pays membres et qui a favorisé l'utilisation de manuels communs dans divers domaines de l'enseignement primaire. On a aussi créé un Institut international d'intégration et une École d'entrepreneurs des Andes. Il convient de noter, d'autre

part, qu'il existe déjà une coopération suivie entre les différents Instituts de la culture et que les pays membres ont mis en marche un programme de formation et de recherche en communication sociale. Enfin, l'on a mis sur pied une Commission d'éducation supérieure pour l'ensemble de la région et on a aussi établi, à la suite du compromis universitaire de Trujillo, signé en 1974, une Association andine des universités. Naturellement, les gestes qui ont été posés ne constituent qu'un commencement mais on en saisira déjà toute la portée si l'on se rappelle que les pays andins n'ont jamais vraiment été associés par le passé et qu'il existe encore dans cette région une animosité résultant de conflits frontaliers dont certaines cicatrices perdurent toujours. Il reste encore beaucoup à faire sur le plan culturel, mais l'effort déjà réalisé est d'autant louable qu'il s'agit là d'une entreprise dont la complexité impose des résultats difficilement quantifiables et dont l'influence ne se fera sentir qu'à long terme.

Les gouvernements des pays andins ont aussi résolu de coordonner leurs efforts dans les domaines du travail et de la santé. Même si leur action en ces secteurs fut de moindre envergure, ils n'en ont pas moins convenu d'accorder une attention spéciale aux problèmes de l'harmonisation des politiques dans les domaines du travail et de la sécurité sociale, aux mesures destinées à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre ainsi qu'aux systèmes de formation professionnelle. Ces intentions, d'abord énoncées dans la Déclaration de Quito, ont été réalisées par le Programme d'action de Lima qu'adopta en 1975 la Troisième conférence des ministres du Travail. Dans le domaine de la santé communautaire, l'Accord Hipolito Unanue a déjà donné lieu à des développements intéressants tels la formulation d'une législation sanitaire applicable à l'ensemble de la région andine et l'adoption d'une politique commune concernant les produits pharmaceutiques. Il s'est aussi développé une collaboration étroite dans le domaine de l'aide aux régions sinistrées et les pays membres ont accepté d'échanger des informations et de collaborer étroitement dans la répression de l'usage et surtout du trafic de stupéfiants.

Cela dit, c'est naturellement dans le domaine économique que les pays membres ont jugé nécessaire de concentrer le gros de leurs efforts en faveur de l'intégration. Ici, le modèle communautaire de base, tel que défini en 1969, reflétait assez fidèlement les thèses énoncées par la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL). La pensée de la CEPAL, fortement influencée par l'économiste Raoul Prebisch, insistait sur la nécessité qu'il y avait pour l'Amérique latine d'axer ses efforts sur le développement industriel au moyen de la substitution des importations et d'une augmentation progressive des exportations de produits finis et semi-finis. Fidèles en cela à cette pensée économique, les dirigeants des pays andins

avaient esquissé un modèle communautaire de développement économique que l'on qualifiait à Lima de rationalisation du capitalisme dans le sens où le jeu du libre marché devait s'accompagner d'une intervention de l'État à titre d'acteur principal dans l'assignation des ressources.

Ce modèle se traduisait dans la réalité par l'adoption d'un certain nombre de mécanismes fondamentaux. Le premier de ceux-ci était le programme de libéralisation du commerce régional. Ce programme devait s'appliquer automatiquement et selon des délais fixés par le Traité constitutif lui-même. Il couvre environ six mille produits que l'on a regroupés sous des chapitres divers et qui doivent être libérés selon un échéancier propre à chacune des catégories. A cet égard, il n'est pas exagéré d'écrire que la libéralisation des échanges constitue sans doute le mécanisme du Groupe andin qui a connu le plus de succès jusqu'à aujourd'hui. En 1976, en effet, la Colombie, le Chili et le Pérou avaient déjà réalisé cinq abaissements annuels de tarifs de dix pour cent. Ceci a permis une élévation du commerce régional qui est passé de 143 millions de dollars en 1969 à 817 millions de dollars en 1974. Évidemment, le total des ventes régionales demeure faible mais il présente néanmoins un élément intéressant et prometteur dans le sens où il a permis une diversification du commerce régional qui a ainsi fait une place plus grande aux produits manufacturés et aux biens d'exportation non traditionnels. C'est là un élément significatif si on compare ce résultat à celui du commerce global des pays andins avec les pays tiers qui, lui, se fait encore pour 95 pour cent dans le domaine des produits de base et des exportations traditionnelles.

Un deuxième mécanisme important de l'Accord de Carthagène consiste en l'adoption d'un tarif extérieur commun. Au départ, il était prévu que ce tarif commun ne serait pas appliqué avant 1980 en raison des énormes difficultés que présentait l'harmonisation des structures tarifaires des différents pays membres. C'est pourquoi la Commission, par sa décision 30, adopta un tarif extérieur commun minimum qui fut appliqué par la Colombie, le Chili et le Pérou dès 1970. Cet exercice devait servir d'apprentissage pour l'application à venir du véritable tarif extérieur commun. Son succès fut cependant mitigé même si la mesure n'imposait pas de véritables contraintes aux pays membres. L'application du tarif extérieur commun a été, quant à elle, reportée de quelques années par le Protocole de Lima de 1976 parce que certains pays participants s'opposaient à la structure et au niveau des tarifs proposés. La Commission a repris les discussions sur ce sujet il y a quelques mois et il n'est pas impossible qu'elle se prononce sur la question dès cette année.

Le mécanisme sans doute le plus important, et certainement le plus original, de l'Accord de Carthagène est la programmation industrielle. C'est l'instru-



ment par lequel les pays andins planifient conjointement le développement industriel de la région. Les sept grands secteurs réservés pour la programmation industrielle sont la métallurgie de base, les minéraux non métalliques, la chimie et la pétrochimie, l'industrie métal-mécanique, l'industrie électrique et électronique, le bois, la cellulose et le papier, et enfin l'industrie alimentaire. Deux grands types de programmes sont appliqués dans chacun de ces secteurs. Les programmes de rationalisation industrielle ont pour objet, le mot l'indique, de rationaliser la production d'industries déjà existantes dans ces secteurs. Relativement négligée au départ, la rationalisation industrielle s'est vu accorder une importance croissante ces dernières années comme en fait foi la récente création, au sein de la Junte, du département qui porte ce nom. La programmation sectorielle s'occupe, elle, de la production à venir et son objectif principal est de fournir les bases d'une spécialisation industrielle à laquelle pourront participer également tous les pays membres.

Les objectifs de la programmation industrielle n'ont pas tous été atteints, loin de là. C'est ainsi par exemple que trois programmes sectoriels seulement ont été approuvés au moment d'écrire ces lignes. Toutefois, ce retard n'est pas vraiment imputable aux pays membres eux-mêmes mais il nous paraît plutôt dû à la nouveauté et à la complexité d'un mécanisme qui n'a jamais été expérimenté auparavant dans aucun autre schème d'intégration régionale. Par conséquent, il est certainement trop tôt pour parler d'échec en ce domaine.

Un autre mécanisme original porte sur le traitement de faveur accordé aux pays de moindre développement relatif, c'est-à-dire à la Bolivie et à l'Équateur. Par l'ampleur des mesures qu'il comporte, ce mécanisme fait du Groupe andin un processus d'intégration tout à fait différent de ceux qui l'ont précédé. Le traitement préférentiel touche à la plupart des éléments de l'Accord de Carthagène et jusqu'ici il paraît avoir été appliqué avec bonheur par les pays membres du Groupe andin. La récente Décision 119, qui instituait un programme spécial d'appui à la Bolivie, constitue un exemple pertinent de la vitalité de cette mesure. Toutefois, l'application du traitement de faveur n'a pas été un succès complet dans tous les domaines puisque les représentants de la Bolivie à la Commission ont quelquefois fait état de négligences de certains pays participants dans des secteurs isolés comme par exemple le commerce régional et la programmation sectorielle.

Le dernier grand mécanisme est celui de l'harmonisation des politiques économiques et sociales. Des mesures importantes ont été adoptées dans ce secteur en particulier dans le domaine de la propriété et du développement industriels, dans le domaine de la nomenclature tarifaire et du financement des exportations, dans celui de la commercialisation des produits

agricoles, dans le secteur de l'infrastructure physique et dans celui des communications. La mesure la plus connue dans ce domaine de l'harmonisation des politiques est sans contredit l'adoption d'un code régional sur les investissements étrangers et les transferts de technologie. Plus que tout autre, ce geste a suscité des commentaires et des critiques qui ne se sont apaisés qu'avec la dilution progressive des principales mesures du code. Toutefois, il est évident que, sauf pour quelques actions isolées, le mécanisme de l'harmonisation des politiques économiques et sociales n'a pas constitué une priorité durant les premières années d'existence du Groupe andin. Pour le moment il s'agit là d'une situation normale, mais il est bien certain que si l'on veut progresser à l'avenir en ce domaine il faudra travailler pour obtenir une homogénéité plus grande entre les structures socio-économiques de chacun des pays membres.

### Les années difficiles

Les quatre premières années d'activité du Groupe andin ont donné lieu à une progression spectaculaire du processus d'intégration. Cette situation était attribuable à la dynamique normale d'un schème d'intégration que l'on était à créer. La mise en place des institutions communautaires et l'adoption rapide de certaines mesures importantes avaient contribué à créer un climat d'optimisme et de confiance débordante en l'avenir du Groupe andin. De plus, ce sentiment était fortement ancré chez ceux qu'on appellera les technocrates andins, c'est-à-dire tous les fonctionnaires régionaux et les négociateurs nationaux qui gravitaient, de près ou de loin, autour du processus d'intégration et qui partageaient une volonté commune d'assurer le succès de l'entreprise. Enfin, la plus ou moins grande similitude entre les projets politiques des gouvernements de la Bolivie (jusqu'en 1972), du Chili et du Pérou explique aussi les succès de cette première période d'existence du Groupe andin.

A partir du début de 1974 toutefois, la situation allait se compliquer. En fait, on peut écrire que le processus d'intégration a été complètement bloqué de 1974 à 1976. La première raison qui explique cet état de choses est d'ordre technique; elle a trait à l'entrée du Venezuela dans le Groupe andin. Ce geste, que le gouvernement de Caracas avait été obligé de retarder sous la pression de la puissante *Fedecamaras*, avait obligé la Junte, dès 1972, à consacrer une part importante de ses activités à étudier et à modifier les programmes régionaux existants. Cette nouvelle adhésion rendait en effet nécessaire la reformulation de plusieurs des mécanismes de l'Accord de Carthagène et ce travail avait empêché la Junte de se consacrer à l'analyse des propositions qu'elle devait faire en vue des échéances de 1975 concernant en particulier le tarif extérieur commun et la programmation industrielle.

Ensuite, — et c'est là la deuxième raison, — la situation de l'économie internationale s'était grave-

ment détériorée à partir de 1973. Les pays andins ont été touchés de plein fouet par la crise et en particulier ceux parmi eux qui étaient importateurs de pétrole. Mais ces derniers n'étaient pas les seuls car tous les pays sous-développés souffraient de la situation eu égard au fait que les dérivés du pétrole comptent pour une bonne part dans les importations de ces pays. Par conséquent, la plupart des pays andins étaient devenus plus prudents face à la détérioration de l'économie internationale et ils hésitaient à continuer à appuyer les mécanismes de l'intégration qui pouvaient rendre la région moins attrayante pour les investisseurs étrangers qui étaient devenus plus sélectifs, disait-on, dans le choix de leurs investissements à cause de la rareté du capital disponible.

Cependant, le facteur le plus important de la crise venait de la région andine elle-même. En réalité, l'image du Groupe andin s'était douloureusement modifiée par rapport à celle qui le caractérisait au début des années 1970. A cette époque, en effet, trois pays constituaient ce que l'on pourrait appeler le moteur du processus d'intégration. Ces trois pays — la Bolivie du gouvernement Torres, le Chili du président Allende et le Pérou du gouvernement Velasco — avaient adopté, à des degrés divers, une politique économique fortement nationaliste et, ce faisant, ils avaient aussi voulu orienter le modèle économique régional dans le sens de leurs préoccupations. C'est ainsi, par exemple, que l'on doit à l'intervention des délégations de ces pays à la Commission, et principalement à la délégation péruvienne, d'avoir insisté et obtenu une Décision en faveur d'un contrôle des investissements étrangers et des transferts de technologie.

Toutefois, la situation n'allait pas tarder à se modifier avec l'arrivée au pouvoir en Bolivie, fin 1971, du gouvernement réactionnaire du général Banzer. Plus tard, en septembre 1973, viendrait le coup d'État du général Pinochet au Chili. Ainsi, au début de 1974, il ne restait que deux gouvernements nationalistes au sein du Groupe andin, ceux du Venezuela et du Pérou, alors que ce dernier se trouvait de plus en plus empêtré dans une situation économique extrêmement difficile.

Dès 1972, le nouveau gouvernement bolivien avait commencé à demander des adoucissements à certains mécanismes de l'Accord de Carthagène. La Bolivie affirmait, à juste titre pour une bonne part, n'avoir pu profiter autant que ses partenaires du premier programme sectoriel concernant l'industrie métal-mécanique. Elle exigeait aussi des modifications profondes au code sur les investissements étrangers auquel s'opposait une politique économique que le nouveau gouvernement était à expérimenter et qui serait plus tard confirmée par l'acceptation par ce gouvernement du fameux rapport Musgrave. Le nouveau gouvernement chilien, pour sa part, avait pris soin dès le début de souligner son attachement indéfectible au processus d'intégration régional. Cependant, à mesure que l'on avançait dans l'année 1974 et

plus précisément après le début de 1975, il était devenu évident que le nouveau modèle de développement économique chilien se révélait fondamentalement incompatible avec le modèle régional tel que défini en 1970.

L'arrivée à échéance, à la fin de 1975, des délais pour l'adoption du tarif extérieur commun et de l'ensemble de la programmation industrielle allait servir de prétexte au Chili, appuyé en cela par la Colombie, pour remettre en question l'ensemble du modèle économique communautaire suivi jusque-là. La situation qui avait commencé à s'envenimer dès le milieu de 1974 allait maintenant devenir critique pour le futur du processus d'intégration. Le Chili, inspiré en cela par les *Chicago Boys*, n'exigeait pas moins que l'élimination du code sur les investissements étrangers, une moyenne de protection tarifaire commune ne dépassant pas en général de 10 à 20 p. cent ainsi qu'un rôle inexistant de l'État comme agent de développement économique.

Même si certains d'entre eux, en particulier la Bolivie et la Colombie, désiraient des adoucissements au Traité constitutif, aucun des pays membres ne pouvaient partager les positions extrêmes du Chili. Tous étaient prêts à faire un certain nombre de concessions pour permettre à ce pays de demeurer au sein du Groupe andin et aussi pour assouplir les éléments du modèle régional qui, de l'extérieur, apparaissaient comme trop nationalistes. Après plusieurs mois de négociations intensives mais infructueuses, les Cinq se résolurent, pour faire pression sur le Chili, à signer le Protocole additionnel de Lima qui avait été prévu par la Décision 100 de la Commission. La réaffirmation des intentions des Cinq dans la Déclaration de Bocaya d'août 1976 ne réussit pas non plus à ébranler la fermeté du gouvernement chilien. Il restait à en tirer les conséquences et il fut décidé que le Chili se retirerait de l'Accord de Carthagène. Ainsi, plus que les difficultés techniques, plus que les conséquences de la difficile situation économique internationale, c'est le changement du modèle de développement économique de certains pays membres qui constitue le véritable motif du piétinement du processus d'intégration andin et de la transformation du modèle de développement économique régional.

#### L'avenir

Car le Protocole additionnel de Lima, renforcé par des Décisions ultérieures de la Commission, a eu pour conséquence de diluer fortement le modèle économique régional tel qu'il avait été défini et mis en vigueur au début des années 1970. Le Groupe andin n'est plus ce qu'il était. La perte d'un de ses pays membres a nui à son prestige et le nouveau modèle économique régional qu'il s'est donné ne paraît plus constituer un instrument privilégié orienté vers la poursuite d'un développement autonome.

Par conséquent, il s'avère difficile de partager



l'optimisme dont faisait preuve un des membres de la Junte lors d'une entrevue qu'il nous accordait l'automne dernier. En réalité, le Groupe andin n'a pu éviter les difficultés qui ont frappé et qui ont quelquefois mis fin à d'autres expériences d'intégration se déroulant ailleurs dans le Tiers monde.

Il est trop tôt, cependant, pour prononcer un jugement définitif car tout n'est pas joué, loin de là. Un processus d'intégration ne constitue pas une expérience d'une seule décennie comme en fait foi l'exemple inachevé de la Communauté économique européenne. Et si on le compare à d'autres processus

d'intégration du Tiers monde, il demeure que le bilan du Groupe andin est nettement supérieur.

Tout processus d'intégration régional constitue un système ouvert et changeant. En conséquence, il n'est pas impossible que, sous l'impulsion de certains gouvernements comme celui du Venezuela et du nouveau gouvernement de l'Équateur, le Groupe andin revienne à un modèle de développement économique qui soit beaucoup plus axé que ce n'est le cas maintenant vers un type de développement véritablement autonome. Toutefois, un tel revirement de la situation n'est pas prévisible à très court terme.

## Amérique latine

# L'agonie du Nicaragua

par James Guy

«*Revolución!*» Tel est le mot d'ordre en Amérique latine, et pourtant peu de républiques en ont fait véritablement l'expérience. Dans cette région du monde où la violence politique est l'un des seuls moyens d'accélérer la marche vers le modernisme, les fréquents *golpes de estado* (coups d'État) sont souvent considérés à tort comme révolutionnaires. La plupart du temps, ces *golpes* et *cuartelazos* (mutineries de caserne) ne font que transférer le pouvoir d'une élite à une autre sans toucher la vie quotidienne des paysans et des citoyens. Néanmoins, les terribles événements qui viennent de se produire au Nicaragua présentent toutes les apparences d'une véritable révolution: le tissu politique, social et économique de la société nicaraguayenne paraît avoir subi une transformation irréversible. De cet holocauste révolutionnaire, où pas une vie ne pesait plus lourd qu'une autre, est sorti un Nicaragua qui ne sera jamais plus comme avant. Chose certaine, les violences et les bouleversements qui ont abouti en juillet dernier à l'exil d'Anastasio «Tachito» Somoza Debrayle et de ses proches ont traumatisé ce pays comme jamais encore auparavant et continueront de le faire pendant de nombreuses années à venir.

Le tribut à payer est aussi très lourd: environ 15 000 personnes tuées, 600 000 forcées de fuir leur foyer, des villes et des villages détruits et de nombreuses entreprises ruinées ou condamnées à fermer leurs portes. Malgré la victoire des sandinistes, c'est maintenant le nihilisme politique qui guette le Nicaragua, la plus grande des républiques d'Amérique centrale. Témoin et victime de l'exécution massive de ses enfants, de ses paysans et de ses soldats, des sévices infligés à ses prisonniers politiques, de l'assassinat arbitraire, des détentions et du déni de ses

libertés civiles, la nation nicaraguayenne porte aujourd'hui, imprimée dans son psyché collectif, la trace indélébile des atrocités qui ont marqué son passage d'un autoritarisme égocentrique sans merci à un totalitarisme encore mal défini. Il faudra un certain recul pour pouvoir déceler et analyser les bienfaits de cette transition, si bienfaits il y a. Ce qui est certain, c'est que le Nicaragua n'a pas cultivé les traditions et les institutions de la démocratie depuis qu'il a acquis le statut d'État indépendant en 1838. Jusqu'à tout récemment, le seul indice d'une certaine «stabilité politique» dans le régime nicaraguayen était le simple fait qu'une même famille avait réussi à se maintenir au pouvoir pendant plus de quatre décennies. Il importe à présent de savoir quelles institutions — si toutefois il y a lieu d'utiliser ce mot — viendront combler le vide politique causé par le renversement de la famille Somoza.

## La Dynastie

Entre 1912 et 1933, les *marines* des États-Unis occupèrent par intermittence le Nicaragua pendant quelque 19 années, afin de «restaurer l'ordre» et de «protéger les citoyens et les biens des États-Unis». Six ans avant leur départ définitif, les États-Unis mirent sur pied la garde nationale et en offrirent le commandement à un joyeux libéral pro-américain,

---

*James Guy est professeur de science politique au Collège du Cap-Breton. Il est aussi l'un des fondateurs du Centre des études internationales de cet établissement. Ses cours portent sur la politique latino-américaine et sur la politique étrangère du Canada. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

Anastasio «Tacho» Somoza Garcia. Par un de ses premiers actes destinés à affermir son emprise sur la garde, celui-ci allait sans le savoir signer sa propre perte et celle de son fils Tachito quelque 45 années plus tard. Le 21 février 1934, il ordonna l'exécution d'Augusto Cesar Sandino, l'homme qui par son charisme avait soulevé les paysans contre les *marines* lors de la seconde occupation.

Plus de 20 ans après, le 21 septembre 1956, un disciple de Sandino, le jeune poète Rigoberto Lopez Perez, assassina Somoza père, qui présentait pour la quatrième fois d'affilée sa candidature à la présidence. Encore une vingtaine d'années s'écoulèrent et le mouvement marxiste de guérilla, qui constituait le principal foyer souterrain de l'opposition à «Tachito» Somoza, s'inspira lui aussi de Sandino et se rallia au Front sandiniste de libération nationale (FSLN) formé depuis 1962.

Après la mort de Tacho, ce furent ses deux fils Luis et Anastasio qui gouvernèrent pendant dix ans le Nicaragua. Luis avait été président du Congrès et la constitution le désignait comme successeur à la présidence au moment du décès de son père. Instruit aux universités de la Californie, de la Louisiane et du Maryland, il prônait un réformisme démocratique qui irritait son frère cadet. Diplômé de West Point, Anastasio était d'un naturel foncièrement autoritaire et redoutait les conséquences du libéralisme de son frère aîné. En sa qualité de commandant de la garde nationale, il était d'ailleurs en mesure d'empêcher Luis de poursuivre son œuvre de démocratisation et de modernisation. Aux termes d'un compromis intervenu entre eux en 1963, deux présidents fantoches se succédèrent alors pour administrer sous l'étiquette de «réformistes libéraux modérés» les politiques et les programmes de Luis Somoza. Le Dr René Schick Gutierrez fut élu en 1963 et son vice-président, Lorenzo Guerrero, lui succéda à sa mort en 1966. Mais Luis mourut subitement d'une crise cardiaque en 1967 et Tachito put accéder à la présidence par le biais d'une élection entièrement truquée. Au lendemain de sa victoire électorale, deux chroniqueurs du *Los Angeles Times* prédisaient des jours sombres pour le Nicaragua en écrivant de «Tachito» qu'il était «le plus dangereux de la dynastie Somoza».

Ses fréquents recours à la brutalité policière et à la force militaire pour étouffer l'opposition à son gouvernement n'allaient d'ailleurs pas le rendre très populaire auprès de l'opinion. En 1972, au lendemain du tremblement de terre qui ravagea la capitale, il s'aliéna encore davantage la sympathie de la population en vendant à son profit personnel des terres aux dépossédés, ainsi que les provisions de secours reçues au titre de l'aide internationale.

### La garde nationale

Le président et général à cinq étoiles commença à ressentir une vive opposition à son régime dictatorial

dès le début des années 70. Au cœur de la crise, il y avait la puissante garde nationale: 12 000 hommes jouant à la fois le rôle d'armée privée et de police nationale. Placée sous les ordres de «Tachito» et de son demi-frère, le colonel José Somoza, elle représentait l'une des forces militaires les plus modernes et les mieux entraînées de toute l'Amérique latine. En fait, proportionnellement aux chiffres de population, les États-Unis ont formé à Rio Hato et dans la zone du Canal davantage de recrues de la garde nicaraguayenne que de toute autre force militaire ou policière de l'hémisphère occidental.

«Tachito» n'avait pas aussitôt pris les rênes du pays que, déjà, la garde nationale se voyait accusée de violations des droits de la personne. De fait, toute opposition déclarée au régime était menacée des pires représailles. Après enquête, la Commission interaméricaine de l'Organisation des États américains (OEA) sur les droits de la personne conclut formellement à la pratique courante de la torture et des exécutions par les soldats. Et malgré le ton très modéré de sa résolution, l'Assemblée générale des Nations Unies condamna en décembre 1978 les violations des droits de la personne au Nicaragua, encore que les États-Unis s'abstinrent de voter à cette occasion. Entretemps, la Commission permanente du Nicaragua sur les droits de la personne signalait constamment des disparitions d'individus. Beaucoup des violations les plus flagrantes furent rapportées par la Croix-Rouge du Nicaragua, elle-même souvent témoin de ces atrocités. Enfin, le bureau des affaires latino-américaines à Washington, qui avait suivi de près les violations des droits de la personne dans sa publication *Update: Latin America*, écrivit que «presque toutes les violations des droits de la personne dénoncées au Nicaragua ont été attribuées à la garde nationale».

Historiquement, les Somoza avaient gouverné le Nicaragua avec beaucoup de succès parce qu'ils opéraient sous trois couverts: d'abord, ils se disaient les alliés des syndicats, eux-mêmes concurrents; ensuite, ils se prétendaient progressistes et libéraux; enfin, ils projetaient l'image d'hommes d'État dévoués à la cause de l'indépendance socio-économique du Nicaragua.

En réalité, depuis l'arrivée des Somoza au pouvoir au début des années 30, les travailleurs des villes et des campagnes n'avaient que très peu amélioré leur sort. Comme la plupart des groupes qui essayaient de s'organiser sous l'œil vigilant du régime, ils n'avaient gagné aucune influence réelle dans le système politique. Les Somoza étaient présents partout dans le secteur économique, de sorte que la main-d'œuvre devenait un atout important dans leurs intérêts familiaux. On a estimé que plus du sixième de l'économie du Nicaragua était contrôlé directement par les entreprises de la famille: la société nationale de transport aérien, les sociétés de transport maritime, deux ports de mer, des compagnies de construction et des cimenteries, des franchises d'importation et d'importantes

firmes d'exportation agricole. L'imposante puissance économique des Somoza débordait les frontières du Nicaragua car ils détenaient aussi d'importants avoirs aux États-Unis et en Europe. Au pays même, tous les chemins aboutissaient à une entreprise Somoza. Dès lors, il n'est pas surprenant que les autorités fissent tout en leur pouvoir pour entraver les activités organisées susceptibles de menacer le régime, contribuant ainsi à entretenir l'ignorance et l'impuissance.

Quand l'Alliance pour le progrès se mit à transférer des fonds dans les pays d'Amérique latine qui empruntaient les voies de la démocratie, les Somoza se répandirent en belles paroles sur les besoins des paysans nicaraguayens. Toutefois, les crédits alloués ne servirent jamais à financer des initiatives paysannes parce qu'ils furent bloqués par la famille et redistribués en fonction de ses propres intérêts. C'est alors que fut mis sur pied en 1964 l'Institut pour l'épanouissement humain (*Institute for Human Promotion* — IMPRHU), organisation non gouvernementale destinée à sensibiliser les paysans par des programmes d'éducation et des mesures d'incitation professionnelle. Mais les Somoza sabotèrent ses activités toutes les fois qu'ils le purent et entravèrent ses opérations en dressant des obstacles juridiques sur sa route. En 1975, ils créèrent avec l'aide des États-Unis l'Institut du bien-être rural (*Institute of Peasant Welfare* — INVIERNO) afin d'améliorer la condition des populations pauvres des campagnes. Belle initiative vue du dehors, mais la réalité est qu'un grand nombre des projets de l'INVIERNO furent entrepris dans les régions où les guérilleros étaient le plus actifs, dans le dessein précis de neutraliser leur influence. L'organisation se révéla toutefois inefficace.

### L'opposition

Au Nicaragua, la population active des villes paraît à peine plus aisée que sa contrepartie rurale. Sur le plan idéologique, le mouvement des travailleurs a eu tendance à se fragmenter de l'intérieur en factions d'extrême-gauche et d'extrême-droite. Les Somoza ont toujours surveillé de près l'activité de ses 30 000 membres, afin d'y déceler la moindre cohésion dangereuse pour le régime. Mais la désunion faisait en quelque sorte partie intégrante du mouvement et des organisations qui le composaient. Par exemple, la Confédération générale des travailleurs indépendants (CGTI), forte de 12 000 membres d'obédience marxiste, ne pouvait pas s'entendre avec la Confédération générale du travail (CGT), dont les 10 000 membres avaient la faveur du gouvernement et appuyaient ouvertement les Somoza. Le régime n'avait donc pas à craindre une opposition monolithique de ce secteur de l'économie.

L'Église, pour sa part, ne représentait pas non plus une véritable force d'opposition. Historiquement, elle s'était toujours montrée plutôt large d'esprit à l'égard de toutes les activités gouvernementales. Elle

en vint donc à accepter les Somoza et les libéraux comme des défenseurs du statu quo. Monsenor Alejandro Gonzalez Robleto avait même perdu le respect des Nicaraguayens parce qu'il avait ouvertement appuyé les Somoza. Dès le début des années 70, cependant, l'image essentiellement conservatrice de l'Église commença à se transformer. Un clergé plus jeune et plus progressiste défiait maintenant le gouvernement sur un certain nombre de questions, refusant par exemple d'acquiescer au «*continualismo*» de «Tachito» Somoza, son obstination à demeurer au pouvoir malgré l'expiration de son mandat aux termes mêmes de la constitution. Le nouvel archevêque de Managua, Monsenor Miguel Olando Bravo, alla même jusqu'à dénoncer ouvertement le régime dans un certain nombre de lettres pastorales et se mit à boycotter les cérémonies officielles. Si bien qu'en 1979, l'Église avait pris position en faveur du renversement du président.

L'opposition de fait au régime Somoza se concrétisa pour la première fois en 1974 avec la création de l'Union démocratique de libération (UDEL). Regroupant à l'origine tous les partis d'opposition et les syndicats ouvriers, elle s'adjoignit bientôt des groupements d'affaires, l'Église et bien d'autres groupes qui lui conférèrent un caractère très représentatif de l'ensemble de la société nicaraguayenne. L'emprise de Somoza sur le pays ne fut pas sérieusement menacée, cependant, jusqu'au moment où fut assassiné en janvier 1978 Pedro Joaquin Chamorro, éditeur de *La Prensa*. Leader politique bien en vue, Chamorro était un homme au franc-parler. Trois mois avant sa mort, il avait reçu le prix Cabot de l'Université Columbia pour ses contributions journalistiques à la promotion de la coopération interaméricaine. Il fut assassiné parce qu'il avait clairement exprimé ses intentions de «mettre fin à la dictature de Somoza et d'instaurer un régime où le pluralisme aurait sa place». Sa disparition donna aux sandinistes l'élan dont ils avaient besoin pour activer le militantisme et soulever tous les groupes d'opposition contre Somoza et la garde nationale. Ils commencèrent par organiser une grève générale de deux semaines qui paralysa pratiquement tout le pays et leur gagna l'appui croissant des milieux d'affaires. L'activité des sandinistes fit bientôt les manchettes de la presse internationale et l'attention mondiale se braqua sur la vulnérabilité croissante du régime Somoza.

L'une des actions les plus éclatantes des sandinistes survint après que le président Carter eut adressé des félicitations au régime pour «l'amélioration de la situation des droits de la personne au Nicaragua». Les guérilleros prirent d'assaut et occupèrent le Palais législatif en plein cœur de Managua, y gardant en otages plus d'un millier de bureaucrates et de législateurs. Parmi eux se trouvaient Luis Pallais Debrayle, cousin de Somoza et vice-président de la Chambre des députés, et José Somoza Abrego, neveu

du président et fils de l'ancien commandant suppléant de la garde nationale. Somoza dut accéder à une série de demandes, ce qui donna encore plus de relief à l'état de délabrement dans lequel s'enfonçait son gouvernement. Ces événements déclenchèrent à leur tour une grève générale encore plus longue que la première et des insurrections éclatèrent dans la plupart des villes du pays. Somoza fut forcé de fuir pour préserver sa vie.

### La révolution

Il peut être intéressant de comparer la révolution nicaraguayenne à celle survenue à Cuba 20 ans plus tôt. Dans les deux cas, des forces rebelles somme toute réduites sont parvenues à abattre une formidable dictature militaire protégée par une imposante armée de soldats prêts au combat et bien armés par les États-Unis. Même les stratégies militaires employées offrent des ressemblances frappantes. La stratégie de base consistait à harceler les positions isolées de l'armée, à battre aussitôt en retraite et à dresser des embuscades aux poursuivants. Pendant ce temps, les rebelles établissaient des relations amicales avec les paysans et les citoyens pour s'approvisionner en vivres et en fournitures et pour s'assurer que le secret de leur cachette serait bien gardé. Comme l'avait fait Batista, Somoza et sa garde nationale ripostèrent par une brutalité qui ne fit que retourner contre eux les citoyens auparavant neutres.

Mais il y a aussi des différences importantes. Au Nicaragua, l'accent fut mis sur le terrorisme urbain, les guérilleros à l'œuvre dans les campagnes ne jouant qu'un rôle secondaire. Castro, par contre, voyait les choses à l'inverse: la résistance urbaine devait appuyer la guérilla rurale par le financement, le recrutement et le ravitaillement. Enfin, la révolution nicaraguayenne s'est déroulée en l'absence d'un chef charismatique tandis qu'à Cuba, c'est par son magnétisme personnel que Castro a amené le peuple à le suivre.

### Les retombées internationales

D'un point de vue international, la révolution au Nicaragua aura servi à montrer une fois de plus aux autres nations qu'une stratégie de guérilla peut se révéler un excellent moyen d'opérer le changement politique et la modernisation. En Amérique latine, c'est peut-être là la conséquence de l'intransigeance des États-Unis vis-à-vis des gouvernements réformistes à tendance gauchiste. Car à chaque fois qu'un gouvernement de gauche s'est installé en Amérique latine par des moyens démocratiques (Guatemala, 1954 - Chili, 1970) ou non démocratiques (Cuba, 1959), les États-Unis se sont ingérés dans les affaires internes du pays et ont essayé de renverser le gouvernement. En ce qui concerne le Nicaragua, le président Carter s'est publiquement engagé à ne pas intervenir, mais son Administration préfère attendre la suite des événements avant de se prononcer sur la question des

«relations normales» avec la junte sandiniste. Chose certaine, les États-Unis verraient d'un très mauvais œil l'avènement d'un deuxième Cuba dans l'hémisphère occidental. La possibilité d'une intervention extérieure n'est donc pas exclue, qu'il s'agisse d'un simple geste unilatéral ou d'un effort multilatéral mené par les États-Unis dans l'enceinte de l'Organisation des États américains.

En tout cas, le nouveau gouvernement sandiniste de Sergio Ramirez Mercado jouit de l'appui croissant des États latino-américains. Pendant l'insurrection proprement dite, les sandinistes avaient déjà la faveur des cinq membres du Pacte andin. L'un deux, le Venezuela, avait publiquement dénoncé Somoza et s'était montré résolu à contribuer au renversement de son gouvernement. Il avait aussi signé, le 15 septembre 1978, un pacte de défense avec la république de Costa Rica pour préserver la souveraineté de cette dernière et avait même stationné pendant quelque temps une escadrille d'avions à proximité de San José pour dissuader Somoza d'entreprendre quoi que ce soit contre son voisin.

Encore fragile, le nouveau gouvernement du Nicaragua aura grand besoin de l'appui de l'OECA pour survivre. Il lui faudra aussi faire la preuve de sa crédibilité auprès du Marché commun d'Amérique centrale (MCAC), de l'Union monétaire d'Amérique centrale (CAMU) et de l'Organisation des États d'Amérique centrale (ODECA).

On s'attend aussi à ce qu'il cherche par sa politique étrangère à affranchir le pays de la dépendance américaine. Cela signifie que le Nicaragua voudra diversifier ses relations extérieures en établissant des liens avec des pays tels que Cuba et l'Union soviétique. Il se peut même qu'il se tourne vers le Canada si la nationalisation des intérêts américains laisse présager pour lui des difficultés économiques. Le Canada a d'ailleurs reconnu le nouveau gouvernement en juillet 1979 et se trouve bien placé pour aider à la reconstruction du Nicaragua. Il est en mesure de répondre à bon nombre de ses besoins actuels en produits de consommation durables et non durables, en matières premières industrielles et en matériaux de construction.

L'aide au développement et l'assistance technique pourraient dès à présent relancer certains projets d'immobilisation mis en œuvre avant la révolution, par exemple l'agrandissement du système d'adduction d'eau de Managua, la reconstruction de l'aéroport international de Las Mercedes et la centrale d'énergie géothermique de Momotombo.

Entre 1975 et 1977, le volume des échanges entre le Canada et le Nicaragua a plus que doublé. Les importations, principalement des bananes, du coton, du poisson et du café, sont passées de 6 061 millions de dollars à 14 436 millions de dollars, tandis que les exportations, principalement du papier journal, du matériel de télécommunications, des céréales et des

véhicules à moteur, sont passées de 4 045 millions de dollars à 9 178 millions de dollars. Si le Nicaragua socialiste a quelque chance de survie, le Canada y découvrira peut-être, comme à Cuba, de nombreuses possibilités d'échanges avantageux.

La révolution nicaraguayenne montre qu'une petite nation peut briser les chaînes du passé et instaurer un nouvel ordre. Mais cette petite nation ravagée par la guerre est aussi aux prises avec des problèmes

économiques considérables: une inflation maintenant supérieure à 25 pour cent, des pénuries alimentaires, aucune perspective de croissance pour un produit national brut de 2,1 milliard de dollars et les aléas d'une monoculture essentielle qui n'échappe pas aux vicissitudes du marché mondial. Il n'y a pas de *caudillo* ou de junte — socialiste ou capitaliste — qui puisse résoudre ces problèmes à court terme, et peut-être pas non plus à long terme.

---

# Bilan de l'Administration Carter

par Charles R. Foster et Anne L. Vorce

D'ores et déjà engagé dans la seconde moitié de son mandat, l'Administration Carter poursuit une politique étrangère dont la ligne directrice échappe encore aux observateurs, tant au pays qu'à l'étranger. Malgré un certain nombre d'initiatives importantes, entourées d'une publicité efficace, sa conduite des affaires étrangères demeure vague et déconcertante aux yeux de ses amis comme de ses adversaires. Sur le plan intérieur, les sondages d'opinion révèlent que les Américains mettent désormais en doute l'aptitude de Jimmy Carter à bien conduire les affaires étrangères de la nation. Déconcertés par les hésitations de l'Administration sur la scène internationale, les alliés des États-Unis se demandent dans quelle mesure ceux-ci tiendront leurs engagements relatifs à la sécurité, aux droits de l'homme et à la stabilité du dollar dans le contexte de l'économie mondiale. La politique étrangère de l'équipe Carter est perçue comme étant une suite d'improvisations disjointes élaborées sous la pression d'événements nationaux ou internationaux.

La politique étrangère de l'Administration Carter est néanmoins plus substantielle que ne le laissent croire les apparences. L'équipe dirigeante actuelle n'est pas la première à se retrouver dans une position précaire; en fait, notre description de la situation n'est pas très éloignée de l'évaluation que faisait Zbigniew Brzezinski de la politique étrangère de l'Administration Nixon à mi-parcours. Il convient donc de procéder de la même manière que M. Brzezinski, et d'établir le bulletin de l'équipe Carter.

Si l'on veut évaluer la politique étrangère de l'Administration Carter avec sérieux, il convient d'en séparer le contenu et le style, bien que les deux soient interreliés. Selon l'opinion populaire, les affaires étrangères ont été conduites de façon «amateur» et ponctuelle. Toutefois, si l'on y regarde de plus près, la philosophie générale de l'Administration repose sur l'alliage d'un activisme planétaire plutôt sophistiqué

et d'un zèle messianique teinté de naïveté. Les écrits et discours antérieurs de Brzezinski constituent les fondements théoriques de sa politique extérieure. Fidèle à la doctrine «architecturale» que Brzezinski a articulé autour de la théorie du trilatéralisme, l'Administration s'est efforcée dans un certain nombre de secteurs de localiser les conflits par le biais de négociations multilatérales. Elle a tenté de redonner aux États-Unis leur rôle de leader mondial tant sur le plan de l'influence morale que sur celui du pouvoir.

## Projets ambitieux

Au début de son mandat, l'Administration Carter n'a pas ménagé les efforts oratoires pour tenter de faire connaître ses projets par trop ambitieux concernant l'instauration d'un nouvel ordre mondial. Face à des événements allant parfois carrément à l'encontre de ses promesses, l'Administration n'a pas su démontrer que les intérêts primordiaux des États-Unis commandaient ses compromis. A de nombreuses reprises, les déclarations ont été en contradiction flagrante avec la réalité. Son style sophistiqué a fait naître de vains espoirs. Élu sur la foi de sa moralité, Carter devait d'abord et avant tout son accession au pouvoir à son éloquence messianique issue de la plus pure tradition de la diplomatie libérale américaine. Par conséquent, ses actions ont été surtout interprétées dans la perspective de sa position moraliste. C'est ce qui s'est produit en particulier avec sa politique relative aux droits de l'homme. Façonnée en bonne partie par des

---

*M. Charles R. Foster est secrétaire d'administration du Committee on Atlantic Studies à Washington, D.C. Il fait aussi partie du U.S. Office of Education. M<sup>me</sup> Anne L. Vorce poursuit des études avancées au Johns Hopkins School of Advanced International Studies et travaille à la Bibliothèque du Congrès. L'article ci-contre n'engage que les auteurs.*

considérations politiques intérieures, elle reposait sur des principes qui ne pouvaient concrètement être mis en œuvre. Bien que sa position se soit révélée efficace dans certaines circonstances, elle lui a également valu la réprobation de quelques-uns de ses alliés. Dans ses négociations avec certains pays, Carter s'est retrouvé dans l'obligation d'accepter des compromis à cet égard en vue de protéger d'autres intérêts américains plus vitaux. Les hauts principes qu'il revendiquait semblaient d'autant plus suspects qu'il ne les appliquait pas — du moins publiquement — à l'Iran, à la Corée, au Nicaragua et à la Chine. Le président n'a jamais su bien expliquer toute la complexité des négociations impliquant des intérêts américains. En se portant à la défense de régimes autoritaires, il a affaibli l'effet positif de ses déclarations.

L'Administration Carter est également aux prises avec des dissensions internes. Les plus connues sont les divergences d'opinions qui opposent MM. Vance et Brzezinski, lesquels ont souvent fait des discours contradictoires sur le même sujet, le même jour. A ces dernières s'ajoutent les tiraillements au sein du Conseil de sécurité nationale, en particulier au sujet du "linkage", qui ont provoqué le départ de plusieurs membres clés dont Samuel Huntington. Plus récemment, le départ de près du quart des collaborateurs du président a été attribuée à un «essoufflement de mi-parcours». Comme Carter est le seul médiateur et qu'il semble s'intéresser davantage aux détails pratiques des décisions, ces querelles intestines ont entraîné des positions incohérentes, par exemple à l'égard des Soviétiques. Le nombre des porte-parole en matière de politique étrangère ne contribue pas non plus à éclairer l'opinion publique américaine. Dans les

premiers temps de son mandat, le président Carter avait encouragé les membres de son Administration à exposer publiquement leurs positions, ce dont la population lui avait su gré à l'issue d'une époque caractérisée par le secret dont M. Kissinger entourait les affaires diplomatiques de la nation. Le débat Vance-

Brzezinski était encouragé et Andrew Young avait toute liberté d'action. Le président a poursuivi cette pratique en faisant appel à plusieurs envoyés spéciaux dont George Ball et Robert Strauss. Par voie de conséquence, il est arrivé souvent que l'Administration n'a pas su faire front commun en matière de politique étrangère.

Malgré un style malheureux, l'équipe Carter a remporté plusieurs succès notables sur la scène internationale. Profitant du travail fait par ses prédécesseurs, elle a su prendre des décisions politiques heureuses au sujet des relations avec la Chine, du canal de Panama et, selon toute vraisemblance, des accords SALT II. Les accords de Camp David entre l'Égypte et Israël sont arrivés à point nommé, mais ils restent incomplets. De façon générale, le président Carter a réussi à rétablir des relations amicales entre les États-Unis et ses alliés traditionnels ainsi que les pays moins développés, lesquels avaient été plus ou moins relégués aux oubliettes durant les années Nixon-Kissinger. Il est trompeur de croire que Carter a eu la partie plus belle que son prédé-

cesseur en matière d'affaires étrangères du fait que les États-Unis ne sont présentement engagés dans aucun conflit armé. Par contre, il s'est surtout penché sur les questions d'ordre économique et politique, laissant l'effort militaire à l'arrière-plan. La campagne d'armement soviétique semble cependant amener

## Évaluation de l'Administration Carter

| RÉGION   | Observations   | Note     |
|--|--|----------|
| 1. Afrique   | <i>Approche intéressante au départ, affaiblie par l'incapacité de résoudre certains problèmes épineux.</i> | B        |
| 2. Chine   | <i>Normalisation des relations accompagnée d'un optimisme prudent de circonstance.</i>                     | A-       |
| 3. Europe  | <i>Climat généralement sain, mais fortes tensions au sujet de certaines questions.</i>                     | B+       |
| 4. Japon   | <i>Persistance des problèmes commerciaux malgré les efforts déployés.</i>                                  | B-       |
| 5. Amérique latine   | <i>Situation inchangée: de grandes déclarations sans action à l'appui.</i>                                 | D+       |
| 6. Moyen-Orient  | <i>Situation encore fluide: des succès, mais aussi des échecs.</i>   | I        |
| 7. Asie du Sud et de l'Est                                 | <i>Négligences; résultats inégaux dans le domaine des droits de l'homme.</i>                               | B-       |
| 8. Union Soviétique  | <i>Politique ambiguë jusqu'à ces derniers temps.</i>   | B-       |
| <b>DOMAINE</b>   |  |          |
| 1. Contrôle des armements                                  | <i>Vente et non-prolifération des armes: résultats inégaux; accords SALT: bien.</i>                        | B        |
| 2. Défense   | <i>Politique imprécise.</i>  | B-       |
| 3. Aide étrangère  | <i>Négligences.</i>  | C+       |
| 4. Droits de l'homme                                       | <i>Résultats inégaux: orientation positive accompagnée d'échecs notables.</i>                              | B        |
| 5. Relations commerciales et économiques                   | <i>Politique commerciale: succès; politique monétaire: résultats inégaux.</i>                              | B+       |
| <b>ÉVALUATION GÉNÉRALE</b>                                 |  | <b>B</b> |
| <i>Style et cohérence pauvres; contenu impressionnant.</i> |  |          |

l'Administration à réviser sa politique de non-réplique à cette offensive militaire de l'URSS.

### Afrique

Les succès tout autant que les échecs les plus évidents de la politique étrangère de Carter ressortent clairement sur la toile de fond de sa politique africaine, laquelle occupe une place étonnamment importante dans les affaires étrangères des États-Unis. Contrairement à son prédécesseur qui ne portait pas grand intérêt à l'Afrique, Carter a décidé de placer les affaires africaines tout au haut de l'échelle de ses priorités. De plus, si l'Administration affichait dans les premiers temps une tendance marquée à aborder les problèmes africains dans la perspective de l'expérience américaine des libertés civiles, elle envisage maintenant la question dans une optique plus globale qui favorise des «solutions africaines aux problèmes africains». Dans cette ligne de pensée, les États-Unis se sont offerts à co-parrainer avec des pays de l'Europe de l'Ouest des négociations visant à régler des conflits régionaux entre nations africaines, notamment au Zimbabwe-Rhodésie, en Namibie et au Zaïre.

### Chine

Après des préliminaires dont la lenteur s'expliquait en partie par la nécessité de ne pas provoquer l'ire de l'Union soviétique, l'Administration a engagé prudemment, quoique rapidement, le processus de normalisation de ses relations avec la Chine. La nouvelle a pris tout le monde par surprise, mais les dirigeants américains avaient auparavant veillé à tout préparer dans les coulisses, sur les fondements établis par leurs prédécesseurs. Pour ce qui est de jouer une «carte chinoise» d'une valeur incertaine, Carter s'est contenté d'annoncer la normalisation et de publier avec Deng Xiaoping un communiqué conjoint condamnant l'«hégémonie» en Asie.

### Europe

Par contraste avec la politique suivie à l'époque de Kissinger, l'Administration a résolument cherché à conclure avec divers pays européens des alliances politiques et économiques destinées à faciliter la solution de problèmes régionaux et mondiaux. En conformité avec la théorie «architecturale» du trilatéralisme prônée par Brzezinski dans la conduite des affaires étrangères, les dirigeants américains ont fait de l'Europe une des pierres d'angle de leur politique étrangère. Les États-Unis et l'Europe ont entamé des discussions politiques sur diverses questions, en particulier sur la question africaine, ainsi que sur les problèmes économiques mondiaux. L'Administration Carter s'est également employée avec un certain succès à promouvoir le respect des droits de l'homme en Europe de l'Est. Certaines de ses politiques ont cependant irrité ses partenaires européens. Jusqu'à la fin de 1978, les dirigeants américains n'ont rien fait pour

empêcher la position du dollar de se détériorer au point de faire naître l'inquiétude chez leurs alliés. En novembre, le président Carter se décidait enfin à tout mettre en œuvre pour rétablir la situation, mais selon toute vraisemblance, la gestion du dollar tout comme la direction de l'économie américaine en général demeurera un facteur de tension entre les États-Unis et l'Europe. La politique énergétique américaine lui a aussi aliéné la confiance de plusieurs pays, en particulier la France et l'Allemagne. A tout prendre, les relations entre les États-Unis et l'Europe semblent être saines, mais les tensions risquent de s'accroître au fur et à mesure que la situation économique des États-Unis s'aggrave pendant que perdurent les problèmes énergétiques.

### Japon

Malgré les déclarations répétées du président Carter selon lesquelles le Japon est la pierre angulaire de sa politique asiatique, et en dépit des importantes concessions faites aux Japonais sur le plan de la sécurité dans le but de prouver la solidité des engagements américains, des tensions n'en continuent pas moins d'exister entre les deux pays sur le plan commercial. Jusqu'à présent, les dirigeants américains ont réussi à isoler les questions de sécurité de la controverse commerciale. Cependant, l'ampleur croissante du problème des échanges risque de faire déborder les tensions dans d'autres secteurs. L'Administration consacre beaucoup d'efforts à la solution des problèmes commerciaux et elle a récemment conclu plusieurs ententes à cette fin, mais la complexité de la situation de part et d'autre ne laisse pas beaucoup de jeu. Les facteurs internes, en effet, influent sensiblement sur la position du Japon aussi bien que sur celle des États-Unis. L'Administration se doit donc d'informer la population que les négociations commerciales ne sauraient progresser rapidement, et parallèlement, il lui faut démontrer que les accords de sécurité revêtent à ses yeux un intérêt capital.

### Amérique latine

C'est le dossier de l'Amérique latine qui illustre le plus clairement l'écart entre les déclarations et les réalisations. Au début de son mandat, l'Administration Carter mettait les bouchées doubles pour améliorer du tout au tout les relations des États-Unis avec les pays latino-américains, trop longtemps négligés. Le nombre record des allocutions de Carter sur le sujet, les multiples visites effectuées dans cette région du monde par des collaborateurs du président, et nombre d'autres gestes symboliques témoignent de l'importance accordée initialement à l'Amérique latine. Et pourtant, en 1978 il était devenu clair que la politique latino-américaine de Carter était nettement limitée. Sa politique des droits de l'homme était minée par l'appui qu'il accordait au régime Somoza. Si Carter avait d'abord cru que le grand nombre de



régimes autoritaires en Amérique latine et l'absence d'intérêts américains vitaux dans cette partie du monde allaient maximiser l'impact de sa philosophie des droits de l'homme, il a déchanté en constatant que les États-Unis ont, en fait, d'importants intérêts dans cette région. L'Administration a réussi à se distancier du régime répressif de Pinochet au Chili, mais elle n'a pas su faire bon usage de la politique de la carotte et du bâton au niveau de l'aide au Brésil, à l'Argentine, au Salvador et au Guatemala. Ainsi, les États-Unis se sont mis ces pays à dos sans pour autant que des progrès notables y aient été accomplis sur le plan des droits de l'homme. En ce qui a trait à Cuba, les ouvertures de la première heure de l'Administration ont semblé opportunes jusqu'à ce que surviennent les incursions cubaines à l'étranger. Sur le plan des relations avec le Mexique, relations qui gagnent toujours en importance, l'équipe Carter n'a pas fait très bonne figure en dépit d'intentions plus louables que celles de ses prédécesseurs. A un héritage de mauvaises relations avec lequel toute administration aurait eu à compter, ce gouvernement a ajouté des problèmes de sa création. Les relations américano-mexicaines se ressentent des bévues commises dans les négociations pétrolières, des observations malencontreuses faites par le président Carter lors de son voyage au Mexique, ainsi que de l'échec des démarches visant à régler le problème des travailleurs mexicains illégaux aux États-Unis. Enfin, il faut signaler que l'Administration Carter mérite des félicitations pour sa position dans le dossier du canal de Panama. Dès son arrivée au pouvoir, le président avait placé le Traité de Panama au premier rang de ses priorités, et il a su donner suite.

### Moyen-Orient

Si l'Administration Carter a suivi à l'égard du Moyen-Orient une politique ambitieuse, assez clairvoyante et jusqu'à un certain point innovatrice, dont sont issues plusieurs réalisations d'importance, il n'en demeure pas moins que les intérêts américains dans cette région du monde ont gravement souffert de la tournure imprévue prise récemment par les événements. Bien qu'il se soit efforcé de faire montre d'une plus grande impartialité que son prédécesseur face aux questions israélo-arabes, le gouvernement américain a continué de s'en tenir en dernière analyse à une stratégie axée sur les deux «piliers», l'Iran et l'Arabie Saoudite. Il convient donc de ne pas sous-estimer l'impact de la chute du régime impérial en Iran et du refroidissement de l'amitié des Saoudiens par suite des accords du Camp David. Selon toute vraisemblance, on assiste à un ébranlement du dispositif garantissant l'approvisionnement américain en pétrole par le biais d'arrangements régionaux de sécurité. Les États-Unis envisagent apparemment d'opter pour une politique plus énergique élaborée dans le cadre d'une «doctrine Carter pour le Moyen-Orient», ainsi qu'en

font foi le voyage effectué au Moyen-Orient l'hiver dernier par le secrétaire à la Défense Harold Brown, l'instruction des militaires saoudiens par les Forces américaines, l'envoi en février d'un porte-avions dans la mer Rouge lors du conflit au Yémen, et le projet de détachement du Commandement pour le Moyen-Orient du Commandement pour l'Europe. C'est donc dire que l'Administration a récemment reconnu la nécessité d'adopter une stratégie particulière pour protéger les intérêts américains au Moyen-Orient.

### Asie du Sud et de l'Est

Très consciente des expériences de ses prédécesseurs en Asie du Sud-Est, l'Administration a d'abord cherché à atténuer la présence américaine dans cette partie du monde. Dès son arrivée au pouvoir, Carter donnait suite à sa promesse électorale et amorçait le retrait des troupes américaines de la Corée du Sud, jusqu'à ce que les Japonais lui signifient leur mécontentement. Parallèlement, l'ASEAN faisait savoir à l'Administration qu'une confirmation de la présence américaine en Asie s'imposait. Le président Carter n'a donc eu d'autre choix que d'assumer en Asie des responsabilités contre lesquelles il s'était fortement insurgé au cours de sa campagne électorale. Cette contradiction, bien qu'elle soit due surtout aux réalités du pouvoir, a terni l'image du président. Qui plus est, par son refus de critiquer énergiquement l'attitude des pays asiatiques, y compris ses alliés, qui ne respectent pas les droits de l'homme, l'Administration a perdu une partie de sa crédibilité. Si l'on fait abstraction des assurances militaires, l'équipe Carter s'est largement désintéressée de l'Asie du Sud et de l'Est.

### Union soviétique

De façon générale, la politique soviétique de l'Administration n'a pas été heureuse et ce, malgré les récents accords SALT II. Elle a d'abord commencé par mal évaluer le rôle assumé par les Soviétiques sur la scène mondiale, et partant, par se méprendre sur leurs intentions. Assurée d'une force et d'une supériorité qu'elle croyait le legs de la «détente», l'Administration Carter a pour ainsi dire ignoré l'Union soviétique sauf pour intervenir occasionnellement au chapitre des droits de l'homme et pour régler les grandes questions ayant trait aux négociations SALT. Et pourtant il y a eu aussi des événements en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie qui ont fait surgir des problèmes dans les relations américano-soviétiques. Comme la perception qu'avait l'Administration de l'ordre mondial sur le plan non stratégique était gouvernée par la doctrine du trilatéralisme, les accords SALT étaient perçus comme un but en soi, sans répercussion immédiate dans d'autres domaines. La confusion dans les attitudes à l'égard des Soviétiques au sein même de l'Administration reflétait donc l'image que celle-ci s'était faite de l'Union soviétique, et qu'elle transmettait à la population américaine aussi



bien qu'aux Soviétiques eux-mêmes. D'un côté, l'Union soviétique était considérée comme le principal partenaire des États-Unis dans l'édification d'un ordre stratégique international par le biais des accords SALT. De l'autre, elle était mise au pilori pour ses violations flagrantes des droits de l'homme. Certes, les accusations à ce chapitre auront contribué dans une certaine mesure à la récente augmentation du nombre de personnes autorisées à émigrer. Cette double politique aura cependant laissé une impression générale d'inconséquence. L'Administration a su se reprendre en partie, et le discours énergique prononcé par le président à Annapolis, en juin 1978, peut être considéré comme un tournant.

#### Limitation des armements

Sur le plan de la limitation des armements, l'Administration Carter a connu des hauts et des bas. Les accords SALT II constituent la réalisation la plus marquante en ce sens qu'ils comportent des avantages suffisants pour certains intérêts américains. Tout avait pourtant mal commencé, avec le refus des Russes d'accepter les nouvelles propositions qui leur avaient été transmises par M. Vance lors d'un voyage effectué à Moscou dès l'arrivée au pouvoir de l'équipe Carter. Heureusement, l'Administration n'a pas mis longtemps à se remettre de ce revers, et a depuis pratiqué une plus grande prudence. Les idéaux qu'elle a déclarés au chapitre de la non-prolifération des armements étaient certes louables, mais les interventions en ce domaine n'ont pas été heureuses. Par son approche, l'Administration s'est profondément aliéné la confiance des Allemands et des Brésiliens en particulier. Sur le plan des ventes d'armes, elle n'a pas non plus récolté que des succès. Contrairement à ses prédécesseurs, elle s'est engagée à ne vendre des armes qu'aux pays soucieux de faire respecter les droits de l'homme sur leur territoire. Si cette politique aura eu des résultats positifs, il est malheureux que l'Administration n'ait pas su l'appliquer de façon uniforme.

#### Défense

De façon générale, c'est par des initiatives politiques et économiques plutôt que par des menaces militaires que l'Administration a tenté de faire jouer le leadership américain. Le président Carter a respecté les engagements militaires mondiaux pris par ses prédécesseurs, mais a créé une certaine confusion parce qu'il n'a pas su définir clairement les intérêts vitaux des États-Unis. Retenant ce qui lui semblait être la «leçon du Vietnam», la nouvelle Administration a d'abord opéré un repli au chapitre d'une présence militaire à l'échelle mondiale, puis a procédé à une restructuration de ses engagements en matière de défense dans l'optique d'objectifs plus limités. Cependant, il est devenu clair qu'aussi longtemps que joueront certains intérêts stratégiques vitaux des États-Unis, il ne pourra y avoir de transformation radicale

de la politique américaine de défense. En omettant de peser les conséquences stratégiques d'un retrait total des troupes américaines de la Corée, et en tergiversant au sujet du déploiement de la bombe à neutrons en Europe, l'Administration a contribué à une impression de confusion.

#### Aide étrangère

L'Administration Carter, qui s'était fixé des critères très élevés en ce qui a trait à son programme d'aide étrangère, n'a cependant pas été à la hauteur. Malgré son intention avouée d'instaurer un programme d'aide étrangère destiné à promouvoir les intérêts moraux américains, l'Administration n'a pas encore réussi à formuler des critères et des objectifs concrets. Poursuivant la voie tracée par ses prédécesseurs, le gouvernement actuel n'a rien fait pour modifier la proportion de l'aide accordée aux nations les plus démunies par rapport à celle dont bénéficient quelques pays plus développés. Il ne s'est pas non plus donné vraiment la peine de rechercher l'appui du Congrès et de la population.

#### Droits de la personne

Il faut reconnaître que le président Carter a su éveiller partout dans le monde de l'intérêt à l'égard des droits de la personne, ne serait-ce que par la publicité entourant ses prises de position. S'il est difficile de mesurer la portée exacte des paroles du président, il est par contre évident que la sensibilisation à la question des droits de l'homme s'en est trouvée accrue. L'Administration a sans aucun doute influé sur le déblocage des demandes d'émigration en Union soviétique et sur la libéralisation de prisonniers politiques.

Ces initiatives auraient cependant davantage porté fruit si l'Administration y avait mis moins d'emphase et avait adopté des critères permettant de concrétiser sa propre politique des droits de l'homme. L'image du président Carter a souffert de cet activisme verbal de la première heure dont on a négligé de peser les effets sur d'autres grandes priorités américaines. L'Administration a omis de tenir compte des autres intérêts vitaux des États-Unis, mis à part les droits de l'homme. Ces appels en faveur du respect des droits de l'homme ont donné l'impression que ceux-ci l'emporteraient sur tous les autres intérêts de la politique étrangère des États-Unis.

#### Relations commerciales et économiques

Contrairement à son prédécesseur, le président Carter a conduit une politique cohérente de libre échange qui a généralement eu les résultats escomptés. Son Administration a su obtenir des conditions favorables pour les intérêts américains dans le cadre des accords du GATT, et elle a amélioré les relations économiques des États-Unis dans le monde. L'Europe et le Japon constituent les deux grands sujets de préoccupation. Certains de ses partenaires européens ont été choqués

par l'apparente indifférence de celui-ci devant la chute du dollar qu'ils relient à la timidité des mesures américaines face à la crise de l'énergie, ainsi qu'à l'augmentation subséquente des importations américaines de pétrole qui est venue porter un dur coup à la balance des paiements des États-Unis. Dans ses tentatives de résoudre le problème des relations commerciales avec le Japon, l'Administration Carter s'est heurtée aux institutions et aux forces intérieures dans l'un et l'autre pays. Il reste que dans l'ensemble les progrès accomplis ont été substantiels sur les deux plans.

#### Bilan

Pourquoi le bilan de l'équipe Carter est-il si inégal? Compte tenu de la complexité des relations internationales, l'Administration s'est généralement bien tirée d'affaire. Si son manque de cohérence s'explique en partie par la présence inévitable de contradictions

inhérentes à la conduite de toute politique étrangère, il faut dire que lorsque l'Administration Carter a trébuché, elle s'est trop souvent prise au piège de ses propres déclarations.

Mais pourquoi sa politique étrangère est-elle si peu comprise? Sans crise évidente et sans mandat précis sur le plan intérieur, tout gouvernement éprouve de la difficulté à définir sa politique étrangère. Le style de Carter n'aura cependant fait que masquer encore davantage les lignes de force de sa politique extérieure. Ainsi que le soulignait fort à propos M. Brzezinski en 1971, il n'y a pas eu de doctrine Nixon. Selon la même logique, il n'existe pas non plus aujourd'hui de doctrine Carter et c'est pourquoi le président devrait s'efforcer d'abord et avant tout d'expliquer clairement quels sont les objectifs et les stratégies de son Administration.

---

## *Lettre à la rédaction*

### Erreur factuelle . . .

Monsieur,

L'intéressant article de M. William Epstein (*Perspectives internationales* de mars/avril) sur les initiatives canadiennes de désarmement à la trente-troisième session de l'Assemblée générale de l'ONU contient une grave erreur factuelle. L'auteur donne les résultats du vote sur la résolution mexicaine touchant les SALT (33/91C) et affirme que les États-Unis, l'URSS, la Grande-Bretagne et la France étaient au nombre des dix pays qui ont choisi l'abstention. Cela est tout à fait erroné. Seuls les pays de l'Europe de l'Est (moins la Roumanie) et le Malawi se sont abstenus.

*Terry Empson*  
Haut-commissariat de Grande-Bretagne  
Ottawa

# Section de référence

## I. LIVRES

*Actes du Colloque sur les relations du Canada et du Québec avec les Communautés européennes*, Québec, 19 au 21 octobre 1978. Organisé par le Centre québécois de relations internationales (Québec) et l'Institut européen des hautes études internationales (Nice). Québec: Centre québécois de relations internationales, Université Laval, 1979. 154 p. (Choix, 10.)

Antonides, Harry. *Multinationals and the peaceable kingdom*. Toronto/Vancouver: Clarke, Irwin, 1978. 248 p.

Biggs, Margaret et Bernard Wood. *Trade in the 1980's: Canada, GATT and the Third World*. Ottawa: North-South Institute, 1979. 5 p. (Discussion paper). Publié aussi en français.

Consultative Committee on the Implications of Telecommunications for Canadian Sovereignty. *Telecommunications and Canada*. Ottawa: Department of Communications, 1979. 98 p.

*Canada's trade performance 1960-1977. Volume I: General developments*. Ottawa: Economic Intelligence Group, Policy Analysis Branch, Department of Industry, Trade and Commerce, 1978. 177 p. Publié aussi en français.

Diuvaldo, R. J. et Scheinberg, S. J. *A study of Canadian-American defence policy, 1945-75: northern issues and strategic resources*. Ottawa: Department of National Defence, Operational Research and Analysis Establishment, 1979. 115 p. (ORAE extra-mural paper, no. 6).

Dobson, Wendy. *Exports to developing countries: an opportunity for Canada*. Montréal: C. D. Howe Research Institute, 1979. 23 p. (HRI observations, 20).

Feldman, Elliot et Neil Neville. *The future of North America, the United States, and Quebec nationalism*. Montréal: Institute for Research on Public Policy: Cambridge, Mass.: Centre for International Affairs, Harvard University, 1979. 378 p.

Ghent, Jocelyn Maynard. *Canadian government participation in international science and technology*. Ottawa: Science Council of Canada, 1979. 136 p. (Background study no. 44).

Globerman, Steven. *U.S. ownership of firms in Canada*. C. D. Howe Research Institute, National Planning Association, 1979. 96 p. (Canada-U.S. prospects series.)

Griffiths, Franklyn. *A northern foreign policy*. Toronto: Canadian Institute of International Affairs, 1979. 90 p. (Wellesley papers, 7).

Hannigan, J. B. et C. H. McMillan. *The participation of Canadian firms in East-West trade: a statistical profile*. Ottawa: Institute of Soviet and East European Studies, Carleton University, 1979. 60 p.

Jacobson, C. G. *Soviet strategic interests and Canada's northern sovereignty*. Ottawa: Department of National Defence, Operational Research and Analysis Establishment, 1978. 102 p. (ORAE extra-mural paper, no. 4).

LePan, Douglas. *Bright glass of memory*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1979. 245 p.

Macleod, J. C. *Canada's international role in forestry*. Ottawa: Canadian Forestry Service, Fisheries and Environment Canada, 1978. 43 p. (Canadian Forestry Service, Information Report DPC-X, 6). Publié aussi en français.

Marchak, M. Patricia. *In whose interests? an essay on multinational corporations in a Canadian context*. Toronto: McClelland and Stewart, 1979. 317 p.

Schlegel, John P. *The deceptive ash: bilingualism and Canadian policy in Africa: 1957-1971*. Washington, D.C.: University Press of America, 1978. 463 p.

Science Council of Canada. *From the bottom up: involvement of Canadian NGO's in food and rural development in the Third World*. Prepared in cooperation with the Canadian Council for International Cooperation, 1979. 153 p.

Skidmore, Darrel R. *Canadian-American relations*. Toronto: Wiley Publishers of Canada, 1979. 96 p. (Canada, origins and options).

Swainson, Neil A. *Conflict over the Columbia: the Canadian background to an historic treaty*. Montréal: McGill-Queen's University Press, 1979. 476 p.

Switucha, N. M. *COMECON's mineral development potential and its implications for Canada*. Prepared for the Mineral Policy Sector, Department of Energy, Mines and Resources, Ottawa, 1978. 11 p. (Mineral bulletin MR183).

## II. ARTICLES

Adelman, Howard. «C.B.C. and the embassy issue». Dans *Middle East focus* vol. 2 n° 3 septembre 1979 pp. 3-5.

Bilodeau, R. J. «Can Canada compete: an economic alternative for Canada». Speech delivered to the Canadian Organization for the Simplification of Trade Procedures, Ottawa, 14 mai 1979. Dans *Vital speeches* 45:592-594 15 juillet 1979.

Doxey, Margaret. «Human rights and Canadian foreign policy». Dans *Behind the headlines* vol. 37 n° 4 pp. 1-20.

Doyle, Kevin. «Free trade: the disappearing border». Dans *Maclean's* 23 juillet 1979 pp. 18-21.

Enders, Thomas O. «The United States and Canada: comparisons and interrelations». Remarks at Stanford University, 3 mai 1979. Dans *Department of State bulletin* vol. 79 n° 2027 juin 1979 pp. 1-6.

Grenon, Jean-Yves. «L'accord-cadre entre le Canada et les Communautés européennes: une première juridique». Dans *Annuaire canadien de droit international* vol. 16, 1978. pp. 304-314.

Hurtig, Mel. «Canada on a platter». Dans *Canadian business* vol. 52 n° 7 juillet 1979 pp. 36-9.

Jacomy-Millette, Anne-Marie. «Le rôle des provinces dans les relations internationales». Dans *Études internationales* 10:285-320 juin 1979.

Kirton, John. «Les contraintes du milieu et la gestion de la politique étrangère canadienne de 1976 à 1978». Dans *Études internationales* 10:321-349 juin 1979.

MacDonald, R. D. S. «Inshore fishing interests on the Atlantic Coast: their response to extended jurisdiction by Canada». Dans *Marine policy* 3:171-189 juillet 1979.

MacGregor, Roy. «The honorable Flora». Dans *Maclean's* vol. 92 n° 36 3 septembre 1979, pp. 17-21.

Ogelsby, J. C. M. «A Trudeau decade: Canadian-Latin American relations 1968-1978». Dans *Journal of inter-american studies and world affairs* 21:187-207 mai 1979.

Page, Don. «Unlocking Canada's diplomatic record». Dans *International journal* 34:251-280 printemps 1979.

Sarna, A. J. «The Canada-U.S. free trade option». Dans *Journal of world trade law* 13:303-310 juillet/août 1979.

Schlegel, John P. «Ottawa's Achilles heel: formulating policies in Southern Africa». Dans *Round table* n° 274:142-53 avril 1979.

Schroeder, Richard C. «Canada looks south». Dans *Americas* vol. 31 n° 5 mai 1979 pp. 50-6.

Scrivener, Robert C. «International markets or die». Dans *Business quarterly* 44:72-5 été 1979.

Shields, R. A. «Canada, the Foreign Office and the Caribbean market, 1884-1895». Dans *Dalhousie review* 58:703-722 hiver 1978-79.

Trudeau, Pierre-Elliott. «Double allégeance du Canada: Francophonie et Commonwealth». Dans *Politique internationale* n° 2 1978/79 pp. 33-42.

Tynan, Thomas M. «Canadian-American relations in the Arctic: the effect of environmental influence upon territorial claims». Dans *Review of politics* 41:402-427 juillet 1979.

Walker, John R. «The chance in China». Dans *Report* vol. 2 n° 8 juillet/août 1979 pp. 26-7.

Waller, Harold M. «A Jerusalem embassy?». Dans *Middle East focus* vol. 2 n° 3 septembre 1979 pp. 11-16.

Wright, Gerald. «Land of rigorous standards». Dans *Report* vol. 2 n° 9 septembre 1979 pp. 24-7.

## Publications du ministère des Affaires extérieures

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

N° 50 (21 juin 1979) Visite en Europe de dix maires (22 au 30 juin 1979).

N° 51 (28 juin 1979) *Le Théâtre national pour enfants les pissenlits* de Montréal remporte un vif succès en URSS et en Suisse.

N° 52 (28 juin 1979) Accord sur les relations de pêche entre le Canada et la CEE.

N° 53 (17 juillet 1979) Programme d'affectation d'étudiants entre le Canada et la République populaire de Chine (RPC).

N° 54 (6 juillet 1979) Situation au Ghana.

N° 55 (6 juillet 1979) La situation au Nicaragua.

N° 56 (18 juillet 1979) Délégation du Canada à la reprise de la huitième session de la Conférence sur le droit de la mer.

N° 57 (24 juillet 1979) Reconnaissance du gouvernement du Nicaragua.

N° 58 (26 juillet 1979) Pourparlers canado-américains sur la pollution atmosphérique transfrontière.

N° 59 (27 juillet 1979) Nominations diplomatiques: le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Mme Flora MacDonald, annonce les nominations suivantes: M. L. Michael Berry est nommé haut-commissaire à Singapour; M. William John Jenkins, ambassadeur en Arabie Saoudite; M. Ronald Stuart MacLean, ambassadeur au Brésil; M. Peter McLaren Roberts, ambassadeur en Roumanie; M. Arthur Robert Wright haut-commissaire au Bangladesh.

N° 60 (27 juillet 1979) Terminaison du traitement tarifaire préférentiel accordé à l'Afrique du Sud.

N° 61 (3 août 1979) Visite du SEAE à Londres à l'occasion du premier engagement du *Ballet national du Canada* à Covent Garden.

N° 62 (10 août 1979) Visite officielle du représentant du président Senghor, Son Excellence Ousmane Camara.

## TRAITÉS

### Bilatéraux

#### *Cameroun*

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République Unie du Cameroun constituant un Accord relatif aux investissements à la République du Cameroun assurés par le Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations

Yaoundé, le 8 juin 1979

En vigueur le 8 juin 1979

### *Communauté économique européenne*

Accord en matière de pêche entre le Gouvernement du Canada et la Communauté économique européenne

Bruxelles, le 28 juin 1979

Accord sous forme d'échange de Lettres entre le Gouvernement du Canada et la Communauté économique européenne concernant leur Accord en matière de pêche

Bruxelles, le 28 juillet 1979

### *Espagne*

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Espagne constituant un Accord en vertu duquel le Canada deviendra un État membre de l'Accord relatif au projet d'augmentation des précipitations (PAP) ainsi que du Protocole d'exécution, signé à Madrid le 23 janvier 1973

Madrid, le 10 mai et le 6 juin 1979

En vigueur le 6 juin 1979

### *États-Unis d'Amérique*

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord relativement à l'Article I de la Convention entre le Canada et les États-Unis d'Amérique en vue de régler le niveau du lac des Bois signée à Washington le 24 février 1925

Ottawa, le 21 février et le 19 juin 1979

En vigueur le 19 juin 1979

### **Multilatéraux**

Protocoles portant la cinquième prorogation de la Convention sur le commerce du blé et de la Convention relative à l'aide alimentaire constituant l'Accord international sur le blé de 1971

Fait à Washington, le 25 avril 1979

Signé par le Canada le 15 mai 1979

Instrument de ratification déposé le 15 juin 1979

En vigueur le 23 juin 1979 pour toutes les dispositions de la Convention autres que les articles 3 à 9 inclusivement et 21, et le 1<sup>er</sup> juillet 1979 pour les articles 3 à 9 inclusivement et l'article 21 de la Convention

Actes Finals de la conférence administrative mondiale des radiocommunications du service mobile aéronautique (R) Genève, 1978

Fait à Genève, le 5 mars 1978

Instrument d'approbation du Canada déposé le 10 juillet 1979

La Convention sur l'Institut inter-américain de la coopération pour l'agriculture

Signée à Washington, le 6 mars 1979

Instrument de ratification du Canada déposé le 11 juillet 1979

Le Protocole de Genève (1979) à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

Fait à Genève, le 11 juillet 1979

# Index 1979

- Affaires extérieures (*voir* Ministère des ... et politique étrangère)  
Complainte sur la «Troisième option» — Lyon (*lettre*) mars/avril, p. 38
- Aide au développement  
Les ... et l'aide au développement — Svoboda, mai/juin, juil./août, p. 29
- Amérique latine  
Dix ans d'existence du Groupe andin — Mace, sept./oct., nov./déc., p. 20
- Asie  
Carte chinoise, carte américaine — Vigny, mars/avril, p. 8  
La Chine antique à l'heure moderne — R. et S. Reford, mars/avril, p. 16  
Incidences du coup d'État afghan — Van Praagh, mars/avril, p. 19  
Le nouveau trilatéralisme en ... — Quo, mars/avril, p. 11
- Désarmement  
Le Canada et le ... — Epstein, mars/avril, p. 28  
L'interdiction absolue des essais nucléaires — Kapur, janv./fév., p. 31  
Vote sur résolution touchant SALT — correction — (*lettre*), sept./oct., nov./déc., p. 34
- Droits de l'homme (*voir* États-Unis et Nations Unies)
- Économie mondiale (*voir aussi* énergie)  
Le Canada et le Tokyo Round — Winham, mars/avril, p. 23  
Les élites canadiennes et le Tiers monde — Lyon, Byers et Leyton-Brown, janv./fév., p. 12  
L'environnement du commerce international — Clarke, sept./oct., nov./déc., p. 15  
Perspectives de croissance des sociétés industrialisées — Wright, janv./fév., p. 8  
Politique industrielle et système international — Matthews, sept./oct., nov./déc., p. 7  
Position du Conseil économique — Steeves, sept./oct., nov./déc., p. 9
- Énergie  
L'... , problème international — Lantzke, mars/avril, p. 3
- États-Unis  
Bilan de l'Administration Carter — Foster et Vorce, sept./oct., nov./déc., p. 29  
Jimmy Carter et les droits de la personne — Balthazar, mai/juin, juil./août, p. 8
- Europe de l'Est  
La Yougoslavie face à la détente — Friedman, janv./fév., p. 21  
La minorité hongroise en Roumanie — Pilisi, janv./fév., p. 26  
*Lettre* sur l'article «La minorité hongroise en Roumanie» — Taranu, mai/juin, juil./août, p. 33
- France  
L'avenir des relations franco-canadiennes — Bishop, janv./fév., p. 18
- Goldmann (auteur)  
Le paradoxe juif de ... (recension) — Freifeld, janv./fév., p. 36
- Hongrie (*voir* Europe de l'Est)
- Immigration (*voir* Nations Unies)
- Islam  
L'... et «croissant de crises» — Vigny, sept./oct., nov./déc., p. 3
- Liban (*voir* Nations Unies)
- Ministère des Affaires extérieures  
Le ... , agence centrale — Dobell, mai/juin, juil./août, p. 22
- Nations Unies  
Le Canada à la 33<sup>e</sup> Assemblée — Tanguay, mai/juin, juil./août, p. 17  
Un mandat au Conseil de sécurité — Barton, mai/juin, juil./août, p. 11  
L'ONU au Liban — Wiseman, janv./fév., p. 3  
Les travailleurs migrants en Europe de l'Ouest — Land, mai/juin, juil./août, p. 27
- Nicaragua  
L'agonie du ... — Guy, sept./oct., nov./déc., p. 25
- OTAN  
Le Canada, l'... et la bombe à neutrons — Macdonald, mars/avril, p. 34
- Politique étrangère  
... du Canada dans les années 80 — Roche, mai/juin, juil./août, p. 3
- Roumanie (*voir* Europe de l'Est)
- Travailleurs migrants (*voir* Nations Unies)

163  
① 7535  
ee